

ISBN: 978-85-7267-005-0

RETRATOS SUL-AMERICANOS

Perspectivas brasileiras sobre história e política externa

Foto: Diego Rezende

Coordenadores:

Camilo Negri
Elisa de Sousa Ribeiro


UnICEUB
EDUCAÇÃO SUPERIOR

ICPD Instituto CEUB de
Pesquisa e
Desenvolvimento

Volumes I a IV

RETRATOS SUL-AMERICANOS

*PERSPECTIVAS BRASILEIRAS SOBRE
HISTÓRIA E POLÍTICA EXTERNA*

Coordenadores

*Camilo Negri
Elisa de Sousa Ribeiro*

**Brasília
2019**

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - UniCEUB

Reitor

Getúlio Américo Moreira Lopes

INSTITUTO CEUB DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO - ICPD

Diretor

João Herculino de Souza Lopes Filho

Diretor Técnico

Rafael Aragão Souza Lopes

Diagramação

Biblioteca Reitor João Herculino

Capa

UniCEUB/ACC

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Retratos Sul-Americanos : perspectivas brasileiras sobre história /
coordenadores, Camilo Negri; Elisa de Sousa Ribeiro – Brasília: UniCEUB :
ICPD, 2019.

1057 p.

ISBN 978-85-7267-005-0

1. Política externa. I. Centro Universitário de Brasília. II. Título.

CDU 327.3(81)

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Reitor João Herculino

Centro Universitário de Brasília – UniCEUB

SEPN 707/709 Campus do CEUB

Tel. (61) 3966-1335 / 3966-1336

SOBRE OS COORDENADORES

Camilo Negri

Camilo Negri é Doutor e Mestre em Ciências Sociais- Estudos Comparados sobre as Américas (CEPPAC/UnB). Graduado em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). É Professor Adjunto e Chefe do Departamento de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Brasília (UnB). Atua no Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas (PPG-ECsA). Pesquisa, principalmente, nos seguintes temas: esquerdas, democracia e ideologia na América Latina em perspectiva comparada. O autor é membro do Grupo de Pesquisa “Cultura política, Estado e Relações Internacionais” (CESPRI) e coordenador dos Projetos de Pesquisa “Mudanças no espectro ideológico Latino-americano: comparação das transformações da esquerda no Equador e Cuba” e “Democracia e ressignificação ideológica na América Latina”. Dentre suas obras publicadas, está a coordenação do livro “Economia Brasileira em Perspectiva Histórica”, em conjunto com a Profa. Dra. Sonia Ranincheski e o Prof. Dr. Charles Mueller.

Elisa de Sousa Ribeiro

Elisa de Sousa Ribeiro é Doutora e Mestre em Ciências Sociais pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação Sobre as Américas da Universidade de Brasília (CEPPAC/UnB), Especialista em Relações Internacionais e em Direito Internacional pela Faculdade Damásio e Bacharel em Direito pelo UniCEUB. Advogada internacionalista, atua como professora voluntária vinculada ao Instituto de Relações Internacionais da UnB, como professora titular do Curso de Relações Internacionais do UniCEUB e do curso de Direito do UNIEURO. A autora é co-Líder do Grupo de Estudos do Mercosul, vinculado ao UniCEUB, do qual a principal líder é a Profa. Dra. Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha. É pesquisadora do Geo\$ mundo - Geografia Econômica Mundial da UTF/PR. Foi membro Comissão de Relações Internacionais da Ordem dos Advogados do Brasil - Distrito Federal entre 2015 e 2018. Dentre suas obras publicadas, estão a “Mercosul: sobre Democracia e Instituições”, a coordenação do livro "Direito do Mercosul", e coordenação, juntamente com o Prof. Dr. André Gontijo e a Profa. Dra. Eloisa Maieski, do “Guia de Organizações Internacionais das Américas”.

Alex Ian Psarski Cabral

Doutor em Direito Público Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Mestre em Ciências Jurídico-Internacionais pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Portugal. Especialista em Direito do Estado e professor universitário

Alline Pedra Jorge Birol

Pos-Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) (2012), Doutora (2010) e Mestre (2005) em Criminologia pela Université de Lausanne (Suiça), Mestre (2002) em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Advogada. Atualmente trabalha na Organização Internacional para as Migrações (OIM), Missão na Turquia, como Expert em Tráfico de Pessoas. Nos últimos 10 anos, trabalhou em diferentes projetos e pesquisas (desenvolvimento e execução) com outras organizações internacionais - UNODC, PNUD e ICMPD. Seus interesses de pesquisa são: migração, tráfico de pessoas, justiça criminal, direitos humanos, segurança humana, segurança pública, violência contra as mulheres, prevenção ao crime, crime organizado.

Annie Lamontagne

Doutora (2015) e mestre (2010) pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas da Universidade de Brasília. Possui graduação em Ciências Sociais, com primeira concentração em Ciência Política e segunda concentração em Comunicação, pela Universidade de Ottawa, Canadá (1996). Trabalha atualmente na ONG canadense Hacking Health, como responsável pelo desenvolvimento e coordenação de equipes voluntárias em trinta cidades nos cinco continentes. Atua nas áreas de saúde e tecnologia, responsabilidade social empresarial, capacitação em direitos humanos e team-building.

Bruno Henrique Faria Cabral

Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) e atualmente cursa especialização em Direito Internacional pela Faculdade Damásio.

Caio Boris Cardoso Pereira

Acadêmico do décimo semestre do curso de Direito do UNIEURO.

Carina Rodrigues de Araújo Calabria

Doutora pela Universidade de Manchester, com financiamento do Conselho de Pesquisa Europeu. Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília, com financiamento da Capes.

Carolina Silva Pedroso

Doutora e Mestre em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) e Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Docente e coordenadora de Relações Internacionais da Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP). Pesquisadora do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da UNESP (IEEI-UNESP) e do Instituto de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre Estados Unidos (INCT-INEU), pesquisadora-visitante do Institute for the Study of Latin America and the Caribbean (ISLAC) da University of South Florida.

Carolina Nogueira Lannes Gonçalves

Oficial de Chancelaria do Ministério das Relações Exteriores. Graduada em Direito, pelo Centro Universitário de Brasília – UniCEUB; ex-assessora da Sub-Chefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República; ex-Vice-Consul do Brasil na Mauritânia, Vice-Cônsul do Brasil em Chicago.

Cristiane Helena de Paula Lima Cabral

Doutora em Direito Público Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Mestre em Ciências Jurídico-Internacionais pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Portugal. Especialista em Direito Público e professora universitária

Diaulas Costa Ribeiro

Pós-Doutorado pela Universidade Complutense de Madrid, Espanha. Doutor em Direito pela Universidade Católica Portuguesa, Lisboa. Diretor do Curso de Direito da Universidade Católica de Brasília. Procurador de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Edécio Vigna

Doutor pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), vinculado ao Instituto de Ciências Sociais (ICS) da Universidade de Brasília (UnB). 2015. Formado em História pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Assis (UNESP), Mestrado em Ciência Política no Instituto de Política da Universidade de Brasília (IPOL/UnB). Assessor político do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Coordenador do GT de Agricultura Familiar da Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip), Conselheiro Titular do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Assessor da Comissão de Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, Diretor de Planejamento e Orçamento da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal (SEDEST).

Elisa de Sousa Ribeiro

Doutora e Mestre em Ciências Sociais pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação Sobre as Américas da Universidade de Brasília (CEPPAC/UnB). Especialista em Relações Internacionais e em Direito Internacional pela Faculdade Damásio. Bacharel em Direito pelo UniCEUB. Advogada internacionalista. Professora Voluntária vinculada ao IREL/UnB. Professora de Direito Internacional Público, Direito Internacional Privado e Direitos Humanos do curso de Direito do UNIEURO. Professora de Proteção Internacional dos Direitos Humanos no Curso de Relações Internacionais do UniCEUB. Co-Líder do Grupo de Estudos do Mercosul do UniCEUB. Pesquisadora do Geo\$ mundo - Geografia Econômica Mundial da UTF/PR. Membro da Comissão de Relações Internacionais e ex-membro da Comissão de Assuntos Legislativos da Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional Distrito Federal. Autora do livro "Mercosul: sobre democracia e instituições". Coordenadora da obra "Direito do Mercosul". Coordenadora, juntamente com o Prof. Dr. Camilo Negri, da série de quatro volumes "Retratos sul-americanos: perspectivas brasileiras sobre história e política externa". Coordenadora, juntamente com os Prof. Dr. André Gontijo e Profa. Dra. Eloisa Maieski, do "Guia de Organizações Internacionais das Américas"

Eloisa Maieski Antunes

Geógrafa e Cientista de Dados. Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Paraná. Ex-bolsista da Capes com Doutorado Sanduíche na Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Professora Universitária com publicações acadêmicas na área de Geografia Econômica e Relações Internacionais. Trabalha com a temática de integração e redes econômicas. Atualmente é CEO da GeographicData.

Felipe Neves Caetano Ribeiro

Diplomata. Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Tem experiência na área de Direito Público, com pesquisa voltada para os mecanismos de diálogo entre o Direito Internacional Público e o Direito Constitucional, especialmente na América Latina e em seus processos de integração regional.

Felipe Pinchemel Cotrim dos Santos

Diplomata. Mestre em Direito Internacional pela Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Foi bolsista do governo francês Bourse d'excellence Eiffel no período de 2010-2011. Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

Hadassah Laís de Sousa Santana

Mestre em Direito Internacional Econômico e Tributário pela UCB/DF. Professora de Direito Tributário e Coordenadora do Núcleo de Prática Jurídica na Justiça Federal no curso de graduação em Direito da UCB/DF. Professora de Direito Penal Tributário, Direitos Fundamentais e Tributação e Reforma Tributária na especialização em Direito Tributário e Finanças Públicas do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP. Assessora Legislativa Tributária. Doutoranda em Educação pela Universidade Católica de Brasília. Membro do grupo de pesquisa NEPATS - Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor da UCB/DF.

Helen Miranda Nunes

Doutoranda em História, Política e Bens Culturais do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Doutorado sanduíche em andamento no departamento de História da Purdue University, Indiana, Estados Unidos. Mestre em Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Assistente de pesquisa da European Union, Latin American and Caribbean Foundation (EU-LAC Foundation – Hamburgo, Alemanha) no projeto MAPEO. Participação no Projeto Nuevos Liderazgos para América Latina (FENERI – Buenos Aires, Argentina). Tem experiência na área de Energia e Relações Internacionais, Integração Regional, Política Externa e Defesa.

Henrique Carlos de Oliveira de Castro

Doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Foi pesquisador e professor convidado no Kellogg Institute for International Studies da University of Notre Dame (EUA) em 2016, realizou estágio pós-doutoral na École des hautes études en science sociales (Paris, França) em 2010/2011 e estágio doutoral (sanduíche) no Institute for Social Research da Universidade de Michigan em 1999 (EUA). É professor no Programa de Pós-graduação em Ciência Política e do curso de Relações Internacionais da UFRGS. Foi professor da Universidade de Brasília (UnB), lotado no CEPPAC (Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas) de 2000 a 2013 e também diretor do DATAUnB (Centro de Pesquisa de Opinião Pública - Pesquisas Sociais Aplicadas) entre 2004 e 2008. É consultor da Capes para temas de internacionalização e coordenador e diretor da Pesquisa Mundial de Valores (World Values Survey) no Brasil. Pesquisador produtividade em pesquisa 2 do CNPq.

Hugo Freitas Peres

Diplomata. Mestre em Relações Internacionais na Universidade de Brasília e graduado em Relações Internacionais no Centro Universitário Curitiba.

Júlio Edstron S. Santos

Doutorando em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – UNICEUB. Mestre em Direito Internacional Econômico pela UCB/DF. Coordenador de Ensino à Distância da Faculdade Anasps. Coordenador do Curso de Direito do Uniplan/DF. Membro dos grupos de pesquisa Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor (NEPATS) da UCB/DF, Políticas Públicas e Juspositivismo, Jusmoralismo e Justiça Política do UNICEUB.

Laura Emilse Brizuela

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional na Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI-UFRJ), mestre em Relações Internacionais pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (PPGRI-UERJ), bacharel em jornalismo pela Universidade de Palermo, Buenos Aires (UP). Argentina radicada no Brasil.

Li-Chang Shuen

Pós-Doutora pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ. Doutora em Ciências Sociais pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas da Universidade de Brasília. Mestre em Comunicação Social pela Universidade Federal de Pernambuco. Professora Adjunta do Departamento de Comunicação Social da Universidade Federal do Maranhão. Coordenadora do Laboratório Integrado de Pesquisa e Práticas Jornalísticas da Universidade Federal do Maranhão.

Liziane Angelotti Meira

Doutora e Mestre em Direito Tributário (PUC/SP). Mestre em Direito com concentração em Direito do Comércio Internacional e Especialista em Direito Tributário Internacional (Universidade de Harvard). Auditora-Fiscal da Receita Federal do Brasil. Conselheira do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. Professora da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Brasília. Professora e Coordenadora do Curso de Pós-Graduação em Direito Tributário do Instituto Brasiliense de Direito Público. Professora Conferencista do Instituto Brasileiro de Estudos Tributários. Autora, entre outras obras, dos livros Regimes Aduaneiros Especiais e Tributos sobre o Comércio Exterior

Lucas Ribeiro Guimarães

Especialista em Relações Internacionais pela UnB e graduado em Relações Internacionais pela Católica de Brasília. Trabalhou no Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) e atualmente é assistente de pesquisa no Centro de Direito Internacional (Cedin). Possui interesse em: migração, direitos Humanos, direito Internacional e Relações Internacionais, integração regional e Política externa.

Luigi Bonafé

Professor. Bacharel, Licenciado e Doutor em História pela UFF. Ensina História Mundial Contemporânea, História do Brasil e História da Política Externa Brasileira para aspirantes ao Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (CACD).

Luiz Eduardo Abreu

Doutor em Antropologia. Foi professor do programa de mestrado em doutorado em direito do UniCEUB desde a sua fundação até 2013. Atualmente está no Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília. Entre os seus interesses de pesquisa está a relação entre o direito e a política no caso brasileiro.

Marco Antônio Alcântara Nascimento

Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília. Assessor para o Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), do Governo Federal, no Banco do Brasil S/A.

Maria do Carmo Rebouças dos Santos

Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (CEAM/UnB). Especialista em Estado, Governo e Políticas Públicas pelo Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Especialista em Direitos Humanos pela Universidade do Estado da Bahia/Ministério Público da Bahia. Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador. Professora Adjunta de Direito da Universidade Federal do Sul da Bahia. Doutora em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pelo Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares da Universidade de Brasília. Advogada inscrita na Ordem dos Advogados do Brasil Seção Bahia desde 1994. Na pesquisa e docência atua nos campos de Direito Constitucional, Pluralismo Jurídico, Desenvolvimento, Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Público Internacional, Política Internacional, Políticas Públicas, Cooperação Sul-Sul, Estudos de Desenvolvimento sobre Guiné-Bissau e Estudos Étnico/Raciais, ministrando palestras e produzindo textos acadêmicos sobre os referidos temas. Participa da Rede Sul-Sul (FLACSO/UnB/CES) e é integrante do Grupo de Estudos Comparados México, Caribe, América Central e Brasil – MECACB/CNPq do ELA/ICS/UnB.

Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha

Doutora em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais. Doutora honoris causa pela Universidade Inca Garcilaso de la Vega – Peru. Mestra em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade Católica Portuguesa. Ministra do Superior Tribunal Militar. Professora Universitária.

Mariana Yokoya Simoni

Diplomata. Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, Mestre em Ciências Sociais pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC/UnB), e bacharel em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais (IREL/UnB). Tem experiência nas seguintes áreas de pesquisa: História da Política Externa do Brasil, Proteção Internacional dos Direitos Humanos, Justiça de Transição na América Latina.

Maurin Almeida Falcão

Pós-doutor na Universidade de Paris I-Panthéon-Sorbonne. Doutor em Direito Público pela Universidade de Paris XI-Sud. Membro do Instituto Internacional de Ciências Fiscais. Pesquisador-visitante no CRDT da Universidade de Reims. Pesquisador visitante no Grupamento Europeu de Pesquisa em Finanças Públicas-GERFIP da Universidade de Paris I-Panthéon-Sorbonne. Professor do Mestrado em Direito e dos cursos de Direito e de Relações Internacionais da Universidade Católica de Brasília.

Paulo Afonso Velasco Júnior

Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (IESP-UERJ) e mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI/PUC-Rio). Professor Adjunto de Política Internacional do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da UERJ (PPGRI-UERJ). Senior fellow do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e pesquisador do Laboratório de Estudos Sobre Regionalismo e Política Externa (LeRPE) da UERJ.

Paulo Roberto de Almeida

Diplomata. Doutor em Ciências Sociais, Mestre em Planejamento Econômico. Foi professor no Instituto Rio Branco e na Universidade de Brasília, diretor do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) e, desde 2004, é professor de Economia Política no Programa de Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) em Direito do Centro Universitário de Brasília (Uniceub). Como diplomata, serviu em diversos postos no exterior. É editor adjunto da Revista Brasileira de Política Internacional e autor de vários livros de relações internacionais e de diplomacia brasileira. Desde agosto de 2016 é Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, IPRI-Funag /MRE.

Patrícia Cristina Orlando Villalba

Advogada. Mestre em Direito do Comércio Internacional na Universidade de São Paulo. Especialista em Direito Tributário pelo IBET. Graduada em Contabilidade pela FIPECAFI/USP.

Rafael de Aguiar Arantes

Graduado em Ciências Sociais, com bacharelado em Sociologia, pela Universidade Federal da Bahia. Mestre e Doutor em Ciências Sociais pela mesma Universidade, com estágio de doutoramento no Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales da Pontificia Universidad Católica de Chile, financiado pelo Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior da CAPES. Atualmente é professor adjunto do Departamento de Sociologia da UFBA, pesquisador associado ao Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades - CRH/UFBA e pesquisador do núcleo Salvador do INCT/Observatório das Metrôpoles. Tem experiência de pesquisa, com ênfase em Sociologia Urbana, atuando principalmente nos seguintes temas: metrôpoles latino-americanas, segregação e desigualdades sócio-espaciais, espaço público e sociabilidade urbana.

Rafael Braga Veloso Pacheco

Diplomata. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos, em Belo Horizonte. Entre 2010 e 2013, em Brasília, foi servidor do quadro permanente do Ministério da Justiça, havendo, dentre outras atribuições, chefiado a Divisão de Medidas Compulsórias e ocupado o cargo de Assistente Técnico do Departamento de Estrangeiros da Secretaria Nacional de Justiça. Também em Brasília, foi servidor, de novembro a dezembro de 2013, do quadro permanente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, em exercício na Vara de Execução das Penas e Medidas Alternativas do Distrito Federal.

Richard Santos

É doutor em Ciências Sociais pelo Departamento de Estudos Latino-americanos, ELA-UNB. Professor adjunto do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências, IHAC e do Centro de Formação em Artes da Universidade Federal do Sul da Bahia, UFSB. Membro/pesquisador do Grupo de Estudos Comparados México, Caribe, América Central e Brasil (MeCACB), uma parceria do Departamento de Estudos sobre as Américas, ELA, da Universidade de Brasília, com The Migrations and Society Research Unit (URMIS) - Université Paris-Sorbonne. Também é membro do GT CLACSO Política y producción audiovisual en la era digital. Mestre em Comunicação pela Universidade Católica de Brasília.

Robson Rael

Mestrando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB), Bacharel em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Ex-Analista Técnico Administrativo do Ministério da Justiça. Técnico Judiciário do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região.

Romeu Costa Ribeiro Bastos

Doutor em Estratégia pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Mestre em Engenharia de Sistemas pelo Instituto Militar de Engenharia. General de Divisão. Professor Universitário.

Sonia Ranincheski

Doutora em Sociologia com ênfase em Estudos Comparados Sobre as Américas pela Universidade de Brasília, Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e graduada em História pela mesma universidade. Tem Pós-Doutorado em Sociologia na École de Hautes Études en Sciences Sociales (EHSS), Paris, França. Foi professora do Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas da UnB. É Professora do Departamento de Economia e Relações Internacionais (DERI) e do Programa de Pós- Graduação em Ciência Política da UFRGS.

Umberto Euzebio

Doutor e mestre em Zootecnia na área de Produção Animal pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Jaboticabal (1993 e 1999). Especialização em Metodologia do Ensino Superior pela Universidade Federal de Viçosa (1994). Biólogo licenciado e Zootecnista. Licenciado em Letras pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é professor adjunto IV no Instituto de Ciências Biológicas da UnB. Credenciado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sociedade e Cooperação Internacional CEAM/UnB (Mestrado e Doutorado).

Vinícius Fox Drummond Cançado Trindade

Diplomata. Mestrando em Direito pela Universidade de Brasília. Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília.

A obra *Retratos sul-americanos: perspectivas brasileiras sobre história e política externa* revela a força da articulação acadêmica de inúmeros (as) pesquisadores (as), diplomatas e juristas para entender os diversos conceitos do que comumente chamamos de integração latino-americana e as diferentes instâncias multilaterais regionais construídas ao longo do século XX para conferir um sentido de unidade à região.

As reflexões, majoritariamente apoiadas desde o ponto de vista brasileiro, indicam os aspectos econômicos, políticos e culturais que afloram na nossa *intelligentsia* diplomática desde o século XIX, tais como as fronteiras do Brasil com os vizinhos sul-americanos, bem como os dilemas advindos da diversidade de atores que nos circundam. Também reflete sobre a necessidade de integração dos povos e não apenas a interlocução de alto nível que envolve chefes de Estado e seus respectivos corpos diplomáticos.

A discussão sobre o MERCOSUL e seus instrumentos de concertação jurídico-política ocupa uma parte considerável da obra, tendo em vista que o que seria apenas um mercado comum entre alguns países do sul da América do Sul ganhou dimensões políticas e sociais mais amplas nas primeiras décadas do século XXI, sem que contudo o modelo de integração pudesse ter sido suficientemente popularizado e socialmente legitimado e consolidado a ponto de trazer segurança jurídica e institucional para a região.

Aliado a este debate, a emergência da UNASUL também é um tema relevante na obra, o que demonstra a busca significativa da América Latina, em especial a da Sul, em encontrar um bloco capaz de reagir às complexas demandas do continente as quais, cada vez, se tornam mais urgentes, como as diversas crises migratórias da região, o desafio da elevação dos índices de desenvolvimento, a necessidade de aumento dos patamares de escolarização e a preservação do meio ambiente,

Por fim, os temas ligados à fragmentação versus monopólio das mídias, os modelos controversos de urbanização em quase todas as cidades da América Latina e a redefinição das centrais sindicais e os limites de sua latinoamericanização também compõem o excelente cabedal de temas que esta obra nos brinda e revelam o tamanho dos desafios políticos, econômicos e sociais que a região enfrenta e que precisará de um esforço coordenado entre vizinhos para que a tão sonhada integração seja um projeto político que traga benefícios para todos os Estados e povos da nossa querida Latinoamérica.

Renata Melo Rosa

APRESENTAÇÃO

É com satisfação que apresentamos esta imponente compilação de quatro volumes sobre temas até então pouco tratados na Academia brasileira: reflexões de diferentes pesquisadores e profissionais sobre a política externa brasileira com foco na América do Sul. A contribuição dessa obra está ligada ao analfabetismo histórico do Brasil em relação ao continente no qual está inserido.

O Brasil, embora parte da América do Sul, historicamente se mantém distante dos povos, cultura e interesses latino-americanos. O que explica este distanciamento, tendo gerado o pensamento comum de que estamos de costas para a América Latina, é ainda um debate atual. O passado histórico comum de colônia não parece ser suficiente para que brasileiros de diferentes estratos sociais se sintam latino-americanos, talvez porque, aqui neste país, a história e o conhecimento histórico não são valores importantes a serem cultivados. Somos levados a ser um povo que pouco conhece a sua história. Exigir que este mesmo povo se identifique com outras sociedades, mesmo que façam parte de suas fronteiras ou com proximidades sociais e políticas, parece ser demasiado. Os quinhentos anos de história brasileira, de sociedade fracionada pelos interesses de classe, com imensos e crescentes abismos sociais e culturais, nos mostra que os negócios das elites dominantes – elas mesmas ignorantes e orgulhosas da sua condição – se perpetuam também em função desta ignorância do povo. Precisariamos de uma mudança sócio-cultural de larga proporção e que inserisse no centro dos interesses do país justamente os interesses desse mesmo povo, para nos constituirmos como uma nação plena.

Com efeito, a iniciativa de Elisa Ribeiro e Camilo Negri – dois jovens cientistas sociais já reconhecidos entre os pares – é maiúscula: são 41 autores brasileiros de inúmeras instituições e com perspectivas teóricas as mais diversas, que escreveram sobre assuntos variados ligados à política externa em geral e de áreas distintas. Trata-se de um desafio intelectual reunir em uma mesma obra autores pertencentes a áreas como a sociologia, direito, Relações Internacionais, história, geografia, ciência política, antropologia.

Essa diversidade e pluralidade de investigadores é sem dúvida um dos ganhos significativos para os leitores da obra e certamente é mais um passo na direção de aumentar os conhecimentos sobre nossas relações com os países vizinhos.

Os textos aqui apresentados contribuem para o conhecimento da história e da política externa da América do Sul, trazendo igualmente, enfoques e perspectivas brasileiras sobre a região e sobre o Brasil, em específico. Mais do que informações ou meros dados, temos aqui análises sobre conteúdo de temas tradicionais e importantes para o Brasil e o continente latino-americano. O espectro amplo dos temas aqui tratados, embora alguns abordem períodos muito distantes, faz parte da agenda das pesquisas sobre o Brasil e a América Latina e se interconectam, se pensarmos que estão relacionados a política nacional e internacional da região. Assim, tratar de fronteiras nacionais, o potencial energético, soberania e defesa da Amazônia estão entrecruzados na discussão do papel do Estado Nacional. Da mesma que a estratégia de cooperação Sul-Sul, as relações da América do Sul e Brasil com a União Europeia ou as exportações de commodities estão relacionadas a interesses locais e globais. Em outras palavras, os itens apresentados nos capítulos deste livro remetem a questões gerais e amplamente – mas não suficientemente – estudadas, tais como os papéis do Brasil e da América Latina na divisão internacional do trabalho; as relações entre Brasil, América Latina na economia mundial; o papel da política externa diante de economias interpenetradas; e os projetos de integração como o Mercosul ou a ALCA.

A contribuição maior deste livro é sem dúvida a clareza com que as decisões políticas são mostradas como decisões originadas nos interesses específicos econômicos, na maioria das vezes e imbricadas com as ações dos governos nacionais. A abordagem geral do livro não está centrada apenas na relação dos Estados Nacionais, característica de análises tradicionais nas relações internacionais e no Direito, mas encontramos enfoques ligados à economia, à cultura e à diplomacia.

Neste sentido, trata-se de uma obra que contribui para o entendimento dos tempos atuais marcados pela acelerada expansão das transações mundiais, concentração de riquezas, aumento da pobreza e da desigualdade social e o domínio do sistema financeiro. A leitura deste livro ajudará a montar o instável mosaico que é hoje o sistema internacional.

Convidamos, assim, o leitor a explorar esta obra que, certamente, se constituirá em material importante de consulta para especialistas ou para o público em geral, assim como se tornará referências em disciplinas de graduação e pós-graduação em cursos como Relações Internacionais, Direito, Ciência Política.

Sonia Ranincheski

Henrique Carlos de Oliveira de Castro

O BRASIL E A AMÉRICA DO SUL

- O PRIMEIRO EMBAIXADOR, À SOMBRA DO BARÃO** 24
LUIGI BONAFÉ
- MEDIAÇÃO BRASILEIRA EM CONFLITOS SUL-AMERICANOS NA DÉCADA DE 1930** 57
VINÍCIUS FOX DRUMMOND CANÇADO TRINDADE
- DA HESITAÇÃO À AFIRMAÇÃO: A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A REGIÃO PLATINA NA 2ª CHANCELARIA DE PAULINO JOSÉ SOARES DE SOUZA (1849-1853)** 85
HUGO FREITAS PERES
- A INTERVENÇÃO BRASILEIRA DE 1851 NO URUGUAI** 116
RAFAEL BRAGA VELOSO PACHECO
- RETRATOS GEOGRÁFICOS E HISTÓRICOS SOBRE OS DIFERENTES PARADIGMAS APLICADOS NA FAIXA DE FRONTEIRA DO BRASIL (1872-2010)** 144
ELOISA MAIESKI ANTUNES
- RECOMPENSA, HONRA, SUBMISSÃO: VERSÕES DA ENTRADA DO BRASIL NA SOCIEDADE DAS NAÇÕES** 164
MARIANA YOKOYA SIMONI
- AMAZÔNIA: UMA ANÁLISE SOBRE A SOBERANIA E A DEFESA ESTRATÉGICA DO ESTADO BRASILEIRO** 195
MARIA ELIZABETH GUIMARÃES TEIXEIRA ROCHA; ROMEU COSTA RIBEIRO BASTOS
- CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS DAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS, 1824-1946** 221
PAULO ROBERTO DE ALMEIDA

POLÍTICA, ECONOMIA E COOPERAÇÃO

- TOCQUEVILLE REVÊ A AGRURAS DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA DO SUL** 248
PAULO ROBERTO DE ALMEIDA
- A ESTRUTURA DE OPORTUNIDADE POLÍTICA E CULTURAL: A CRIAÇÃO DA REDE BRASILEIRA DE INTEGRAÇÃO DOS POVOS (REBRIP)** 298
EDÉLCIO VIGNA
- ELEMENTOS DE CONTINUIDADE E RUPTURA DA POLÍTICA EXTERIOR VENEZUELANA** 323
CAROLINA SILVA PEDROSO
- A COOPERAÇÃO ENTRE O BRASIL E A UNIÃO EUROPEIA: UMA ABORDAGEM A PARTIR DA ARGUMENTAÇÃO DE MORAVCSIK** 349
MAURIN ALMEIDA FALCÃO; LUCAS RIBEIRO GUIMARÃES
- ESTRATÉGIAS DE COOPERAÇÃO SUL-SUL: A EXPERIÊNCIA DO BRASIL COM A GUINÉ BISSAU** 374
MARIA DO CARMO REBOUÇAS DOS SANTOS; RICHARD SANTOS; UMBERTO EUZEBIO
- A REFORMA POLÍTICA BRASILEIRA DE 2015 SOB AS ÓTICAS DO NEO-INSTITUCIONALISMO** 408
ROBSON RAEL
- A EXPORTAÇÃO DE CARNE BRASILEIRA PARA OS MERCADOS KOSHER E HALAL APÓS O PLANO REAL** 428
BRUNO HENRIQUE FARIA CABRAL
- A GRANDE DIVERGÊNCIA NA ECONOMIA MUNDIAL E A AMÉRICA LATINA (1890-1940)** 437
PAULO ROBERTO DE ALMEIDA

A AMÉRICA LATINA NA ORDEM ECONÔMICA MUNDIAL, DE 1914 A 2014 464
PAULO ROBERTO DE ALMEIDA

ANOTAÇÕES SOBRE OS INSTITUTOS DO MATCHING CREDIT E TAX SPARING NOS ACORDOS INTERNACIONAIS 498
PATRÍCIA CRISTINA ORLANDO VILLALBA

ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E INTEGRAÇÃO

AS ESTRATÉGIAS DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS PARA A AMÉRICA LATINA 523
SONIA RANINCHESKI; HENRIQUE CARLOS DE OLIVEIRA DE CASTRO

OS PROJETOS SUL-AMERICANOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: A “IMPLOÇÃO” DO PROJETO DA ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS E AS ALTERNATIVAS EM CONSTRUÇÃO 542
MARCO ANTÔNIO ALCÂNTARA NASCIMENTO

ENTRAVES CONSTITUCIONAIS BRASILEIROS A UMA INTEGRAÇÃO REGIONAL 581
CAROLINA NOGUEIRA LANNES GONÇALVES

DEZ ANOS DE CRIAÇÃO DO PARLAMENTO MERCOSUL 615
ALEX IAN PSARSKI CABRAL; CRISTIANE HELENA DE PAULA LIMA CABRAL

INTEGRAÇÃO REGIONAL E SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS: ADEQUAÇÃO ENTRE MEIOS E FINS 641
ALEX IAN PSARSKI CABRAL; CRISTIANE HELENA DE PAULA LIMA CABRAL

“CLÁUSULAS DEMOCRÁTICAS” E TRANSCONSTITUCIONALISMO NA AMÉRICA DO SUL: UMA ANÁLISE BASEADA NA RUPTURA INSTITUCIONAL NO PARAGUAI 689
CARINA RODRIGUES DE ARAÚJO CALABRIA; FELIPE NEVES CAETANO RIBEIRO

O DESAFIO ESTÁ LANÇADO: O BRASIL EM BUSCA DA INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA SUL-AMERICANA (2000-2010) 705
HELEN MIRANDA NUNES

PARADIGMAS DA ATUAÇÃO BRASILEIRA NO MERCOSUL 733
ELISA DE SOUSA RIBEIRO; FELIPE PINCHEMEL COTRIM DOS SANTOS

INTEGRAÇÃO E DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA DO SUL 765
ALEX IAN PSARSKI CABRAL; CRISTIANE HELENA DE PAULA LIMA CABRAL

AS CENTRAIS SINDICAIS NO MERCOSUL: ENTRE UM COLABORACIONISMO CRÍTICO E UMA CRÍTICA COLABORACIONISTA 789
PAULO AFONSO VELASCO JÚNIOR

O PAPEL DA UNASUL NO DESENVOLVIMENTO DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA: A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA CLAÚSULA DEMOCRÁTICA 813
DIAULAS COSTA RIBEIRO; JÚLIO EDSTRON S. SANTOS

A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS COMO FONTE DE INTEGRAÇÃO DOS ESTADOS SUL-AMERICANOS 835
LIZIANE ANGELOTTI MEIRA; JÚLIO EDSTRON S. SANTOS; HADASSAH LAÍS DE SOUSA SANTANA

A DIFÍCIL ARTE DE ENTENDER O QUE O OUTRO QUER DIZER 863
LUIZ EDUARDO ABREU

AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ARGENTINA E A SUA INFLUÊNCIA NA APLICAÇÃO DAS CLÁUSULAS DEMOCRÁTICAS DO MERCOSUL E DA UNASUL 885
CAIO BORIS CARDOSO PEREIRA

QUESTÕES SÓCIO-ECONÔMICAS

**TELEVISÃO, DOMINANTES CULTURAIS E DISCURSOS HEGEMÔNICOS
NA CONSTRUÇÃO DA BRASILIDADE E DA ARGENTINIDADE EM
PERSPECTIVA COMPARADA 918**

LI-CHANG SHUEN

**A RESTRIÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS NAS METRÓPOLES LATINO-
AMERICANAS 946**

RAFAEL DE AGUIAR ARANTES

**MIGRAÇÃO INTERNACIONAL, REFÚGIO E TRÁFICO INTERNACIONAL
DE PESSOAS NA AMÉRICA DO SUL..... 983**

ALLINE PEDRA JORGE BIROL

**O PAÍS DE ORIGEM DE UMA EMPRESA MULTINACIONAL IMPORTA?
LÓGICAS INSTITUCIONAIS EM CONFLITO E EM COOPERAÇÃO NA
RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL 1006**

ANNIE LAMONTAGNE

**CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DEL ESTRUCTURALISMO
LATINOAMERICANO 1038**

LAURA EMILSE BRIZUELA

O BRASIL E A AMÉRICA DO SUL

O PRIMEIRO EMBAIXADOR, À SOMBRA DO BARÃO

Luigi Bonafé*¹

“Eu, em diplomacia, nunca perdi um só dia o sentido da proporção e da realidade.”
(NABUCO apud PEREIRA, 2006, p. 7)

1 INTRODUÇÃO

A primeira Embaixada do Brasil foi criada há 110 anos, em Washington, em 1905. O primeiro Embaixador brasileiro foi Joaquim Nabuco, por escolha do então Ministro das Relações Exteriores, José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco. Hoje, contudo, ainda são poucos os brasileiros que têm conhecimento ou lembram-se disso. Mesmo que substituíssemos “brasileiros” por “diplomatas” ou “historiadores profissionais”, essa frase continuaria sendo verdadeira – o que não deixa de ser espantoso. Por outro lado, quase todos(as) os(as) integrantes do Corpo Diplomático que servem ou serviram ao país têm algo de relevante a dizer sobre a chancelaria responsável pela inauguração da nossa primeira Embaixada.

No mesmo sentido, é lícito supor que parte considerável dos brasileiros já ouviu falar do chanceler que comandava a política externa brasileira em 1905. Joaquim Nabuco, por sua vez, também não é um desconhecido dos brasileiros: ao

* Esse texto é uma versão inédita, reduzida e adaptada de trecho do capítulo 5 e da “Conclusão” de minha Tese de Doutorado, aprovada pelo Programa de Pós-Graduação em História Social da Universidade Federal Fluminense (PPGH/UFF) em 2008 e intitulada Como se faz um herói republicano. A versão completa e original do texto do capítulo, bem como a Tese na sua íntegra, está disponível gratuitamente para consulta on-line. Cf. BONAFÉ (2008)

¹ Professor. Bacharel, Licenciado e Doutor em História pela UFF. Ensina História Mundial Contemporânea, História do Brasil e História da Política Externa Brasileira para aspirantes ao Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (CACD).

contrário, viveu, morreu e sobrevive como herói nacional. Seus contemporâneos não o consideravam “o maior dos brasileiros”, como Rio Branco, nem o “mais culto”, como Rui Barbosa, mas havia certo consenso em dizer que ele era o homem mais “brilhante” do seu tempo (GOES FILHO, 1999, p. 257). Como poucos heróis nacionais, diz Célia Azevedo (2001), Nabuco “parece resistir a qualquer ação do tempo, tal a longevidade de sua celebração”. Tamanha e tão difundida é a devoção a ele, e “tão incessantes e apaixonadas” são as evocações de seu nome, que “o mais certo, e mais conveniente”, argumenta a autora, “será chamá-lo de Santo” ou, “simplesmente, São Nabuco”.

Por que motivo(s), então, lembramos Nabuco como herói nacional, ouvimos falar tanto do chanceler que criou nossa primeira Embaixada, mas praticamente ignoramos o fato de ter sido “São Nabuco” o primeiro Embaixador brasileiro? O objeto de análise desse texto é justamente o contraste entre as figuras de Joaquim Nabuco e do Barão do Rio Branco em nossa memória coletiva. A hipótese de trabalho é que o relativo “esquecimento” do primeiro Embaixador do país tem relação direta com o processo de consagração de Rio Branco como “patrono” da diplomacia brasileira. São investigadas as principais características de algumas das narrativas consagradas sobre esses dois heróis nacionais. A tese proposta é que tal contraste fundamenta-se em construções mnemônicas que são recorrentes nas análises da história da política externa brasileira e que associam as trajetórias de Nabuco e Rio Branco, respectivamente, com o “idealismo” e o “realismo”.

2 A SOMBRA DO BARÃO E O ESTIGMA DO IDEALISMO

Dentre todos os heróis que a Primeira República consagrou, um dos maiores é, sem dúvida, o Barão do Rio Branco. Não só por ser, até hoje, um dos mais comemorados homens públicos do período, mas também porque os próprios contemporâneos parecem ter alçado sua imagem ao topo do panteão de heróis da Pátria. Na ocasião de sua morte, os necrológicos do Barão publicados na imprensa brasileira dedicaram-lhe os mais elogiosos epítetos. A edição de 12 de fevereiro de 1912 do jornal *A imprensa*, por exemplo, declarou que o Barão tinha sido “o mais

seguro, o mais vigilante guarda da pátria”.² Outro periódico, *A República*, afirmou que nenhum outro “brasileiro atingiu mais alto o culto da veneração popular”.³

A construção de uma narrativa mítica da vida e dos feitos do patrono da diplomacia republicana tem muito a ver com o obscurecimento da atuação de Joaquim Nabuco como primeiro Embaixador brasileiro em Washington. Assim, embora o processo de construção da memória sobre Rio Branco não seja o objeto de análise central nesse trabalho, a identificação de algumas de suas características principais pode iluminar aspectos do enquadramento (POLLAK, 1989) da memória sobre Nabuco.

De acordo com Cristina Moura, o ano do centenário de nascimento de Rio Branco foi o momento privilegiado de heroificação do Barão. Comandado pelo Ministério das Relações Exteriores, o planejamento das comemorações daquele ano foi “fundamental para a consolidação do nome de Rio Branco como patrono da diplomacia brasileira”. Segundo a autora, há documentos oficiais que o comprovam:

[...] o decreto-lei que considera data de comemoração cívica nacional o dia 20 de abril, data do primeiro centenário do nascimento de José Maria da Silva Paranhos; o decreto-lei 7.473 que cria o Instituto Rio Branco e o decreto-lei 7.547, que institui a medalha comemorativa do centenário do nascimento do Barão do Rio Branco. Todos os decretos são assinados pelo presidente Getúlio Vargas. Os outros decretos que compõem o processo de invenção da ‘tradição Rio Branco’ são o de fevereiro de 1963, que institui a Ordem de Rio Branco, assinada pelo então presidente João Goulart, e o de 1970, que cria o Dia do Diplomata, na data de aniversário do Barão do Rio Branco. (MOURA, 2000, p. 3-4)

No mesmo ano de 1945 foi publicada a mais citada biografia do Barão, escrita por Álvaro Lins sob encomenda de Oswaldo Aranha e Maurício Nabuco, respectivamente Ministro e Secretário-Geral das Relações Exteriores, naquele momento. Posteriormente, por ocasião do sesquicentenário do nascimento de Rio Branco, em 1995, esta obra foi reeditada, ao lado de outra aclamada biografia do Barão, escrita por Luis Viana Filho em 1959. Como Moura (2000) afirma, essas biografias, “assim como os bustos, as medalhas e os rituais do Dia do Diplomata, compõem o *personagem* Rio Branco como símbolo da diplomacia brasileira (...),

² *A Imprensa*, 12 de fevereiro de 1912.

³ *A República*, 10 de fevereiro de 1912.

invocando seu ‘mito de origem’”. A figura do Barão do Rio Branco serve, portanto, como:

[...] símbolo utilizado ritualmente como emblema da coletividade dos diplomatas brasileiros, também materializado em estátuas e medalhas que acabam sendo portadoras de uma certa sacralidade. Por trás dos rituais e dos objetos, no entanto, há uma narrativa mítica da qual as biografias são a principal fonte.

Essas biografias sobre o Barão forjaram a imagem predominante dentro e fora do Ministério das Relações Exteriores. O Barão do Rio Branco é figura cativa no panteão de grandes nomes da Pátria até hoje, onde figura como o chanceler que desenhou boa parte dos contornos atuais do mapa do Brasil. Como Moura (2000) registra, “uma das ênfases principais dos biógrafos é exatamente o papel de Rio Branco como *constituídor* do território nacional”, o corpo da Pátria. E, de fato, na memória coletiva, Rio Branco é o brasileiro que “alcançou a façanha de garantir ao País um território equivalente a 900 mil quilômetros quadrados, sem disparar um só tiro”, legando “à Nação as condições de viver em paz definitiva com seus 11 vizinhos”.⁴

Em pesquisa recente, os leitores da revista *Istoé* classificaram Rio Branco em 8º lugar dentre trinta opções de nomes de “Estadistas” brasileiros do século XX, escolhidas por “especialistas”. Nada mal para um homem público da Primeira República que não chegou sequer a presidente. Os resultados da “eleição” d’*O Brasileiro do Século* deram ensejo à publicação de doze fascículos especiais da revista: o volume reservado ao “Estadista do Século” retrata Rio Branco como o homem que “Riscou o mapa sem disparar um só tiro”. No texto da matéria, ademais, o então ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, declara ainda que a “gigantesca obra diplomática” do Barão “nos livrou para sempre das desgastantes e penosas questões de fronteira, que até hoje atormentam tantos países latino-americanos”.⁵

Este tipo de *olhar*, consagrado na memória nacional, elege a resolução dos conflitos lindeiros do Brasil como a principal obra do patrono da diplomacia

⁴ “8) Barão do Rio Branco”; *Istoé*, “O Brasileiro do Século – Categoria Líderes & Estadistas”, 8º lugar. Disponível em: < <https://goo.gl/MK0FmE> >. Acesso em: 20 dez. 2015.

⁵ Para uma análise detida e didática sobre essa *face* da trajetória do Barão, ver GOMES (2002).

brasileira. A biografia do Barão ganha, assim, em coerência e unidade. Afinal, mesmo antes de se tornar chanceler, Rio Branco tinha obtido enormes prestígio e popularidade por suas vitórias na condição de advogado do Brasil nas questões de limites do país contra a Argentina (acerca do território de Palmas) e contra a França (envolvendo a região do Amapá, na fronteira com a Guiana Francesa).

Cumprir notar, no entanto, que lembrar Rio Branco a partir deste *olhar*, focado sobre a *face* menos controversa de sua trajetória pública, constitui uma escolha dos atores de sua consagração. Essa memória, que foi fixada em 1945 e sobreviveu quase sem alterações até o início do século XXI, obedece a um critério de seleção que termina por minimizar a importância de outros aspectos da gestão do Barão à frente do Ministério. Entre eles figura, por exemplo, o deslocamento do eixo da política externa brasileira de Londres para Washington.

Não seria absurdo afirmar que esse enquadramento da memória sobre Rio Branco é conveniente e convincente, evitando polêmicas que poderiam dificultar o processo de sua heroificação. Afinal, o Barão escolheu aproximar o Brasil de seu “grande irmão do Norte” no momento em que o imperialismo norte-americano assumia, em relação ao que considerava sua “área de segurança” (a América Central e caribenha), um grau de violência até então nunca visto na história da política externa dos Estados Unidos da América. Era o tempo do *Big Stick*, o “caceteão de Roosevelt”, como o chamava Oliveira Lima. Não seria absurdo supor que a consagração da imagem do Barão talvez não tivesse sido coberta de tanta unanimidade, entre meados dos anos 1940 e meados da década de 1960, caso a aproximação com os Estados Unidos tivesse sido “escolhida” como sua maior conquista à frente do Ministério.

Mas, se a memória nacional sobre Rio Branco confere lugar privilegiado ao papel do Barão como *construtor do corpo da pátria*, a literatura acadêmica produzida sobre sua atuação à frente do Ministério das Relações Exteriores realizou análise mais sofisticada da obra diplomática de Rio Branco. Impossibilitados de negligenciar a questão do alinhamento aos Estados Unidos, diplomatas e historiadores da política externa brasileira e do pan-americanismo passaram a associar, de fato, os méritos do chanceler na resolução de conflitos lindeiros com a

“mudança” de eixo da diplomacia brasileira de Londres para Washington. Elaborou-se, dessa maneira, uma análise que construiu a seguinte chave de leitura da gestão do Barão:

[...] Rio Branco serviu-se da amizade norte-americana com vistas a alcançar os objetivos maiores de sua política no contexto sul-americano. Com o concurso norte-americano, pleiteou para o seu país o *status* de primeira potência sul-americana, elevando-lhe o prestígio. Para esta tarefa de aproximação, contou com o concurso do **idealista e ardoroso** Joaquim Nabuco, funcionando como peça importante na embaixada do Brasil em Washington. (CERVO; BUENO, 1992, p. 163, grifo nosso)

Esta mesma explicação aparece, comumente, com outras roupagens. A mais bem articulada delas talvez seja a que descreve a política externa brasileira, durante o século XX, como estruturada em torno da base de dois “eixos gravitatórios”: um simétrico e outro assimétrico. No primeiro caso, tratam-se das ações da política externa brasileira voltadas principalmente aos países latino-americanos (e, mais tarde, aos países do Hemisfério Sul em geral), com os quais o Brasil se equiparava em termos de recursos de poder, travando contatos em situação de superioridade ou de relativa igualdade. No eixo assimétrico, por outro lado, figuram as estratégias adotadas pela diplomacia brasileira em relação aos países cujos recursos de poder superavam os do Brasil, o que inclui, em especial, os Estados Unidos e as potências europeias.

Vista desse prisma, a política externa do Brasil durante a gestão de Rio Branco esteve voltada para uma articulação muito bem pensada dos dois eixos. Lida nesta chave, a preocupação central do Barão continua sendo identificada como a solução pacífica das várias disputas fronteiriças que ainda estavam pendentes. Rio Branco teria então promovido a aproximação com os Estados Unidos como forma de fortalecer a posição brasileira nesses conflitos. Assim, o deslocamento do eixo assimétrico da política externa brasileira teria obedecido às preocupações mais imediatas do Barão quanto às relações do Brasil com seus vizinhos do eixo simétrico. Ter um aliado como o “grande irmão do Norte” representaria, a um só tempo, uma proteção contra ambições territoriais europeias e uma forma de projetar, na América do Sul, uma liderança brasileira.

O mesmo Ricupero é autor de outra narrativa exemplar sobre a gestão do Barão no Itamaraty, que veio a público por ocasião do sesquicentenário de seu nascimento, em 1995. Naquele ano, a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG, órgão do Ministério das Relações Exteriores) publicou, entre muitas outras obras, uma biografia fotográfica do Barão do Rio Branco, acompanhada de um texto introdutório, encomendado a Rubens Ricupero pelo então presidente da Fundação, Gelson Fonseca. Nesse pequeno texto, desde então muitíssimo citado, Ricupero busca mostrar a importância de comemorar o Barão do Rio Branco, quase cem anos depois de sua posse como chanceler.

“De que forma convencer o cético leitor atual (...) de que alguma coisa de antes da Semana de Arte Moderna de 22 possa ter valor?”, pergunta Ricupero (1995). E responde fazendo a apologia do Barão: descreve a trajetória pública do herói como uma “linha ascendente límpida e invariável”, a partir da Primeira República, em contraste com o “começo obscuro e vacilante” de sua carreira diplomática durante o Império. Seus contemporâneos mais famosos, por oposição, teriam amargado destino inverso, corroborando a imagem do Barão como o maior estadista de sua época. Rui Barbosa, nas palavras de Ricupero, fora o “símbolo mais puro do profeta em nossa História, voz que desperta as consciências, mas [está] fadada à incompreensão e à derrota, o grande perdedor pelo Brasil”. E Joaquim Nabuco, apesar de no final da vida se bater pelo mesmo projeto de aproximação com os Estados Unidos que o Barão buscava consolidar, “nunca mais alcançaria na vida pública e no país a influência e o renome que tivera no Império”. Ricupero está aqui ecoando elementos recorrentes do enquadramento mais difundido acerca da memória sobre o Barão: trata-se o Nabuco Embaixador como um quase “nada” para que, por oposição, Rio Branco, o Chanceler, seja visto como tendo sido “tudo” (um “segundo” Ricupero viria a mudar de ideia um pouco mais tarde...).

A farta literatura laudatória a respeito do papel de Rio Branco como chanceler da República foi sintetizada num artigo de Arno Wehling divulgado em 2002, por ocasião do centenário da nomeação de Rio Branco para o cargo que eternizou sua memória. Nesse pequeno *paper*, Wehling busca identificar os fundamentos da política de Rio Branco, considerando, no conjunto, os diferentes momentos de sua atuação no Ministério das Relações Exteriores. A lista é uma

síntese das linhas mestras da produção acadêmica corrente a respeito do assunto em tela: guiavam a política do Barão uma “certa idéia do Brasil”, a “consciência do limite das ambições políticas do país”, o “desgosto pelo fanatismo nacionalista”, a “jurisdição da atuação internacional”, a “autonomia da política externa”, a “clara concepção da razão de estado”, a “admissão da *Realpolitik*” e, principalmente, “uma política de poder e de prestígio” (WEHLING, 2002):

À competente negociação diplomática os Estados bem-sucedidos deveriam agregar políticos de poder e prestígio. Essa lição, que vinha da diplomacia do Antigo Regime e que se cristalizou na ‘política de poder’ do século XIX, Rio Branco a aplicou à necessidade de fortalecimento do país. Sua decisiva ação no sentido de consolidar exército e marinha correspondeu, na primeira década do século XX, à efetiva entrada do Brasil no exclusivo rol de países que se pautavam por uma política de poder e prestígio que ultrapassava a mera retórica nacionalista.

A criação do primeiro cardinalato sul-americano e da Embaixada brasileira em Washington, bem como a participação efetiva do Brasil em Exposições Internacionais e fóruns diplomáticos multilaterais, como a II Conferência da Paz de Haia, foram elementos fulcrais desta *política de poder e prestígio* do Barão. Por isso mesmo, elas são encaradas como fruto do seu realismo, ancorada em sólida tradição da *realpolitik* europeia. No caso da aproximação com os Estados Unidos, em particular, esta literatura sintetizada por Wehling costuma neutralizar possíveis críticas à ratificação do corolário Roosevelt pelo chanceler brasileiro através da oposição entre, de um lado, a “aliança não-escrita” (BURNS, 2003) perseguida pelo Barão, que a teria instrumentalizado na medida estrita do necessário para a consecução dos objetivos nacionais; e, de outro, a *inteligência perfeita* buscada por seu Embaixador de maneira supostamente irrestrita, fazendo “política própria” em vez de seguir estritamente o que teriam sido as estratégias do chanceler.

O Barão teria ainda vislumbrado, com dons praticamente premonitórios, a oportunidade de o Brasil se alinhar à potência que ascendia como hegemônica no nascente século XX. Teria tido a coragem de promover um aprofundamento radical na guinada da diplomacia republicana, consolidando o deslocamento do eixo das relações exteriores do Brasil do Velho para o Novo Continente e imprimindo à

representação diplomática nacional e à sua principal instituição, o Itamaraty, a função de promover uma imagem civilizada do país no exterior.

Joaquim Nabuco, por sua vez, é quase sempre lembrado ao lado de Rio Branco nos trabalhos sobre a política externa republicana. Encarnando, física e intelectualmente, a imagem aristocrática da nação branca e civilizada que o chanceler tentava associar à nação brasileira do século XX, Nabuco foi o primeiro Embaixador do Brasil nos Estados Unidos. Nesse posto, que ocupou entre 1905 e 1910, defendeu ardorosamente o pan-americanismo, presidiu a III Conferência Pan-Americana do Rio de Janeiro, promoveu as boas relações diplomáticas entre Brasil e Estados Unidos, e logrou receber as honras máximas dispensadas pelo governo norte-americano a um representante estrangeiro, quando de sua morte em Washington e do traslado de seu corpo de volta à Pátria.

Mas, nos relatos sobre a atuação diplomática de Nabuco, o que se enfatiza quase sempre, por excelência, é sua diferença em relação ao Barão. Na memória política republicana, seu nome não tem tanta força quanto o de Rio Branco, claramente associado à República, na dimensão fundamental do traçado de fronteiras. Nabuco, quando lembrado, o é como político e, mais ainda, como intelectual monarquista, fortemente ligado à luta anti-escravagista. Dessa forma, nas referências à sua produção intelectual e, mais especificamente, historiográfica, a República e o pan-americanismo não ganham destaque ou merecem pouca menção.

Não é objetivo desse trabalho descaracterizar essa imagem, tão bem construída, divulgada e já consolidada. Trata-se apenas de atentar para o fato de que essa construção simbólica teve seus atores. E que estes atores fizeram escolhas que não eram as únicas à disposição. Mas é legítimo tentar responder a uma última pergunta: por que, durante tanto tempo, se estudou muito pouco o Joaquim Nabuco diplomata, e muito mais o abolicionista?

Várias hipóteses podem ser aventadas para responder a essa questão. Entre elas estão o investimento de Gilberto Freyre, em 1949 (centenário do nascimento de Nabuco), na associação entre o herói da abolição e a luta pela superação dos problemas sociais do Nordeste; a produção acadêmica sobre Nabuco no momento do centenário da abolição, em fins da década de 1980; as décadas de relativa

negligência, por parte da corporação de historiadores, em relação a temas da história da política externa brasileira ou da história diplomática como objetos de pesquisa (bem como da história política e da trajetória dos “grandes homens” como temas relevantes); a influência do marxismo e do discurso anti-imperialista na historiografia brasileira de determinado período; entre muitos outros. Uma história da memória sobre Joaquim Nabuco que dialoga com boa parte dessas hipóteses já foi esboçada (BONAFÉ, 2008). Nesse texto, contudo, cumpre restringir a análise a uma outra hipótese, em particular (mais adiante a validade daquelas outras hipóteses será sintetizada).

Ela emerge da análise sobre os *olhares* produzidos a respeito das relações entre Nabuco e Rio Branco, que esteve à frente do Ministério das Relações Exteriores durante todo o período de atuação do líder abolicionista como Embaixador. Há algumas interpretações, em particular, muito repetidas pelos estudiosos do pan-americanismo no Brasil que se dedicam à análise da gestão de Rio Branco à frente do Ministério das Relações Exteriores ou/e entre aqueles que analisam a trajetória de Nabuco como diplomata durante a República. Uma delas dá conta de que os dois personagens centrais da implantação efetiva de uma política externa alinhada à hegemonia norte-americana (desvinculando-a, no mesmo movimento, da órbita britânica e europeia) mantiveram relações estreitas de amizade até o fim da vida. Essa visão, contudo, já foi relativizada por Viana Filho (1981), o primeiro biógrafo a estudar a correspondência particular de ambos. As cartas trocadas entre eles mostram claramente como o diálogo dos dois e a cumplicidade de sua amizade já estão arrefecidos quando Nabuco assume a primeira Embaixada do Brasil, em Washington, em 1905.

Mas persiste outra construção, amplamente difundida, recorrente, nada gratuita e que deita raízes em opiniões de seus contemporâneos (LIMA, 1971, p. 114-115). Aquela que toma Nabuco por um *idealista*, em oposição a uma caracterização muito bem construída, consolidada e reeditada do Barão como um estrategista exemplar, sempre pragmático e, no caso do alinhamento com os Estados Unidos, muito mais *realista* que o primeiro Embaixador brasileiro naquele país.

Dois exemplos um pouco mais recentes são suficientemente enfáticos para ilustrar a recorrência e a permanente reafirmação dessas visões. Em primeiro lugar, Demétrio Magnoli (1997) sustenta que “(...) a idéia segundo a qual o Barão partilhava do entusiasmo de Joaquim Nabuco pelo alinhamento incondicional com os Estados Unidos não faz justiça à sutileza e aos matizes imprimidos por Rio Branco ao relacionamento com Washington”. Fazendo coro a esta avaliação, de modo ainda mais explícito, Clodoaldo Bueno (2003), historiador consagrado da política externa brasileira, afirma, em 2003, que “Nabuco (...) fez ampla pregação a favor da aproximação dos dois países. O chanceler reconhecia o peso dos Estados Unidos, mas concebia essa aproximação com mais realismo do que seu Embaixador (...)”.

A atribuição do epíteto de “idealista” a Nabuco não é criação dessa literatura. Um de seus mais competentes biógrafos, Luis Viana Filho (1981), consagrou a ideia de que Nabuco fora um irremediável romântico, ou seja, um idealista, na medida em que sempre emprestou emoção às causas públicas que defendia e às questões amorosas de sua vida privada.⁶ O que os diplomatas e historiadores da política externa brasileira fizeram com o termo resultou, todavia, de uma apropriação nem um pouco desinteressada do termo. Na teoria das relações internacionais, “idealista” adquire outro significado, bem distinto daquele empregado por Viana Filho.

A partir da correspondência entre Nabuco e Rio Branco, e com o auxílio de alguns dos recentes trabalhos acadêmicos sobre o período final da vida do primeiro Embaixador brasileiro, é possível matizar um pouco melhor essas explicações consagradas. Com esse intuito, poderíamos chamar a atenção para outros aspectos que moveram Nabuco na escolha da última causa pública de sua vida. Recordemos, para começar, as primeiras missivas trocadas entre os dois amigos após a Proclamação da República (1889), onde o monarquista convicto dedicava-se a uma incansável batalha contra o novo regime. Está ali expressa, como que embasando seu anti-republicanismo, certa interpretação da história das repúblicas sul-americanas que é, em poucas palavras, catastrófica. Todos os vizinhos do Brasil, sob o regime

⁶ Luís Viana Filho (1981), biógrafo consagrado tanto de Nabuco quanto do Barão, leva ao extremo a imagem do “idealismo” do Embaixador, encontrando em várias passagens da vida de Nabuco evidências desse que seria mesmo um traço de sua personalidade.

que predominava no Continente, teriam mergulhado em décadas de caos, mandonismo, desrespeito à liberdade, fragmentação e atraso.

Nabuco observava com atenção e surpresa o enfraquecimento da hegemonia britânica em termos mundiais, as rivalidades entre o Brasil e seus vizinhos (em especial a Argentina) e, principalmente, a projeção continental da hegemonia norte-americana, cujo modelo de República tinha funcionado muito melhor do que na maioria dos países ao sul do Rio Grande. Nesse contexto, uma aliança sul-americana entre as três repúblicas mais bem-sucedidas da região (Argentina, Brasil e Chile) poderia parecer um alinhamento a política externa frontalmente hostil à emergente potência do Norte.

Além disso, a solução da questão de limites entre o Brasil e a Guiana Inglesa levou o advogado brasileiro na disputa a enxergar no imperialismo inglês uma ameaça territorial. Se tomarmos a chave da unidade territorial, tão presente no pensamento de um homem que tinha sido abolicionista, federalista, monarquista e agora pan-americanista, mas que sempre se preocupara com a construção de uma Pátria una e moderna, é possível esclarecer um pouco melhor o significado simbólico do que tem sido chamado de “idealismo”. Evaldo Cabral de Mello, em seus comentários a partir das anotações do diário de Nabuco, diz que o pan-americanismo do primeiro Embaixador brasileiro é:

(...) basicamente a resposta às suas preocupações sobre a segurança internacional do Brasil. Que o leitor suspenda sua natural tendência a vê-lo através das lentes do antiamericanismo atual e do repúdio ao entreguismo para procurar compreendê-lo no contexto dos primeiros anos do século XX. (...) a ameaça ainda não é percebida como sendo os Estados Unidos, mas a Inglaterra e a Alemanha (...). Só restava, portanto, como julgava Nabuco, a aliança com os Estados Unidos. (MELLO, 2005).

O Embaixador brasileiro “dava-se conta”, ainda de acordo com Evaldo Cabral de Mello, “da assimetria de poder entre os dois aliados”. Mas a “proteção hemisférica repousava no poderio naval” que “só os Estados Unidos possuíam”. Por isso que, em evento de que participou durante breve passagem pelo Brasil em 1906, para presidir a III Conferência Pan-americana, Nabuco associava o “monroísmo” à “Paz”, por reconhecer na “amizade” com o “grande irmão do Norte” a única maneira de resistir à “recolonização européia”. Não se tratava de um delírio. Em 1904, ainda

inconformado com a derrota para a Inglaterra na questão de limites com a Guiana Inglesa, o próprio Nabuco escreveu ao Barão esclarecendo a dimensão que conferia à ameaça imperialista resultante da decisão do rei da Itália: “(...) não quis iludir a ninguém sobre a natureza ou o alcance da Sentença que instalou os Ingleses na bacia do Amazonas. Foi a derrota completa”.⁷

Enfim, várias outras indicações nesse sentido poderiam ser arroladas. Mas a questão que se coloca não é justificar a dedicação com que Nabuco se entregou a promover a política pan-americana do ministro Rio Branco, nem é discutir se e quanto o Embaixador extrapolou, de acordo com suas motivações pessoais, a orientação básica do chanceler. O fundamental é perceber que a caracterização de Nabuco como um *idealista entusiasmado* na promoção de um “alinhamento incondicional com os Estados Unidos” serviu a um projeto bem claro. Trata-se do elogio e da consagração do “pai fundador” da diplomacia brasileira como estrategista “realista” na condução da aproximação com a potência que se projetava sobre as Américas. Construída por oposição a esta imagem, quase como uma projeção no espelho, a interpretação da atuação do primeiro Embaixador brasileiro ficou, assim, encoberta pela sombra do Barão,⁸ obscurecida pelo interesse de forjar e perpetuar o *mito de origem* da diplomacia republicana.

3 O RESGATE DE UM DIPLOMATA REALISTA

As décadas de 1980 e 1990 ensejaram um renovado interesse pela memória sobre Joaquim Nabuco. Vários trabalhos acadêmicos, em especial, dedicaram-se parcial ou integralmente a analisar aspectos da vida e da obra do tribuno da abolição. Tais pesquisas consagraram, de modo geral, a oposição entre o “realismo” do Barão e o “idealismo” de Nabuco. Isto resultou de dois fatores principais.

O primeiro deles foi o próprio desinteresse pelo estudo da atuação do primeiro Embaixador brasileiro em Washington. Produzida num momento marcado

⁷ Carta de Nabuco a Rio Branco. Aulus (Ariège), 09/07/1904. O papel da carta tem timbre da “Missão Especial junto a S.M. o Rei da Itália”.

⁸ A “sombra do Barão” encobre, na verdade, não apenas a imagem de Nabuco, mas também a de outros diplomatas notórios da Primeira República cuja memória ficou relegada a segundo plano diante da proeminência de Rio Branco. O caso mais emblemático, nesse sentido, talvez não seja nem o do próprio Nabuco, mas o de Oliveira Lima, frontalmente adversário da política externa do Barão. A esse respeito, ver, por exemplo, ALMEIDA (2004), LIMA (1971) e LIMA (1980).

pela proximidade dos centenários da Abolição da escravidão e da Proclamação da República, esta literatura foi tributária, por um lado, do interesse então suscitado pelos estudos sobre a campanha abolicionista, em que Nabuco tivera um papel central. Por outro lado, esses trabalhos foram, em grande medida, produzidos por historiadores e cientistas sociais profissionais ou em vias de profissionalização, vinculados a programas de pós-graduação que naquele momento davam apenas seus primeiros passos, ainda incipientes e sedentos por legitimar-se e afirmar-se no campo científico nacional.

Esses fatores, somados, produziram dois efeitos principais e indissociáveis. Em primeiro lugar, acabou perpetuando-se a interpretação de que a República interrompera a carreira ascendente de um político cuja liderança na campanha abolicionista, na última década do Império, anunciava um futuro promissor. Em segundo lugar, alguns daqueles cientistas sociais e historiadores vislumbraram na obra de Nabuco elementos precursores de suas próprias atividades profissionais. Admiraram no herói da abolição o pioneirismo da abordagem sociológica; e elogiaram no intelectual monarquista a atualidade dos procedimentos analíticos de historiador, com destaque para o recurso a documentos pessoais e a associação entre a trajetória de vida do indivíduo e a história de sua época.

A relação estabelecida entre dois livros consagrados de Nabuco – cada um referido a uma das duas *faces* do herói privilegiadas naquele momento – sintetizou o enquadramento resultante de duas décadas de renovado interesse pelo estudo da vida e da obra do líder abolicionista. A conexão entre *O abolicionismo* e *Um estadista do Império* fornece uma narrativa coerente da vida e da obra de Nabuco antes e depois da proclamação da República. Em síntese, o herói foi definitivamente consagrado como cânone do pensamento social brasileiro. Considerado sociólogo e historiador *avant la lettre*, os estudos sobre sua vida e obra valorizaram o líder abolicionista e o intelectual monarquista. Resultam desse *tempo* da história da memória sobre Joaquim Nabuco as imagens do *pensador social* monarquista e do diplomata derrotado: primeiro pela Inglaterra, na questão do Pirara; depois pelo seu próprio idealismo, como Embaixador em Washington. O período de sua vida compreendido entre 1899, quando abandona definitivamente a militância restauradora, e 1910,

quando morre em Washington, passou então a ser descrito, recorrentemente, como um “doce crepúsculo”.

Este *olhar* sobre a trajetória de Nabuco foi o resultado de muitas pesquisas produzidas por diversos autores ao longo de pouco mais de duas décadas. Não constitui objetivo desse trabalho analisar cada uma delas detidamente. Isto demandaria um investimento detalhado, que certamente evidenciaria mais nuances, sutilezas e complexidades do que uma apreciação genérica e panorâmica como esta seria capaz de revelar. O que se quer apontar, contudo, é apenas a persistência de certo silêncio, negligência ou, quiçá, desvalorização da *face* diplomata e monroísta do herói.⁹

A despeito disso, trabalhos recentes têm procurado resgatar esta *face* silenciada da memória sobre a vida de Nabuco. Devotadas à análise da atuação do primeiro Embaixador brasileiro em Washington, novas pesquisas vêm questionando o epíteto de “idealista” que a literatura acadêmica acostudou-se a associar ao nome de Nabuco – sem, no entanto, lançar dúvidas sobre a caracterização de “realista” atribuída ao Barão do Rio Branco. Frutos dos esforços de historiadores da política externa brasileira e de diplomatas do próprio celeiro de mitólogos do Barão, o Ministério das Relações Exteriores, esses trabalhos retomam as contribuições de uma obra tão negligenciada quanto a *face* monroísta do herói. Trata-se de *Joaquim Nabuco e a política exterior do Brasil*, de João Frank da Costa (1968), publicada em 1968 e desde então muito pouco citada.¹⁰ Obra quase solitária na afirmação do realismo do primeiro Embaixador, ela tem sido “reabilitada” com o fito principal de relativizar ou mesmo negar o estigma do idealismo de Nabuco.

⁹ Escolher obras emblemáticas do conjunto desta literatura sobre Nabuco produzida nos anos 1980 e 1990 é tarefa difícil e extremamente arriscada, mas incontornável. Alguns dos trabalhos mais citados que datam deste período são: NOGUEIRA (1984); BEIGUELMAN (1999); e o excelente trabalho de SALLES (2002).

¹⁰ Este livro é tão pouco citado nos trabalhos acadêmicos sobre Joaquim Nabuco que o trabalho de Angela Alonso (2007), a melhor biógrafa do herói da abolição, sequer o faz figurar em suas “Indicações bibliográficas”. João Frank da Costa era diplomata de carreira do Ministério das Relações Exteriores, onde ingressou através de aprovação em 1º lugar no concurso público do Instituto Rio Branco. Estudioso de Joaquim Nabuco durante cerca de duas décadas, foi ele o vencedor do primeiro prêmio “Joaquim Nabuco” instituído pela Lei nº 770, de 21 de julho de 1949 – ironicamente, a mesma que destinou a verba para a criação do Instituto Joaquim Nabuco, reivindicada por Gilberto Freyre no bojo da tentativa de fixar um enquadramento da memória do herói que enfatizava sua *face* abolicionista. Ver BONAFÉ (2008, cap. 1).

Esta nova inflexão na história da memória sobre Joaquim Nabuco pode vir a resultar num novo *tempo* do processo de consagração do herói. Ele seria adequadamente situado em torno do ano de 2005, marco comemorativo do centenário de criação da primeira Embaixada brasileira, em Washington. Dois acontecimentos ocorridos naquele ano evidenciam exemplarmente essa inflexão, bem como a persistência de uma batalha em torno da memória sobre o herói: a defesa de uma dissertação de mestrado dedicada integralmente à análise da atuação de Nabuco em Washington; e a realização do Seminário “Joaquim Nabuco, Embaixador do Brasil: 1905-2005”, promovido pela Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ), no Recife, em agosto de 2005.

São dois os a(u)tores mais emblemáticos dos trabalhos responsáveis por essa revisão, ainda em curso,¹¹ do enquadramento da memória sobre Nabuco. O autor da dissertação é Paulo José dos Reis Pereira. Historiador da política externa brasileira e pesquisador do Observatório de Relações Estados Unidos-América Latina, Pereira titulouse Mestre em Relações Internacionais pelo então recém-fundado Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, mantido por convênio entre a Universidade Estadual Paulista (Unesp), a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

O segundo protagonista das cenas aqui descritas é um dos mais reconhecidos estudiosos do Barão do Rio Branco: Rubens Ricupero. Historiador da política externa brasileira e diplomata de carreira, ingressou no Instituto Rio Branco em 1959, através de aprovação, em 1º lugar, no concorrido e prestigiado concurso público da instituição que abre as portas do Itamaraty. Desde então, galgou os mais altos postos da carreira no Ministério das Relações Exteriores, entre eles o de Embaixador do Brasil em Washington. Rubens Ricupero (2005) proferiu a conferência de abertura do seminário promovido pela FUNDAJ. Intitulada “Joaquim Nabuco e a nova diplomacia”, a conferência do sucessor de Nabuco em Washington

¹¹ Essa inflexão parece mesmo representar um novo *tempo* da história da memória sobre Joaquim Nabuco. Em 2010, por exemplo, diversos eventos distribuídos em um extenso calendário ao longo de quase todos os meses do ano foram promovidos para lembrar o centenário da morte do primeiro Embaixador brasileiro. Tais eventos confirmaram que, ao lado dos enquadramentos já consagrados sobre Nabuco, têm se difundido narrativas menos negligentes em relação à *face* do herói relativa à sua atuação como diplomata republicana. O exemplo mais emblemático desse movimento foi uma palestra proferida naquele ano pelo primeiro Ministro das Relações Exteriores a superar o tempo que o Barão esteve à frente da chancelaria brasileira: Celso Amorim (2010).

abriu o evento comemorativo no dia 19 de agosto de 2005, data alusiva também ao dia de nascimento do primeiro Embaixador brasileiro.

Paulo José dos Reis Pereira (2006, p. 112) é o mais explícito em apontar seus objetivos e motivações. Ele afirma, incisivamente, que a “figura de Rio Branco recorrentemente encobriu a de Joaquim Nabuco” nos “estudos sobre a política exterior republicana e a sua diplomacia”. Não só porque o Barão comandava a política externa da época, gozando de autonomia diante do governo e de prestígio nacional, mas porque a figura de Nabuco é “basicamente lembrada por sua militância em favor da abolição”, deixando “em segundo plano os cinco anos que trabalhou como Embaixador, período curto e parcamente analisado”. Como consequência, forjou-se uma “história esquecida de Nabuco, tão rica quanto a de sua época como abolicionista só que inversamente desacreditada”. Seu trabalho busca, portanto, “retomar essa sua ‘história esquecida’ [de Nabuco], reinserindo-a na política externa brasileira da Primeira República”.¹²

Rubens Ricupero, o outro protagonista dessa história, foi um dos autores que, no passado, projetou uma imagem de Rio Branco gloriosa o suficiente para fazer sombra à atuação de Nabuco como Embaixador. Em texto de 1995, Ricupero (1995) afirmara:

(...) o melhor que ficou de Nabuco foi sua pregação social, seus inigualáveis discursos e livros. O que veio depois, a partir de 1902, apesar do brilho diplomático da atuação em Londres e Washington, deixa a impressão de um *finale* em tom menor, de um doce crepúsculo.

Dez anos depois, contudo, na conferência de abertura do Seminário em homenagem à memória de Nabuco, o mesmo Ricupero retomaria o raciocínio, mas agora com sinal invertido, de modo a induzir à conclusão oposta:

(...) todo mundo pensa que, do que ficou de Nabuco, o importante foi a luta pelo Abolicionismo na juventude e os

¹² Embora o livro que resultou da dissertação de mestrado de Paulo José dos Reis Pereira (2006) também identifique essa “história esquecida de Nabuco” como interpretação a ser superada, foi num artigo publicado na *Revista Brasileira de Política Internacional* que Pereira (2005) explicitou, de maneira mais incisiva, o objetivo de resgatar do esquecimento a última parte da trajetória pública de Nabuco. Por esse motivo, os argumentos de Pereira reunidos aqui foram selecionados a partir do artigo publicado em 2005, exatamente porque esse foi o trabalho onde o autor assumiu de maneira mais direta e inequívoca seu posicionamento diante das *batalhas de memória* em torno da maneira de lembrar Nabuco.

grandes livros da maturidade, *Um Estadista do Império, Minha Formação*. O que veio mais tarde, a defesa do Brasil no arbitramento sobre as fronteiras com a Guiana Inglesa, a legação em Londres, a embaixada em Washington, dá às vezes a impressão de semi-malogros ou de um doce crepúsculo. (RICUPERO, 2005, p. 1)

A pouca importância atribuída à atuação de Nabuco como Embaixador, continua Ricupero, também guarda relação com as causas que defendeu em cada momento. Afinal, “embora não se conteste a validade perene da Abolição (...) muito diferente foi a sorte póstuma da política exterior propugnada e realizada pelo nosso primeiro Embaixador”. A crítica de Oliveira Lima ao “cacetão” de Roosevelt, que naquele início do século XX era minoritária, se tornaria predominante na política externa brasileira, principalmente a partir da década de 1960. Por isso, como Ricupero mostra:

(...) a maioria dos brasileiros provavelmente estranharia hoje sua adesão, por vezes entusiástica, mas **nunca sem alguma reserva**, à linha diplomática norte-americana, que na época se identificava, em parte, com a aplicação do ‘Big Stick’ nas intervenções em Cuba, na República Dominicana, na América Central, no fomento à secessão do Panamá. (RICUPERO, 2005, p. 1, grifo meu)

Naquele momento, todavia, o monroísmo tinha para Nabuco um significado muito particular, que seria benéfico e, sobretudo, indispensável à manutenção da soberania brasileira. O laudo arbitral da Questão do Pirara, segundo Ricupero, evidenciara para Nabuco que “a segurança do território brasileiro” estava ameaçada “pela sentença errônea de Vitor-Emanuel III, no arbitramento com a Grã-Bretanha, que se inspirara em tendência jurídica européia perigosa para o Brasil”. Diante dessa ameaça, complementa Pereira (2005, p. 125),

De modo algum uma política de aproximação com os Estados Unidos era, em princípio, uma sujeição, ainda que pudesse ser trajada com tal conotação. (...) Os Estados Unidos apareciam, assim, por vezes, como um amigo ou modelo a ser seguido, representando a alternativa antiimperialista”

Nabuco, como Rio Branco, tinha assistido atentamente à “rivalidade por colônias e protetorados, que por pouco não provoca um choque entre a França e a Grã Bretanha no incidente de Fachoda ou entre a Alemanha e a França em Agadir”. Ambos foram contemporâneos da “disputa pelo espólio otomano entre a Áustria e a Rússia nos Bálcãs”, da “emulação naval entre alemães e britânicos”, da

“exacerbação dos nacionalismos”, que evidenciavam “a face oculta da lua, o lado sombrio e ameaçador da *Belle Époque*” (RICUPERO, 2005, p. 4). Tanto o chanceler brasileiro quanto seu primeiro Embaixador, continua Ricupero:

(...) viveram ambos seus anos de maturidade durante o apogeu do imperialismo europeu. Aproximavam-se dos 40 anos quando a Conferência de Berlim, sob a presidência do Chanceler Otto von Bismarck, promoveu o desmembramento do Congo e da África como se trinchasse um peru. Assistiram à imposição à China dos tratados desiguais e dos portos exclusivos, à abertura forçada do comércio e da navegação do Japão, à amputação, fatia a fatia, do Império Otomano, à conquista da Indochina, ao bombardeio de Valparaíso. Como todos os contemporâneos, indignaram-se com o esmagamento da resistência dos Boers da África do Sul. Vinte anos antes haviam sido testemunhas da tentativa de Napoleão III de conquistar o México para Maximiliano, no momento em que a Guerra de Secessão distraía a atenção dos EUA. (RICUPERO, 2005, p. 4)

Paralelamente a esse recrudescimento das disputas imperialistas, Rio Branco e Nabuco foram capazes de distinguir “com maior argúcia do que a maioria dos contemporâneos”, a emergência dos EUA como potência mundial. Vislumbraram, assim, “a aproximação do fim do período de hegemonia da Europa e os primeiros sinais de que o eixo do poder e da diplomacia mundiais derivava em direção aos Estados Unidos” (RICUPERO, 2005, p. 5). O primeiro Embaixador, “em particular, sempre mais capaz de teorização e conceituação que o chanceler, deu cedo expressão a uma visão realista da política internacional como o espaço por excelência do conflito de poder e da oposição de forças” (RICUPERO, 2005, p. 5).

A expressão desta sua visão “realista”, explica Pereira, foi a formulação da “idéia de dois mundos, o europeu e o americano”: “No momento em que assume o conceito de monroísmo (...) faz uma nítida divisão entre o mundo europeu e o mundo americano, não só em termos políticos, mas também civilizacionais” (PEREIRA, 2005, p. 122). Cada um desses “mundos” constituía, para Nabuco, um sistema. Essas unidades, explica Pereira, “seriam a própria estrutura do sistema internacional”, fazendo emergir um mundo multipolar em substituição ao, nas palavras de Ricupero (2005, p. 6), “sistema europeu tradicional da Balança ou Equilíbrio do Poder, dominado pelas seis grandes potências que mantinham embaixadas em Washington e dominavam, por sua vez, a África e a Ásia”. Na visão

de Nabuco, resume Pereira, “O surgimento desse mundo multipolar (...) teria como principal característica a complementaridade entre a paz e a beligerância, característica dos dois blocos mais importantes, respectivamente o americano e o europeu” (PEREIRA, 2005, p. 123).

Em outras palavras, “é como se, perante o risco de um mundo à mercê do monopólio do poder pelos europeus, ele [Nabuco] tivesse favorecido a busca de um equilíbrio bipolar (...) que servisse de proteção a nações desarmadas como o Brasil” (RICUPERO, 2005, p. 7). O monroísmo do Embaixador brasileiro era, “como se vê, programa basicamente defensivo, moderado e exequível por coincidir com o interesse e a posição notória dos Estados Unidos” (RICUPERO, 2005, p. 7-8). “Não visava a objetivos fantasiosos e irrealistas”, segue Ricupero, “como o de instrumentalizar o apoio de Washington para a supremacia brasileira na América do Sul ou a fim de obter para o Brasil no mundo o reconhecimento de status de poder acima de nossas reais possibilidades” (RICUPERO, 2005, p. 8).

Nesse contexto, segundo Ricupero, Nabuco enxergava os Estados Unidos como líderes de um sistema americano, “uma espécie de segundo bloco ou pólo, que contrastaria com o do Velho Continente”, constituindo, graças à Doutrina Monroe, uma “zona neutra de paz”. Nabuco concebe, então, “uma proposta muito objetiva sobre como o Brasil deveria se situar nessa configuração”, nas palavras de Pereira. Para o Embaixador brasileiro em Washington, “era essencial conseguir uma forte e exclusiva proximidade com os Estados Unidos, no intuito de garantir o já mencionado eixo de segurança estável, para então servir como interlocutor deste país com a América Latina” (PEREIRA, 2005, p. 123). Para Ricupero, esta ideia de dois mundos, um americano, pacífico, e outro europeu, beligerante:

Ao contrário do que continua a repetir a quase unanimidade dos historiadores, essa visão não tem nenhum parentesco com o idealismo de Wilson ou de Sir Norman Davies. Ela não poderia ser mais realista, mais próxima da concepção de teóricos como Hans Morgenthau ou Henry Kissinger, para os quais o poder é o elemento definidor e decisivo das relações internacionais. (RICUPERO, 2005, p. 5)

E continua:

Não foi sua deficiência de visão mas sim a dos críticos que levou muitos desses últimos a destacar, no discurso

diplomático do Embaixador, o que é acessório e de estilo ultrapassado – o monroísmo, a exaltação da amizade com a ‘grande República do Norte’ – esquecendo o principal: a criativa elaboração do conceito de um sistema separado das Américas, distinto do europeu e reservado para ser espaço de paz e colaboração, em contraste com a essência agressiva e beligerante do sistema europeu de então. (RICUPERO, 2005, p. 6)

Mas se por um lado concordavam em relação à necessidade de aproximação com os Estados Unidos, por outro lado Nabuco e Rio Branco adotaram táticas diversas nesse sentido. Uma vez em Washington, o Embaixador passou a confrontar-se com a falta de respostas do chanceler aos telegramas que enviava para o Rio. Assim, “em pouco tempo”, Nabuco “definira para si próprio que o Chanceler, depois de ter dado força à política de aproximação, não lhe dava a devida continuidade” (PEREIRA, 2005, p. 117). Logo surgiriam “os primeiros conflitos com Rio Branco, sejam eles de ordem pessoal ou política”. Enquanto o Barão “se baseava na clássica política de interesses e poder”, Nabuco se pautou pela “recorrente propaganda de diferenciação do Brasil em relação aos povos hispano-americanos”, tentando “convencer os norte-americanos dos bons auspícios que poderiam trazer ligação estreita com os brasileiros” (PEREIRA, 2005, p. 125):

A influência mais direta de Nabuco na política externa brasileira se deu pelo efeito irreversível causado pelas suas ações diplomáticas que chegaram ao conhecimento da opinião pública e ganharam repercussão. Quando Nabuco agia numa certa direção frente a determinado assunto ou evento internacional, gerando publicidade, sua ação acabava adquirindo o caráter da política externa do governo brasileiro, um tom oficial. Era como uma ação sem volta que imprimia num ato a marca desse seu protagonista e, mesmo que isso não estivesse completamente de acordo com o pretendido pelo governo, ela era percebida e gerava repercussões enquanto tal (PEREIRA, 2005, p. 118).

O resultado da divergência entre o chanceler e o Embaixador, e do sucesso deste último, foi que, nas palavras de Ricupero (2005, p. 2), “mais talvez do que Paranhos, Nabuco contribuiu para fazer da ‘aliança não-escrita’ com Washington o paradigma que dominaria a política exterior do Brasil de 1905 a 1961”. Mas essa “Nova Diplomacia” forjada pela ação de Nabuco seria, mais tarde, condenada.

Desde Jânio Quadros e San Thiago Dantas, (...) a reação, que se impõe com Geisel e Azeredo da Silveira acaba por fazer prevalecer um novo paradigma em substituição ao das

‘relações especiais’ com os EUA, pejorativamente designado de ‘alinhamento automático’. Era impossível que não sofresse com isso a reputação de Nabuco, que se orgulhava de não haver no serviço diplomático quem o superasse no monroísmo ou no favorecimento à mais íntima aproximação com o governo americano. (RICUPERO, 2005, p. 2).

Situado em seu contexto de origem, contudo, o “alinhamento automático” que Nabuco promovia se justificava plenamente, na opinião de Ricupero. Mesmo que, “decorridos cem anos da introdução da ‘nova diplomacia’”, ela tenha perdido “muito do viço original”, sofrendo “os assaltos das mudanças e do tempo”, o que importa, no essencial, é que aquele paradigma introduzido por Nabuco “deu certo e acabou mesmo sendo vítima de um excesso de êxito”, posto que “os sucessores dos ‘Founding Fathers’ dessa política tenderam a tomar como perenemente válida o que pertencia ao domínio da historicidade” (RICUPERO, 2005, p. 13). Naquele momento, diz Ricupero, as ações

(...) truculentas ou meramente musculosas de Teddy Roosevelt e de seus sucessores se exerceriam de preferência no Caribe e na América Central – Cuba, Haiti, República Dominicana, Panamá – ou no México vizinho. Estávamos longe, não precisávamos temer os lanques já que não eram eles e sim os franceses e os ingleses os que poderiam ameaçar-nos no Amapá e Roraima. (RICUPERO, 2005, p. 11)

Não se trata de exagero: “o Brasil tinha na região das Guianas fronteiras terrestres com três países europeus”. Além disso, a história recente oferecia evidências concretas do interesse imperialista de potências europeias em relação ao Brasil. Os ingleses, por exemplo, “aproveitando-se da confusão dos primeiros anos da República, (...) haviam ocupado a ilha da Trindade, em 1895, e com os franceses tínhamos tido os incidentes com mortes dos garimpos do Calçoene”. Uma década depois, quando Nabuco não tinha ainda completado um ano à frente da Embaixada brasileira em Washington, “a violação da soberania brasileira pela canhoneira *Panther* quase ocasiona um choque trágico com a arrogante Alemanha do Kaiser” (RICUPERO, 2005, p. 9). Diante disso, a visão realista de Nabuco acerca do sistema internacional fez com que ele abandonasse o europeísmo que cultivara durante boa parte de sua vida:

(...) apesar de não enxergar, na parte cultural, qualquer contribuição dos Estados Unidos para o mundo, entendeu que havia uma outra contribuição tão importante quanto ou maior,

que ganhava perspectiva: a promoção da paz pelo exercício do seu poder. Concorreu especialmente para isso a forte impressão que lhe causou a mediação de Roosevelt em 1904 que pôs fim à guerra Russo-Japonesa. A partir daí definiu para si qual era a função dos Estados Unidos no mundo. (PEREIRA, 2005, p. 120)

Esta função foi resumida pelo próprio Nabuco como a promoção de uma nova “Era da Paz”, sob hegemonia moral dos EUA, a única que poderia ser aceita. *Realista*, concebia esta hegemonia como benéfica ao Brasil. Afinal, “além da ameaça potencial do imperialismo europeu, outro aspecto que levava a descartar essa opção era a falta de qualquer moeda de contrapartida ao alcance do Brasil em troca de eventual apoio da Europa”. Aos Estados Unidos, pelo contrário, “podíamos oferecer nosso concurso junto aos demais latino-americanos em favor da política hemisférica Ianque.” (RICUPERO, 2005, p. 9-10). O Brasil garantia, assim, um recurso de poder simbólico, mas efetivo, contra o imperialismo europeu. Mostrar ao mundo que havia uma inteligência perfeita entre as duas maiores repúblicas da América significava, na visão de Nabuco, um trunfo “melhor que o maior Exército ou a Marinha”.

Como de costume, também nesse aspecto particular a tarefa de consagrar a memória de Nabuco dispõe de subsídios fornecidos pelo próprio a(u)tor. Várias são as evidências do realismo do pensamento e da ação diplomática do primeiro Embaixador brasileiro. Mas três de suas declarações serão suficientes para exemplificar esse argumento. A primeira delas está numa carta escrita em 1907, depois da II Conferência da Paz de Haia. O destinatário é Rui Barbosa. Na condição de representante brasileiro naquele fórum internacional, a “águia de Haia” participaria das discussões a respeito da composição de uma Corte de Arbitragem Internacional, cujo objetivo era estabelecer regras para a resolução pacífica de conflitos internacionais, de modo a evitar a guerra. Nesta II Conferência, Alemanha, Grã-Bretanha e EUA apresentaram conjuntamente a proposta de que a Corte fosse composta por “dezessete juízes, sendo nove permanentes, indicados pelas oito grandes potências da época mais a Holanda (por ser a sede do encontro) e os oito juízes restantes, por oito grupos de nações”. O Brasil compunha um desses outros oito grupos, ao lado de “mais nove países americanos”.

Rio Branco e Rui Barbosa se indignaram com a classificação reservada ao Brasil pela proposta subscrita pela delegação norte-americana. Ela enquadrava o país na terceira categoria utilizada na composição daqueles oito grupos, o que deixava a maior República da América do Sul numa posição inferior à “de países europeus com menos população e tamanho”. Rio Branco instruiu o delegado brasileiro para que apresentasse várias propostas alternativas. Todas elas foram negadas e acabaram expressando uma profunda divergência entre as delegações norte-americana e brasileira, estremecendo a aproximação entre os dois países que tinha sido consagrada na Conferência Pan-americana realizada no ano anterior.

Seja como for, o fato é que Rui Barbosa, instruído por Rio Branco, passou então a defender a adoção de um princípio idealista na composição da Corte de Arbitragem, qual seja o da igualdade irrestrita entre os Estados. Diante disso, e voltando à carta que Nabuco lhe remeteria pouco tempo depois da Conferência, uma declaração do primeiro Embaixador brasileiro parece subsidiar a inversão da fórmula que a literatura consagrou ao classificá-lo de “idealista” em oposição ao suposto “realismo” de Rio Branco. Discordando da proposta que o Barão mandou Rui Barbosa defender em Haia, Nabuco recusaria o princípio idealista “da igualdade absoluta de todos os Estados nas fundações internacionais”.¹³ Poucos dias antes, escrevera ainda mais incisivo ao próprio chanceler brasileiro tratado pela literatura como “realista”:

A este governo suponho que parecerá pouco prático, um tanto doutrinário, não querer o Brasil aceitar nada que não seja também oferecido a [El] Salvador ou Panamá. Estará isso de acordo com a nossa aspiração de ter um cardeal e uma embaixada? Devo dizer-lhe que sempre me pareceu impraticável o voto igual de todas as nações. Por causa dele não tenho quase coragem de comparecer ao Bureau das Repúblicas Americanas, onde o Brasil vale menos do que duas quaisquer repúblicas da América Central. (...) Não podemos acabar com a influência das grandes potências; é mais fácil insinuar-nos no meio delas, como você o tem conseguido, apesar de não termos força material. (...) os negócios da humanidade, quando há interesses em conflito, não podem ser resolvidos sem alguma aplicação da lei de proporção.¹⁴

¹³ Nabuco a Rui Barbosa, 22 de outubro de 1907 (NABUCO, 1949, vol. II, p. 294).

¹⁴ Nabuco a Rio Branco, 20 de outubro de 1907 (NABUCO, 1949, vol. II, p. 291).

Uma terceira declaração do próprio Nabuco resume o significado das posições que sustentou nas duas cartas citadas acima: “eu, em diplomacia, nunca perdi um só dia o sentido da proporção e da realidade” (PEREIRA, 2006, p. 7).

4 A CONTINUAÇÃO DE UMA HISTÓRIA SEM FIM

Foram muitos os a(u)tores históricos do trabalho de enquadramento da memória sobre Nabuco, ao longo de mais de um século – além dele próprio. Esse texto demonstrou a historicidade de um dos aspectos desse “trabalho”, o que foi feito por meio de uma análise cronologicamente transversal. Cabe agora expor resumidamente, em ordem cronológica e de forma sistemática, alguns dos outros aspectos desse processo, bem como datar os diversos *tempos* que, em seu conjunto, assinalam momentos sintéticos relevantes para a construção de uma história da memória sobre Joaquim Nabuco.

O momento inicial de heroificação desse “Santo” remete ao período da campanha abolicionista, especialmente na década de 1880. As biografias mais conhecidas da vida de Nabuco permitem identificar com clareza a sua consagração como herói àquela altura, notadamente no Recife. Essa literatura já apontou a projeção do deputado pernambucano como liderança nacional do movimento abolicionista, por conta de sua atuação como articulador da luta pelo fim da escravidão, dentro e fora do Parlamento. As comemorações que se seguiram à Lei Áurea confirmaram a popularidade da princesa Isabel e do próprio Nabuco como duas das figuras mais destacadas entre os responsáveis pela vitória do abolicionismo.

A década seguinte, iniciada pelo afastamento do herói da abolição da política profissional, terminou com sua volta ao serviço do Estado, desta feita na diplomacia, que Nabuco via como esfera de ação política em favor do Brasil, e não estritamente do regime republicano – tratou-se do aceite, em 1899, do convite do governo Campos Sales para que atuasse como advogado brasileiro na arbitragem da Questão do Pirara, que definiria os limites entre os territórios do Brasil e da Guiana Inglesa. Ao longo da década de 1890, a consagração de sua obra intelectual já lhe tinha aberto a porta de duas importantes instituições. No IHGB, entrou como historiador, devotado à nobre tarefa de conservar o lugar da Monarquia na memória nacional. Na

Academia, foi alçado à condição de ícone de uma república das letras, cujos membros pretendiam transformar num lugar impermeável aos partidarismos políticos que abalavam a outra República.

Por fim, quando sua primeira tarefa de funcionário do novo regime redundou em fracasso (em 1904, quando o laudo arbitral deu à Inglaterra uma parcela maior do território em disputa), os velhos monarquistas que o tinham acolhido no Instituto locupletaram-se, regozijados com o insucesso do “apóstata” que tinha abandonado as fileiras restauradoras. Mas os intelectuais da Academia, que também tinham consagrado as obras de Nabuco, somaram esforços com os diplomatas para prestar seu reconhecimento ao bom serviço que a inteligência do herói da abolição tinha prestado ao país. A responsabilidade pela derrota do advogado brasileiro foi atribuída à injustiça do árbitro e, assim, reafirmou-se a ideia de que a República poderia beneficiar-se amplamente do recrutamento de notabilidades do mundo das letras para o serviço do Estado, ainda que fossem reconhecidamente “monarquistas”, como Nabuco e o próprio Barão.

O mérito e a inteligência de Nabuco foram tão reconhecidos que a República lhe reservaria, em retribuição, o posto de primeiro Embaixador brasileiro, em Washington, a partir de 1905. Bem sucedido em sua nova tarefa, o herói trouxe ao Brasil, em 1906, a III Conferência Pan-americana e, como brinde suplementar, o secretário de Estado da nação amiga, o primeiro da história norte-americana a fazê-lo em caráter oficial. Depois de ser recebido com festa e averiguar pessoalmente o reconhecimento de um Brasil republicano a seus serviços na diplomacia, Nabuco, enfim, declarou publicamente sua adesão ao regime que tanto combatera, e que tanto o comemorava. Enquanto os monarquistas ainda se ocupavam em denegrir a imagem do ex-correligionário, os republicanos aproveitaram para converter o líder da abolição em arquétipo do Brasil moderno, que então estava sendo (re)inventado no coração da Capital Federal.

Em 1906, a República brasileira consagrou Nabuco como herói monroísta. O palácio onde os delegados de todo o continente americano se reuniram estava encravado no início da nova Avenida Central, símbolo de um Brasil moderno que mostrava ao mundo ter superado seu passado colonial, associado ao “atraso”.

Naquele momento, as pretensões imperialistas das potências europeias representavam a ameaça do retorno àquele passado que estava sendo negado e vencido pela reforma urbana de Pereira Passos, durante o governo Rodrigues Alves. Nabuco e o palácio São Luís eram símbolos desse progresso que então se afirmava. O monroísmo do primeiro Embaixador brasileiro e o batismo do palácio com o nome de Monroe simbolizaram a proteção do “grande irmão do Norte” contra o imperialismo europeu, o qual poderia jogar por terra a modernidade que a República buscava afirmar.

Na memória coletiva nacional, não restam muitos vestígios desse diplomata monroísta, comemorado pela República em 1906 e consagrado em 1910, quando morreu. O Rio de Janeiro se despediu de Nabuco naquele mesmo Palácio Monroe, que replicava a glória do corpo respeitosa e velado no interior daquele lugar de memória (NORA, 1993) do pan-americanismo monroísta, configurando um primeiro *tempo* do processo de enquadramento da memória póstuma sobre nosso primeiro Embaixador. De volta à capital de Pernambuco, entretanto, Nabuco foi enterrado como herói da abolição. Seu mausoléu, erguido em mármore italiano, fixou no Recife um projeto memorial que enfatizava as *faces* de abolicionista e intelectual do herói: o busto do morto é ladeado pela imagem de uma mulher, a História; atrás do casal, seu esquife é sustentado por ex-escravos. Seu conterrâneo mais famoso, Gilberto Freyre, em 1949, faria essa memória reviver, inaugurando um segundo *tempo* da história da memória sobre Nabuco.

O símbolo de um Brasil moderno e ameaçado pelo imperialismo europeu foi vencido pelo do “redentor dos cativos”, fazendo o herói nacional renascer, com força renovada, pelas mãos de Gilberto Freyre. No centenário de nascimento de Nabuco, o sociólogo pernambucano lembrou o herói da abolição, delegando ao Ministério das Relações Exteriores e às Academias de Letras do país a função de comemorar o embaixador e o intelectual. Freyre estava certo de que diplomatas e homens de letras se encarregariam disso, e se arvorava em “guardião da memória” do abolicionista pernambucano, ameaçada pelo esquecimento do governo federal e do pequeno mundo das letras, ocupados ambos com as comemorações do centenário de Rui Barbosa no mesmo ano.

A empreitada de Freyre logrou atrair os esforços quase solitários do IHGB para a órbita de suas próprias ideias. Os diplomatas brasileiros, por sua vez, foram tímidos demais para jogar luz sobre essa “sombra do barão”, onde tinham deixado a imagem de Nabuco, principalmente a partir das comemorações do centenário de nascimento de seu patrono, em 1945. Ademais, a bandeira do monroísmo não se prestava à consagração de um herói da diplomacia, ao passo que a negação dessa mesma bandeira poderia resultar em prejuízo para a imagem imaculada do mito de origem do Itamaraty.

O sucesso de Freyre, seu talento e acertos estratégico e tático, somados à negligência de outros atores dessa história, explicam por que se refundou, em 1949, o enquadramento da memória de Joaquim Nabuco que, em linhas gerais, predominou por mais de meio século depois do centenário de seu nascimento. Mas não explicam por que tal enquadramento sobreviveu quase sem alterações durante os cinquenta anos seguintes. A perpetuação de um *olhar* sobre a trajetória do herói que negligencia a *face* do Nabuco diplomata não pode ser atribuída exclusivamente à obra de Freyre. Depois de 1949, a maioria dos biógrafos, admiradores, estudiosos e demais guardiões da memória de Nabuco também fizeram suas escolhas: optaram por perpetuar a memória do herói como abolicionista ou/e intelectual monarquista, quase sempre à custa da lembrança de sua *face* monroísta e republicana.

Os diplomatas e historiadores da política externa brasileira, por seu turno, cuidaram de explicar e legitimar as ações de Rio Branco à frente do Itamaraty a partir, entre outros aspectos, da oposição entre o realismo do chanceler e o idealismo do primeiro Embaixador brasileiro em Washington. Através de uma “aliança não escrita”, o Barão teria buscado apenas fortalecer a posição do Brasil no cenário internacional, enquanto Nabuco fazia política própria e trabalhava por uma aproximação mais estreita, distante demais do projeto e das (poucas) orientações iniciais do chanceler, o mesmo que tinha criado a primeira Embaixada brasileira.

Durante a década de 1980, ademais, boa parte da literatura que se dedicou a analisar aspectos da vida ou/e da obra de Nabuco produziu um enquadramento que, sem negar o “reformador social” que Freyre fez reviver em 1949, contribuiu para manter o esquecimento relativo do diplomata monroísta. Produzida no marco das

comemorações dos centenários da Abolição e da República, essa literatura (re)inventou o herói como pensador social, num terceiro *tempo* da história da memória sobre Nabuco. Associando dois dos mais importantes livros escritos pelo herói, *O abolicionismo* e *Um estadista do Império*, produziu-se um *olhar* que estabeleceu uma coerência entre o líder abolicionista e o intelectual monarquista, cuja carreira política fora interrompida pela República e nunca mais retomara o brilho que tivera no Império. Revolucionário e radical ou conservador e tradicional, em todos os casos Nabuco foi então construído como político e como intelectual, mas quase sempre como um herói sob a Monarquia, decadente sob a República. Não era, contudo, o intelectual da Academia Brasileira de Letras, a “torre de marfim” que pretendia se apartar dos partidarismos políticos da primeira década republicana. Era um aristocrata devotado a questões sociais, a interpretar sociologicamente o Brasil mesmo quando escrevia sobre a vida de um indivíduo. Seja como for, o fato é que, mais uma vez, os projetos memoriais tinham negligenciado o diplomata republicano consagrado em 1906 e 1910.

A *face* monroísta de Nabuco teria que esperar a aurora do século XXI para deixar a sombra e voltar a ser iluminada. Desde 2005, quando se comemorou o centenário de criação da Embaixada brasileira em Washington, diplomatas, historiadores da política externa brasileira e outros guardiões da memória de Nabuco passaram a empreender um resgate daquela memória que vinha sendo silenciada. Sem arranhar a imagem do barão do Rio Branco, uma literatura ainda muito recente passou a confrontar a tese do idealismo de Nabuco como primeiro Embaixador brasileiro.

Dessa feita, inaugurou-se, como demonstrado ao longo desse texto, aquilo que vem se consolidando como um quarto *tempo* dessa história. Ela ainda não chegou ao seu final, contudo – e provavelmente nunca chegará, pelo mesmo motivo que configura uma das características mais instigantes desse tipo de análise de processos de consagração de heróis a partir de uma perspectiva da história da memória. É que em questões da memória, como em muitos outros casos, o resultado do processo histórico independe, em grande medida, das intenções manifestas dos atores. Todo trabalho de enquadramento da memória persegue o objetivo precípua de fixar uma determinada versão da história que é narrada, conferindo alguma

estabilidade ao quadro de referências a partir do qual o passado deve ser lembrado. Mas o tempo sempre se encarrega de desestabilizar esse quadro. O próprio Nabuco, numa de suas famosas *sentenças*, forneceu as palavras para resumir o único final admissível nesse tipo de história: basta dar o primeiro passo, que depois dele o destino encontrará seu próprio caminho.

Ao lado desse grau de imprevisibilidade que deixa em aberto o final da história, uma coisa parece não ter dado sinais de mudança à vista. Trata-se daquela “longevidade” do culto a “São Nabuco” (AZEVEDO, 2001). Talvez isso encontre explicação, ao menos parcial, justamente na multiplicidade de *olhares* que a vida desse herói multifacetado ainda propicia e provoca. Como diz Federico Neiburg (1997, p. 85-86): “As imagens que identificam os traços característicos de uma cultura, ideologia ou identidade nacional parecem, às vezes, referir-se não tanto a um consenso sobre seus conteúdos quanto a um certo acordo em reconhecê-las como objeto legítimo de polêmica (...)”.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Oliveira Lima e a diplomacia brasileira no início da República: um intelectual com idéias fora do lugar ou com propostas fora de época?”. Remate de Males, Campinas (SP), nº 24, p. 121-137, 2004.

ALONSO, Angela. Joaquim Nabuco: os salões e as ruas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

AMORIM, CELSO. AS DUAS VIDAS DE NABUCO: O REFORMADOR E O DIPLOMATA. REVISTA BRASILEIRA. RIO DE JANEIRO, FASE VII, ANO XVI, Nº 62, P. 17-45, JAN.-FEV.-MAR. 2010. DISPONÍVEL EM: <<http://www.academia.org.br/sites/default/files/publicacoes/arquivos/revista-brasileira-62.pdf>>. ACESSO EM: 18 DEZ. 2015.

AZEVEDO, Célia Maria Marinho de. “Quem precisa de São Nabuco?”. Estudos Afro-Asiáticos, ano 23, nº 1, p. 87-97, 2001.

BACZKO, Bronislaw. “Imaginação social”. In: Enciclopédia Einaudi. Anthropos-Homem. Lisboa: Imprensa Nacional/Casa da Moeda, 1985. v. 5, p. 296-332.

Barão do Rio Branco”; Istoé, “O Brasileiro do Século – Categoria Líderes & Estadistas”, 8º lugar. Disponível em: <<https://goo.gl/MK0FmE>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

BEIGUELMAN, Paula. “Joaquim Nabuco: teoria e práxis”. In: _____. Joaquim Nabuco. São Paulo: Perspectiva, 1999. p. 7-47.

BONAFÉ, Luigi. Como se faz um herói republicano. Tese (Doutorado). Universidade Federal Fluminense, Departamento de História, Niterói, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/QH38uA>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

BUENO, Clodoaldo. Política externa da primeira república: os anos do apogeu (1902 a 1918). São Paulo: Paz e Terra, 2003.

BURNS, E. Bradford. A aliança não escrita: o Barão do Rio Branco e as relações do Brasil com os Estados Unidos. Rio de Janeiro: EMC Ed., 2003.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. São Paulo: Ática, 1992.

CHACON, Vamireh. “Nabuco e a política externa do Brasil”. In: ANDRADE, Manuel Correia de (org.). Anais do Seminário Joaquim Nabuco, o parlamentar, o escritor e o diplomata. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2001. (Cursos e Conferências, 71). p. 11-17.

COSTA, João Frank da. Joaquim Nabuco e a política exterior do Brasil. Rio de Janeiro: Gráfica Record Editora, 1968.

GOES FILHO, Synesio Sampaio. Navegantes, bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GOMES, Angela de Castro. “Através do Brasil: o território e seu povo”. In: ____; PANDOLFI, Dulce Chaves, ALBERTI, Verena (orgs.). A República no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira; CPDOC, 2002. p. 157-197.

LIMA, Manuel de Oliveira. Obra seleta. Org. por Barbosa Lima Sobrinho. Rio de Janeiro: Instituto Nacional do Livro, 1971.

LIMA, Manuel de Oliveira. Pan-americanismo (Monroe, Bolívar, Roosevelt). Brasília: Senado Federal; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1980. [1907]

MELLO, Evaldo Cabral de. “Diplomacia 1899-1910”. In: NABUCO (2005).

MOREIRA, Regina da Luz. “O palácio que virou memória: o Monroe e a construção do metrô carioca, polêmica em tempos de ditadura”. In: GOMES, Angela de Castro (org.). Direitos e cidadania: memória, política e cultura. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

MOURA, Cristina Patriota de. “Herança e metamorfose: a construção social de dois Rio Branco”. [on-line]. Estudos Históricos, v. 14, nº 25, p. 81-101, 2000.

NABUCO, Joaquim. Cartas a amigos (coligidas e anotadas por Carolina Nabuco). São Paulo: Instituto Progresso Editorial, 1949. 2 vols.

NABUCO, Joaquim. Cartas a amigos (coligidas e anotadas por Carolina Nabuco). São Paulo: Instituto Progresso Editorial, 1949. 2 vols.

NABUCO, Joaquim. Diários: 1873-1910. Rio de Janeiro: Bem-Te-Vi; Recife, PE: Fundação Joaquim Nabuco, 2005. 2 vols.

NABUCO, Joaquim. Diários: 1873-1910. Rio de Janeiro: Bem-Te-Vi; Recife, PE: Fundação Joaquim Nabuco, 2005. 2 vols.

NEIBURG, Federico. Peronismo e mitologias nacionais. In: _____. Os intelectuais e a invenção do peronismo: estudos de antropologia social e cultural. São Paulo: Edusp, 1997. p. 85-86.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. As desventuras do liberalismo. Joaquim Nabuco, a monarquia e a república. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

NORA, Pierre. “Entre memória e história: a problemática dos lugares”. Projeto História, n° 10, p. 7-28, dez. 1993.

PEREIRA, Paulo José dos Reis. “A Política Externa da Primeira República e os Estados Unidos: a atuação de Joaquim Nabuco em Washington (1905-1910)”. Revista Brasileira de Política Internacional, ano 48, n° 2, p. 111-128, jul.-dez. 2005.

PEREIRA, Paulo José dos Reis. A política externa da Primeira República e os Estados Unidos: a atuação de Joaquim Nabuco em Washington (1905-1910). São Paulo: Hucitec; Fapesp, 2006.

POLLAK, Michael. “Memória, esquecimento, silêncio”. Estudos Históricos, vol. 2, n° 3, p. 3-15, 1989.

RICUPERO, Rubens. “Joaquim Nabuco e a nova diplomacia” [on-line]. Conferência proferida no Recife, em 19 ago. 2005, no Seminário “Joaquim Nabuco, Embaixador do Brasil: 1905-2005”. Disponível em: <http://www.rubensricupero.com/pdf/joaquim_nabuco_e_a_nova_diplomacia.pdf>. Acesso em 31 dez. 2007.

RICUPERO, Rubens. “O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular”. In: GUILHON, José Augusto (org.). Crescimento, modernização e política externa: 60 anos de política externa brasileira (1930-1990). São Paulo: Cultura Editores / NUPRI-USP, 1996. Vol. 1.

RICUPERO, Rubens. “Um personagem da República”. In: Barão do Rio Branco: uma biografia fotográfica. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995. Disponível em <<http://www2.mre.gov.br/irbr/barao/ricupero.htm>>. Acesso em: 24 fev.2008.

SALLES, Ricardo. Joaquim Nabuco: um pensador do Império. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002.

VIANA FILHO, Luís. Três estadistas: Rui, Nabuco, Rio Branco. Rio de Janeiro: J. Olympio; Brasília: INL, 1981.

WEHLING, Arno. “Visão de Rio Branco. O homem de Estado e os fundamentos de sua política” [on-line]. In: CARDIM, Carlos Henrique, ALMINO, João (orgs.). Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil. Brasília: MRE, FUNAG, IPRI, 2002, p. 99-109. Disponível em: <www2.mre.gov.br/ipri/Papers/Bar%C3%A3o%20do%20Rio%20Branco/Arno%20Wehling.doc>. Acesso em: 26 fev. 2008.

MEDIAÇÃO BRASILEIRA EM CONFLITOS SUL-AMERICANOS NA DÉCADA DE 1930: A QUESTÃO DE LETÍCIA E A GUERRA DO CHACO

Vinícius Fox Drummond Cançado Trindade*¹

1 INTRODUÇÃO

A década de 1930 representou um período de instabilidade política no continente americano. Além dos casos na Argentina e no Brasil, houve agitações e golpes de Estado também no Peru (1930), no Uruguai (1930), em Cuba (1933) e em diversas repúblicas da América Central. Ao difícil contexto político, somava-se a instável situação financeira internacional, que se deteriorou com o ocaso do padrão ouro e com a Grande Depressão. Foi nesse contexto que se agravou a situação do Chaco e que se instaurou a Questão de Letícia.

Como será examinado no presente artigo, em Letícia, interessava ao Brasil manter a linha Tabatinga-Apapóris como limite brasileiro-colombiano, bem como evitar que o conflito se alastrasse para o território nacional. Além da proximidade geográfica e do nítido interesse territorial, o conflito de Letícia abria a possibilidade do uso de rios e terras brasileiras para deslocamento de tropas militares, o que poderia afetar a posição de neutralidade brasileira. No Chaco, além do interesse de ampliar a influência brasileira sobre o Paraguai, havia a preocupação de conter a posição de protagonismo da Argentina na região e de manter inalterados os limites territoriais das partes. Ademais, a instabilidade no Chaco chegou a tornar o Paraguai como possível rota para compra de armas pelo movimento constitucionalista de

* As ideias contidas neste capítulo não representam necessariamente a perspectiva do Ministério de Relações Exteriores

¹ Diplomata. Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília.

1932. A busca da estabilidade regional convergia, portanto, com o interesse nacional.

Somado a esses interesses pragmáticos, o Brasil desenvolvia uma política continental pautada na solidariedade americana e na aproximação dos vizinhos sul-americanos, revertendo o isolamento a que foi submetido na década de 1920. Assim, sua ação também comportou elementos *grotianos*, porquanto se acreditava na resolução de ambos os conflitos por meio da argumentação jurídica, da arbitragem e da cooperação entre as partes. Houve, nesse sentido, posição proativa nas iniciativas de mediação, com preferência por soluções jurídicas, tanto na gestão de Melo Franco quanto na de Macedo Soares.

Por razões metodológicas, cabe esclarecer o motivo da escolha desses dois conflitos e por que compará-los — considerando que o Brasil desenvolveu papel de mediação também em outras controvérsias do período, como, por exemplo, no reatamento das relações entre Uruguai e Peru. Embora a Guerra do Chaco tenha tomado, claramente, proporções superiores às da Questão de Letícia, há certas similitudes nesses conflitos. Em primeiro lugar, a disputa peruvio-colombiana (1932-1933) desenvolveu-se simultaneamente ao conflito paraguaio-boliviano — considerando seu início efetivo em 1928. Foram inevitáveis, portanto, comparações entre o exitoso processo mediador em Letícia e as lentas negociações no Chaco, sobretudo pela imprensa nacional. Jornais sugeriram que o processo negociador no Chaco deveria tomar a solução de Letícia como exemplo. Além disso, em ambos os conflitos, o Brasil viu a oportunidade, por meio de intenso papel mediador, de reduzir seu isolamento na América hispânica. Nesse esforço mediador, deparou-se, nos dois conflitos, com uma miríade de atores, interagindo nos níveis regional, com seus vizinhos americanos, e multilateral, com a Liga das Nações.

O presente artigo abordará, inicialmente, a Questão de Letícia. Serão examinados tanto os antecedentes da disputa fronteiriça, com as implicações jurídicas da sucessão de tratados que caracterizou o litígio, quanto o processo de negociação entre as partes, com destaque para a atuação mediadora do Brasil. Em seguida, será analisada a Guerra do Chaco, com menção aos interesses em jogo dos principais atores da região e ao difícil e longo processo negociador, no qual o Brasil

se esforçou para ocupar posição de destaque na mediação. O campo estará aberto, posteriormente, para as conclusões.

2 QUESTÃO DE LETÍCIA

2.1 Antecedentes: disputas fronteiriças e sucessão de tratados

Ao fixar limites com a Colômbia no Tratado de 1907, o Brasil incluiu no acordo somente o trecho acima do Japurá, já que o território ao sul deste rio, que é onde se situava a zona de Letícia, ainda era objeto de negociações peruvio-colombianas. Em sua exposição de motivos acerca do Tratado de 1907 dirigida ao Presidente Afonso Pena, o Barão do Rio Branco asseverou que somente o Brasil e a Colômbia disputavam o domínio de territórios ao norte do Japurá, de forma que a delimitação dessa área não implicou direitos ou pretensões de outras Repúblicas vizinhas. Quanto ao sul da confluência do Apapóris e do Japurá, Rio Branco reconhecia que a pretensão territorial colombiana era contrariada pelo Peru e pelo Equador. Por isso, concluiu que melhor seria adiar a negociação relativa a essa região e resolvê-la definitivamente apenas quando a Colômbia chegasse a um acordo com Peru e Equador, de preferência com a adoção da linha Tabatinga-Apapóris.²

Em 1922, Colômbia e Peru celebraram o Tratado Salomón-Lozano, o qual definiu o curso do Içá (Putumayo) como fronteira sul da Colômbia. Esse tratado, duramente criticado no Peru, conferiu à Colômbia o direito sobre a faixa sul desse rio, onde se encontravam as vilas de Letícia e de Loreto – habitadas por populações historicamente peruanas –, bem como a linha entre Tabatinga e o Apapóris.

O Tratado Salomón-Lozano foi extremamente vantajoso, em termos territoriais, à Colômbia, que se tornou ribeirinha do Amazonas. O Brasil tomou atitude contrária a esse tratado, como revela *memorandum* redigido por Félix Pacheco:

Nunca entrou nas previsões brasileiras que a fronteira do país pudesse um dia ser aberta nesse ponto e que o Peru cedesse à Colômbia território secularmente habitado por peruanos e

² MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Exposição de motivos de 30 de setembro de 1907. In: Obras do Barão do Rio Branco V: questões de limites – exposições de limites. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012, pp. 90-92.

sujeito à jurisdição peruana, e de tão considerável importância para o Peru (PACHECO *apud* CARVALHO, 1998, p. 324).

Essa oposição justifica-se pelo fato de que o Brasil já havia fixado os limites ao sul do rio Içá com o Peru, em 1851. Durante um século, os limites entre Colômbia e Peru foram objeto de controvérsias, apesar de ocasionais negociações a esse respeito. Em 1851, Duarte da Ponte Ribeiro assinou tratado em Lima, fixando a linha Tabatinga-Apapóris entre os rios Amazonas e Japurá. O Brasil estava, portanto, diretamente interessado nas negociações que se processavam entre Lima e Bogotá e que culminaram no Tratado de 24 de março de 1922, o qual transferiu à Colômbia os territórios a oriente da linha Tabatinga-Apapóris, pactuada entre o Peru e o Brasil em 1851 (CARVALHO, 1998, pp. 322-323).

O Tratado Salomón-Lozano passou a soberania sobre a faixa de fronteiras à Colômbia em que não havia acordo limheiro entre Brasil e Colômbia – mas sim com o Peru –, pelas razões consubstanciadas na exposição de motivos do Tratado de 1907. Por isso, receava o Itamaraty que o acordo peruvio-colombiano pudesse abrir nova disputa de limites para o Brasil.

Graças aos bons ofícios oferecidos pelos Estados Unidos, os três países lograram assinar um *modus vivendi* em Washington, em 1925, que culminou na assinatura de novo tratado entre Brasil e Colômbia, em 1928, estabelecendo como permanente a linha reta do Amazonas ao Japurá (NOVAK; NAMIHAS, 2011, p. 18). Verifica-se que ambas as situações previstas na exposição de motivos de 1907 ocorreram: Rio Branco havia manifestado a esperança de que a Colômbia viesse a ter soberania sobre as terras contíguas à linha Tabatinga-Apapóris e de que essa geodésica fosse o limite brasileiro-colombiano (GOES FILHO, 2012, p. 23).

O Tratado Salomón-Lozano havia sido negociado durante o regime do presidente peruano Leguía. Quando este foi deposto, com a revolução de Arequipa, houve onda de protestos no Peru, e não tardou para que ocorresse o incidente de Letícia, em 1º de setembro de 1932. Grupos peruanos, armados e agindo de maneira secreta, sem o conhecimento do governo, ocuparam Letícia. Inicialmente, o governo de Lima qualificou o movimento de golpe aprista, mas a opinião pública acolheu de

tal maneira a ação que forçou o governo a rever seu posicionamento (CARVALHO, 1998, p. 325).

Verifica-se que, inicialmente, o governo peruano não apoiou a invasão de Letícia, tendo prometido às autoridades colombianas conter os indivíduos que haviam organizado e executado essa ação. Todavia, diante do clamor popular e da instabilidade política interna, o governo peruano optou por apoiar a causa de Letícia e, portanto, mudou seu discurso oficial perante a chancelaria colombiana. A partir do dia 15 de setembro de 1932, as autoridades peruanas do Departamento de Loreto passaram a apoiar os invasores de Letícia, fortificando o porto fluvial, militarizando o rio Putumayo e enviando oficiais e soldados do Exército para a região (COLOMBIAN LEGATION, 1932, pp. 7-8).

Diante de invasão a seu território e da irredutibilidade da posição peruana, a Colômbia não tardou a reagir. Dada a localização de Letícia, a expedição militar colombiana teve de ir por água. Dessa forma, contornou o litoral atlântico e entrou pela foz do Amazonas, subindo o curso do rio em toda sua passagem pelo território brasileiro e fundeando, temporariamente, na cidade de Belém. Em virtude de seu *status* de neutralidade, o Brasil não impediu a passagem das forças expedicionárias colombianas pelo rio (MELO FRANCO, 1955, p. 1454).

Verifica-se, portanto, novo elemento de interesse pragmático ao Brasil na questão de Letícia, além da insegurança quanto à definição dos limites fronteiriços na região. Com efeito, havia risco real de o conflito entre forças peruanas e colombianas acontecer em território brasileiro – como de fato ocorreu –, o que atraiu a apreensão do Ministério das Relações Exteriores e da opinião pública.³ Na Mensagem Presidencial de 1933, fica claro que havia preocupação por parte das autoridades brasileiras de que o conflito se estendesse ao território nacional.⁴ Nesse contexto, o governo brasileiro ordenou que seguissem, para a região, suas Forças Armadas, superiores às das duas partes em conflito, para servir como elemento de dissuasão (MELO FRANCO, 1955, p. 1455).

³ CORREIO DA MANHÃ. O dissídio entre a Colômbia e o Peru. Rio de Janeiro, 27 de outubro de 1932, p. 2.

⁴ BRASIL. Mensagem Presidencial. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1933, p. 69.

2.2 Processo de Negociação e de Mediação

Em outubro de 1932, diante da tensão crescente na região e da iminente reação colombiana contra a invasão de Letícia, o governo peruano propôs a aplicação do Pacto Gondra e o estabelecimento de uma comissão neutra de inquérito e conciliação. Nesse contexto, solicitou ao chanceler Afrânio de Melo Franco que interviesse como mediador. A Colômbia, entretanto, recusou a proposta peruana, ainda que Washington tivesse declarado que o Brasil, como país neutro e vizinho da zona em litígio, deveria tomar a iniciativa das negociações (MELO FRANCO, 1955, pp. 1455-1456).

Para fortalecer sua posição jurídica, a chancelaria colombiana reuniu e publicou pareceres de célebres *jusinternacionalistas* da época, como Raymond Poincaré, Alejandro Alvarez, Francisco L. de la Barra, Lester Hood Woolsey, Eugene Borel, Luis Anderson. Segundo os pareceres, o Pacto Gondra não se encontrava em vigor para a Colômbia e, ainda que o estivesse, a questão de Letícia se enquadrava em uma das duas exceções previstas para a conciliação. Além disso, alegou-se a impossibilidade de solução mediante arbitragem, sustentando que não se tratava de questão doméstica, porquanto se referia ao restabelecimento da paz em território nacional (COLOMBIAN LEGATION, 1932, p. 8). Dessa forma, cuidou a Colômbia de justificar, com argumentos jurídicos, sua recusa à proposta peruana de conciliação, enquanto se preparava militarmente para reagir na região.

Em fins de dezembro de 1932, a chancelaria brasileira propôs fórmula preliminar de acordo entre as partes, que previa a entrega do território contestado ao Brasil e sua posterior restituição à Colômbia, enquanto se abria, no Rio de Janeiro, conferência de revisão do Tratado Salomón-Lozano. Embora a fórmula brasileira tenha sido consagrada, anos depois e com certos ajustes, como vitoriosa, sua proposta encontrou inicialmente dificuldades. O governo peruano desejava que Letícia ficasse em poder do Brasil até o final das negociações, enquanto a Colômbia exigia a entrega rápida do território – independentemente do andamento das negociações. Enquanto isso, aproximavam-se do teatro de operações as forças colombianas, já fundeadas em Manaus (MELO FRANCO, 1955, pp. 1457-1458).

Nessa época, a Liga das Nações tomou conhecimento formal do assunto. O presidente do Conselho Executivo dirigiu-se diretamente aos governos das partes, tendo recebido, da Colômbia, a tese de que se tratava de questão de ordem interna, e, do Peru, apelo contra iminente ataque colombiano, em violação ao Pacto da Liga (COSTA, 1942, p. 45).

No dia 13 de janeiro de 1933, o governo colombiano deu como terminada a mediação do Itamaraty. Pesou nessa decisão o fato de as forças colombianas já estarem no teatro de operações. No dia seguinte iniciou-se o ataque militar da Colômbia, partindo de águas brasileiras e envolvendo uma flotilha e hidraviões. Aviões peruanos bombardearam, em águas brasileiras, as forças colombianas que ali se encontravam. Havia, ainda, diversos depósitos de munições e combustível em território brasileiro, escondidos contra ataques peruanos (MELO FRANCO, 1955, pp. 1459-1460). A neutralidade brasileira havia sido violada, e a resolução do conflito era cada vez mais do interesse nacional.

Com o propósito de congelar a balança de poder favorável na região, a Colômbia apelou para a Liga das Nações, em fevereiro de 1933, com fundamento no artigo 15 do Pacto. O Conselho Executivo constituiu uma comissão especial de 13 membros e convidou o Brasil e os Estados Unidos a integrarem-na. No dia 25, essa comissão apresentou um plano de cinco pontos às partes: (i) retirada das forças peruanas do território; (ii) entrega da administração do território a uma Comissão da Liga das Nações (iii) requisição, pela Comissão da Liga, de forças colombianas encarregadas da manutenção da ordem no território, em caráter de tropa internacional; e (iv) negociações diretas entre as partes para resolução do mérito da lide (DAVID, 2000, p. 198).⁵

O Peru não aceitou prontamente o plano da Liga, porquanto discordava da proposta de uso de tropas colombianas, ainda que em caráter internacional, na manutenção da ordem do território, bem como exigia a previsão de arbitramento, caso as negociações fracassassem. No contexto de indefinição das negociações de paz, a Colômbia atacou, no dia 27 de março, a vila peruana de Guepi, distante da

⁵ O artigo 15 do Pacto da Liga das Nações prevê o seguinte: “si un différend entre membres n’est pas soumis à la procedure d’arbitrage, il convient de l’exposer devant le Conseil”.

região de Letícia, mas próximo da fronteira entre os países. Apenas dois meses depois, em 25 de maio, logrou-se acordo entre as partes, que retomava os pontos iniciais do plano da Liga, com a modificação de que não se mencionaria que as tropas internacionais de ocupação seriam compostas de soldados colombianos (MELO FRANCO, 1955, pp. 1461-1462).

Com base no acordo firmado em maio, constituiu-se a Comissão da Liga incumbida de administrar Letícia. Compunha a Comissão, *inter alios*, o capitão da marinha brasileira Alberto de Lemos Bastos. No dia 23 de junho, ocorreu a entrega oficial da administração de Letícia à Comissão, por parte do prefeito do departamento peruano de Loreto (MELO FRANCO, 1955, p. 1463).

Verifica-se que a resolução do conflito de Letícia deu-se de forma quase similar à proposta brasileira de 1932. A mediação conduzida pelo Itamaraty previa todos os pontos do plano da Liga, com a única diferença de que o depositário seria o Brasil – e não a Comissão da Liga. A importante atuação brasileira na questão de Letícia não se limitou, contudo, à elaboração do plano de pacificação da região e à participação do capitão Lemos Bastos na Comissão da Liga. O Rio de Janeiro foi escolhido pelas partes como sede das futuras negociações sobre o mérito da controvérsia, e o chanceler Melo Franco foi convidado a presidi-las, com o aval do Conselho Executivo da Liga das Nações, o que formalizou o envolvimento do Brasil no curso das negociações.

No dia 25 de outubro, iniciaram-se, no Itamaraty, os trabalhos para as negociações entre as partes, amplamente divulgados pela imprensa fluminense.⁶ A delegação colombiana foi chefiada pelo chanceler Roberto Urdaneta Arbeláez e composta pelos delegados Guillermo Valencia e Luís Cano. Já a delegação do Peru foi chefiada pelo embaixador Victor Maúrtua e composta por Victor Andrés Belaúnde e Alberto Ulloa Sotomayor. O prazo dado pela Liga das Nações para a conclusão das negociações foi de apenas um ano, o que parecia ser pouco diante dos diversos óbices que se impunham às delegações. Os peruanos pretendiam lograr resultado que alterasse a linha de fronteira do tratado Salomón-Lozano, enquanto os

⁶ CORREIO DA MANHÃ. A sessão inaugural da Conferência Colombo-Peruana para dirimir o caso de Letícia. Rio de Janeiro, 26 de outubro de 1933, p. 3.

colombianos insistiam na execução do plano da Liga (MELO FRANCO, 1955, pp. 1464-1465).

Em dezembro de 1933, as negociações foram interrompidas, temporariamente, por ocasião da VII Conferência Pan-americana, realizada em Montevideu. Ainda assim, o chanceler Melo Franco realizou gestões – pouco exitosas – junto às delegações peruana e colombiana, em Montevideu, em que pese a difícil conjuntura da Conferência. Nessa ocasião, a situação tornou-se ainda mais difícil com a demissão de Melo Franco da pasta das Relações Exteriores. Por concordância das partes e aval do presidente Vargas, entretanto, Melo Franco manteve a presidência das negociações sobre Letícia. No ano seguinte, essas negociações apresentariam nova dinâmica (MELO FRANCO, 1955, pp. 1466-1467).

A atmosfera entre as partes parecia ter melhorado, no dia 30 de janeiro, após anúncio de que os colombianos haviam reconhecido os direitos de cidadãos peruanos instalados na região, bem como de que os peruanos tinham admitido a natureza ilícita da invasão a Letícia. Diante dessa nova dinâmica, a Conferência reiniciou oficialmente seus trabalhos em fevereiro. O Peru passou a realizar nova proposta, que envolveria permuta de territórios, tomando para si a área no alto Içá (Putumayo) — que a Colômbia havia cedido no tratado Salomón-Lozano —, em troca do trapézio de Letícia. Todavia, a Colômbia manteve posição firme de cumprir o plano de Genebra (MELO FRANCO, 1955, pp. 1469-1472).

Diante de novo impasse, Afrânio de Melo Franco decidiu colocar em contato direto e reservado dois delegados das partes, sem o conhecimento dos chefes das delegações, para que iniciassem a redação de um protocolo em que o Peru, em comunicação à Colômbia, exprimisse seu pesar pelo ataque a Letícia e reconhecesse a validade do Tratado Salomón-Lozano, ao passo em que se concordaria com um plano de policiamento da zona mediante comissão tripartite. Paulatinamente, esse acordo tomou forma, obtendo apoio do Peru. Melo Franco receava que intervenções da Liga, quase ao término das negociações, pudessem causar embaraços e desvirtuar o curso do processo. Dessa forma, o Itamaraty obteve o adiamento do exame da matéria pela Liga (MELO FRANCO, 1955, pp. 1474-1476).

Em maio de 1934, as dificuldades estavam reduzidas ao mínimo. O Peru havia reconhecido definitivamente que não devia insistir na revisão do Tratado Salomón-Lozano. As partes seguiram para o próximo tema da agenda e iniciaram conversas sobre a extensão da jurisdição da Corte Permanente de Justiça Internacional, caso a ela tivesse de recorrer para futuras interpretações do protocolo (MELO FRANCO, 1955, p. 1478).

No Rio de Janeiro, puderam as partes finalizar, sem a intervenção da Liga das Nações, a redação do protocolo de paz, composto por nove artigos e acompanhado por uma ata adicional de 18 artigos. Pelo artigo 1º do protocolo, definiram-se as desculpas formais do Peru pelo incidente de Letícia e o restabelecimento das relações diplomáticas entre as partes; pelos artigos 2º e 3º, reconheceu-se a intangibilidade do Tratado Salomón-Lozano, em consonância com o princípio de direito internacional *pacta sunt servanda*. O artigo 4º previa a celebração de acordos especiais acerca de problemas econômicos da região e da navegação de seus rios. O artigo 5º ressaltava a obrigação de desmilitarizar as fronteiras. O artigo 6º determinava a criação de uma comissão especial tripartite temporária, com duração de quatro anos prorrogáveis, composta por um peruano, um colombiano e um brasileiro, para a supervisão dos acordos, bem como sua competência e poderes.⁷ O general Cândido Rondon foi o membro indicado pelo governo brasileiro, tendo presidido a comissão mista temporária para Letícia. Em seguida, pelo artigo 7º, obrigavam-se as partes a não mais recorrer à força como meio de solução de controvérsias. Por fim, o artigo 8º consubstanciava cláusula compromissória de recurso à Corte Permanente de Justiça Internacional, no caso de divergência quanto à interpretação do protocolo.⁸ Portanto, o protocolo restabeleceu o *status quo ante bellum* e reafirmou a validade do Tratado Salomón-Lozano, o que implicou o reconhecimento definitivo da geodésica Apapóris-Tabatinga como limite brasileiro-colombiano.

No dia 24 de maio de 1934, no Automóvel Clube, com a presença do Presidente Getúlio Vargas, celebrou-se entre as partes a assinatura do Protocolo de

⁷ BRASIL. Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937, p. 17.

⁸ CORREIO DA MANHÃ. Uma cerimônia histórica no Automóvel Club. Rio de Janeiro, 25 de maio de 1934, pp. 3 e 6. O artigo 9º fixava prazo para troca de ratificações.

Paz, Amizade e Cooperação do Rio de Janeiro, que pôs fim ao conflito de Letícia, com um balanço de 67 colombianos mortos e de um número menor, embora expressivo, do lado peruano (NOVAK; NAMIHAS, 2011, p. 21). O evento teve ampla repercussão nacional. No Correio da Manhã, por exemplo, havia detalhes sobre a chegada dos diplomatas, a composição das delegações dos países contratantes e o evento de assinatura do protocolo. O jornal qualificou o evento como “acontecimento benéfico para o desenvolvimento da cordialidade entre os povos sul-americanos”⁹ e aproveitou para, na mesma página, veicular apelos para a resolução da Guerra do Chaco. Considerava-se que a solução da contenda entre Peru e Colômbia apresentava-se como exemplo para as negociações entre Paraguai e Bolívia. Já na imprensa paulista, embora a repercussão tenha sido menor, considerou-se que o desfecho favorável do caso de Letícia possibilitou que a tradição de solução pacífica de controvérsias da diplomacia brasileira fosse mantida,¹⁰ assim como “trouxe ao Brasil alguma consolação e alegria [no meio do descalabro que reina em todos os departamentos da atividade política]”.¹¹ Além de ressaltar a tradição pacifista e o prestígio brasileiro no desfecho, a imprensa paulista destacou sobremaneira o agravamento do conflito do Chaco.

3 GUERRA DO CHACO

3.1 Antecedentes e Interesses em Jogo

Desde o início do século XX, a dependência paraguaia da Argentina era patente. Durante o conflito, a Argentina colaborou para a compra de armas na Europa e forneceu diretamente ao Paraguai materiais de guerra, combustíveis e informações sensíveis sobre a movimentação de tropas bolivianas. A posição argentina de hegemonia sobre o Paraguai naturalmente refletiu sobre o curso das negociações de paz da Guerra do Chaco (DORATIOTO, 2012, p. 305). Por sua vez, o Brasil apresentava significativa desvantagem econômica, política e estratégica na

⁹ CORREIO DA MANHÃ. Uma cerimônia histórica no Automóvel Club. Rio de Janeiro, 25 de maio de 1934, p. 1.

¹⁰ CORREIO DE S. PAULO. As tradições da nossa chancelleria foram mantidas com o desfecho favorável do caso de Letícia. São Paulo, 24 de maio de 1934, p. 1.

¹¹ *Ibid.*, p. 3.

região, o que refletiu, igualmente, sobre as negociações e o alcance de sua ação mediadora (MONIZ BANDEIRA, 1998, p. 167).

O Brasil não havia se conformado com a completa perda de influência sobre o Paraguai e, com muita desconfiança, acompanhava os esforços argentinos de expandir suas comunicações com a Bolívia. Havia a percepção de que a Argentina, ao predominar sobre o Brasil, voltaria seus interesses para a Bolívia, mediante planos de construção de transversais ferroviárias no Chaco Meridional. Para piorar a situação, até o início dos anos 1930, o Brasil ainda não havia concretizado a ligação Corumbá-Santa Cruz de la Sierra, para propiciar à Bolívia efetivo acesso ao Atlântico e para cumprir com os dispositivos previstos no Tratado de Petrópolis, de 1903 (MONIZ BANDEIRA, 1998, pp. 168-169).

A Bolívia deparava-se com um cenário desafiador. Perdido o litoral do Pacífico para o Chile, impossibilitada do acesso à Bacia do Prata e sem alcance ao Atlântico por via ferroviária, cabia encontrar outra maneira de superar seu estado de país mediterrâneo, sobretudo em meio à forte depressão econômica desencadeada pela crise de 1929. Nesse contexto, optou-se por recuperar a passagem através da Bacia do Prata, porquanto considerava que a margem direita do rio Paraguai constituía seu território de direito. A Bolívia julgava-se bem armada e mais forte, militarmente, que seu vizinho, com quem disputava o território (MONIZ BANDEIRA, 1998, p. 170).

Para o interesse boliviano, portanto, o valor do Chaco advinha do fato de que, cortado pelo rio Paraguai e seus afluentes, permitiria uma saída para o Atlântico, possibilitando o escoamento da produção do Departamento de Santa Cruz de la Sierra. O transporte da produção para os portos do Pacífico implicava expressivos custos econômicos, devido aos aclives dos Andes, enquanto a Argentina havia rejeitado autorização para a construção de oleodutos em seu território, os quais poderiam levar produtos bolivianos aos portos dos rios Bermejo e Paraná. Aos poucos, consagrava-se a percepção dos líderes bolivianos de que a via das armas seria a única alternativa para contornar seu problema geográfico, mediante a posse do Chaco e uma saída pelo rio Paraguai (MONIZ BANDEIRA, 1998, pp. 175-176).

A disputa paraguaio-boliviana remontava ao século XIX, quando o encarregado de negócios da Bolívia em Buenos Aires protestou contra a celebração do Tratado de Navegação e Limites de 1852, pelo qual a Confederação Argentina reconheceu a soberania paraguaia sobre as duas margens do Rio Paraguai. A controvérsia agravou-se depois da Guerra do Paraguai, quando a Argentina reclamou, à luz do Tratado da Tríplice Fronteira, a posse sobre o Chaco. O território foi submetido ao juízo arbitral do Presidente Hayes, que proferiu, em 1878, laudo favorável ao Paraguai. Dessa maneira, a Argentina incorporou o Chaco Austral, ao sul do rio Bermejo, e o Chaco Central, entre os rios Bermejo e Pilcomayo; entretanto, coube ao Paraguai a posse sobre o Chaco Boreal – equivalente a três quintos do território total paraguaio (MONIZ BANDEIRA, 1998, pp. 171-172).

A controvérsia boliviano-paraguaia acentuou-se paulatinamente. Já em 1879, depois do laudo arbitral de Hayes e da perda da costa do Pacífico para o Chile, a Bolívia intensificava seus protestos. Ambos os Estados foram construindo fortins no território litigioso. Em 1907, a chancelaria argentina, sob a gestão de Estanislao Zeballo, ofereceu os bons ofícios em busca de solução pacífica para a contenda. Nesse contexto, Bolívia e Paraguai assinaram um protocolo, pelo qual se comprometiam a não avançar no Chaco a partir daquela data e entregavam a questão à arbitragem do Presidente da Argentina. O entendimento não foi cumprido, embora sirva para indicar a destacada influência argentina e sua presença antiga como ator mediador do conflito (MONIZ BANDEIRA, 1998, p. 173).

A influência política da Argentina somava-se a seu peso econômico na região. A maioria das estâncias para a criação de gado e das empresas dedicadas à produção de tanino na região era argentina. Esse fator explica o apoio informal da Argentina ao Paraguai, depois de irrompida a guerra. O interesse dessas empresas acabou por pesar durante as negociações de paz. Considerações militares e geopolíticas, de ordem estratégica, contribuíram igualmente para o apoio argentino, porquanto a presença da Bolívia no Chaco, ao sul da Bahia Negra e sudoeste de Mato Grosso, não convinha à hipótese de uma guerra contra o Brasil, em que suas forças teriam à retaguarda o território de outro país (MONIZ BANDEIRA, 1998, p. 185).

Na percepção do embaixador norte-americano, Spruille Braden, quem mais obstaculizou o processo de paz foi o chanceler Saavedra Lamas, que buscou postergar qualquer acordo territorial, até que pudesse assegurar ao máximo a influência da Argentina sobre o Paraguai e a Bolívia. Segundo o embaixador dos EUA, Saavedra Lamas buscava, por meio de sua influência na Conferência de Paz, que o Paraguai obtivesse direito sobre territórios bolivianos onde acreditava existir petróleo (MONIZ BANDEIRA, 1998, p. 184-188).

Para o Paraguai, a região do Chaco Boreal era de fundamental importância para sua economia. Em 1932, um terço da renda nacional proveio dessa região, onde metade do rebanho bovino se situava e por onde grande parte das linhas férreas se estendia (MONIZ BANDEIRA, 1998, p. 175). A questão do petróleo pesou sobremaneira na decisão de promover o conflito sobre o Chaco. Imaginava-se que houvesse no Paraguai grandes reservas de petróleo no Chaco Boreal.

Há uma vertente da historiografia que atribui às empresas Standard Oil of New Jersey e Royal Dutch Shell a instrumentalização dos governos da Bolívia e do Paraguai, para que disputassem, pela guerra, a posse das possíveis jazidas de petróleo no Chaco Boreal. Todavia, estudos mais recentes demonstraram que a questão do petróleo, conquanto tenha assumido importância fundamental no conflito, permaneceu mais no nível do imaginário político do que na realidade econômica. Para a Bolívia, o que mais importava era o acesso ao Oceano Atlântico, através do rio Paraguai; para o Paraguai, além da crença no vasto potencial petrolífero, importava defender um território de patente valor econômico real. A Argentina, que tinha significativos laços diretos com a economia do Chaco Boreal, respaldou indiretamente o Paraguai, sob o disfarce de uma neutralidade imperfeita (MONIZ BANDEIRA, 1998, pp. 180-182).

Durante o conflito, interessou ao Brasil a manutenção da soberania boliviana sobre os territórios cedidos em 1903, mediante o Tratado de Petrópolis. Buscou-se garantir posição destacada nas diversas iniciativas mediadoras, tanto durante a gestão de Melo Franco, que culminou em uma série de propostas em 1933, quanto na de Macedo Soares, que desempenhou a importante função de impulsionar as negociações de paz de 1935. No plano interno, preocupava as autoridades que os

integrantes do movimento constitucionalista em São Paulo tivessem tentado, sem êxito, obter o apoio dos EUA a adquirir armas no exterior, por intermédio do Paraguai, por onde também se buscou vender café e obter recursos (BARRETO FILHO, 2001, p. 93). Por isso, para a própria estabilidade interna do Brasil, interessava a estabilidade política de todo o continente sul-americano.

Oficialmente, a Guerra do Chaco ocorreu entre os anos de 1932 e 1935. Todavia, desde 1928, já se propagava uma série de incidentes entre Bolívia e Paraguai, os quais culminariam no conflito. Em dezembro de 1928, depois de incidentes entre patrulhas de fronteira, iniciaram-se ocupações militares de fortes por ambos os países. Nessa ocasião, estava reunida, em Washington, a Conferência Pan-Americana de Conciliação e Arbitramento, sob a presidência do Secretário de Estado Frank Kellogg, a qual firmou protocolo que instituiu uma comissão de investigação e conciliação para a matéria, composta dos delegados dos EUA, Cuba, México, Colômbia, Uruguai, Bolívia e Paraguai. Embora convidados, Argentina e Brasil recusaram participar. A razão brasileira por essa decisão era a de resguardar suas desgastadas relações com os países sul-americanos, as quais remontavam à política externa de Artur Bernardes, quando o Brasil se viu isolado frente a seus vizinhos, que não o apoiaram na Liga das Nações. Dessa forma, o Brasil justificou sua ausência com o argumento da neutralidade. Os argentinos, por sua vez, viram-se desprestigiados pela desatenção dada a suas gestões passadas no conflito (MELO FRANCO, 1955, pp. 1384-1385).

As ausências do Brasil e da Argentina foram prejudiciais ao trabalho da comissão, que teve reduzida sua força e autoridade. Não obstante, a Comissão dos Neutros chegou a entendimento temporário, por meio do qual foram restabelecidas temporariamente as relações diplomáticas entre Bolívia e Paraguai, embora sem encerrar por definitivo a questão de limites.

A atuação inicial do Secretário de Estado Frank Kellogg foi de suma importância para que Bolívia e Paraguai iniciassem as negociações de paz em Washington, sob a mediação de Colômbia, Cuba, EUA, México e Uruguai. Em 1929, apresentou-se às partes uma Convenção de Arbitragem, que foi recusada pelos paraguaios em razão de seu artigo 5º, o qual dispunha que, independentemente da

decisão arbitral, seria entregue à Bolívia um porto na Bahia Negra (DORATIOTO, 2012, pp. 355-356).

Em meados de 1931, a Bolívia tomou a iniciativa de suspender as relações diplomáticas com o Paraguai. Em setembro, tropas bolivianas tomaram o posto paraguaio de Masamaklay. Incidentes similares tornaram-se mais numerosos, até que, em 1932, quando foi capturado o Fortim Antônio Carlos Lopez – cuja importância derivava de seus reservatórios de água, em região de infraestrutura inexistente –, se iniciou formalmente a Guerra do Chaco (MONIZ BANDEIRA, 1998, p. 167).

3.2 Processo de negociação e de mediação

Antes de iniciado o conflito, a ideia de ação conjunta mediadora de Argentina e Brasil na questão do Chaco já encontrava apoio em setores nacionais. No Paraguai, Eusébio Ayala apoiava essa ideia; no Brasil, o representante Rodrigues Alves chegou a propô-la, considerando-a necessária para respaldar o governo paraguaio perante a opinião pública; por fim, o chanceler boliviano solicitava o auxílio do Brasil para acalmar os ânimos em Assunção (DORATIOTO, 2012, pp. 314 e 330). O governo paraguaio não desconsiderava a possibilidade de solução conciliatória, mas sua margem de manobra era limitada pela opinião pública, insuflada pela oposição e por parte da imprensa (DORATIOTO, 2012, pp. 314 e 330).

Havia grande desconfiança das intenções do Brasil em relação à Bolívia. Preocupava o chanceler paraguaio o protocolo brasileiro-boliviano que determinava a construção da via férrea prevista no Tratado de Petrópolis, interligando a região de Mato Grosso a Santa Cruz de la Sierra (DORATIOTO, 2012, pp. 314 e 337). Acreditava-se que havia cláusulas secretas no referido tratado e que o Brasil seria favorável à pretensão boliviana sobre o Chaco em caso de guerra. Por isso, por instrução do chanceler Octávio Mangabeira, cuidou Nabuco de Gouvêa, representante brasileiro em Assunção, de demonstrar a neutralidade brasileira de forma inequívoca. Já durante os trabalhos da Comissão de Washington, haveria grande reação negativa do governo paraguaio em relação ao tratado de 1928 firmado

entre Brasil e Bolívia, o qual ajustava questões de limites e previa a realização de interligação ferroviária entre as partes (DORATIOTO, 2012, p. 356).

Em outubro de 1927, reuniram-se em Buenos Aires, sob patrocínio do governo argentino, representantes paraguaios e bolivianos, para tratar das divergências sobre o Chaco e buscar uma solução pacífica (DORATIOTO, 2012, p. 332). As reuniões não foram exitosas, devido às posições intransigentes das partes. Para o Paraguai, no entanto, interessava ganhar tempo, enquanto comprava armas no exterior, graças à assistência da Missão Militar Argentina na Europa, porquanto a Bolívia ainda mantinha nítida vantagem militar sobre o Paraguai. Essas reuniões demonstram a presença privilegiada que a Argentina ocupava, ainda antes de iniciada a guerra, no processo negociador entre as partes.

Em agosto de 1929, quando já se tornava evidente o fracasso da Comissão de Washington, o governo paraguaio solicitou a opinião do Itamaraty sobre proposta realizada há duas décadas pelo Barão do Rio Branco, relativa à mediação pelos países do ABC (Argentina, Brasil, Chile) para a controvérsia paraguaio-boliviana. A posição do chanceler Octávio Mangabeira foi, no entanto, de apoio aos trabalhos que vinham sendo desempenhados em Washington. O governo boliviano também solicitou a opinião brasileira a respeito da contenda, mostrando-se inclinado a um acordo com o Paraguai (DORATIOTO, 2012, p. 369). Por um lado, o Brasil relutava em envolver-se na questão para manter seu *status* de neutralidade; por outro, para não ficar em má posição junto à Comissão de Washington. Esses fatos demonstram que, apesar da abstenção do Brasil em atuar como mediador, havia claro interesse das partes em uma maior participação do País nas negociações sobre o litígio.

Na década de 1930, a postura brasileira frente aos conflitos sul-americanos foi reorientada, demonstrando maior proatividade e interesse na mediação. Em 1931, não havendo perspectivas de melhora da situação, o chanceler Melo Franco sugeriu ao Departamento de Estado que tomasse a iniciativa de mediar o conflito, o que foi recusado por Washington, para não prejudicar os trabalhos da Comissão. Por sua vez, em março de 1932, coube ao chanceler argentino, Saavedra Lamas, sugerir ao embaixador brasileiro em Buenos Aires, Assis Brasil, ação conjunta para lograr uma solução pacífica no Chaco. Paulatinamente, Argentina e Brasil foram tornando-se os

interlocutores necessários para as negociações de paz. Afrânio de Melo Franco reputava a solução do arbitramento como a única possível, o que contava com o respaldo da Bolívia. Em maio de 1932, tudo indicava que o arbitramento seria aceito, até que se agravaram novamente as hostilidades no Chaco, e o Paraguai deu por encerradas as negociações em Washington. Melo Franco interveio mais uma vez, em julho, propondo solução conciliatória fundada no Pacto Gondra, o que foi rejeitado em La Paz (MELO FRANCO, 1955, pp. 1387-1388).

Melo Franco reputava que as medidas tomadas em Washington e na América do Sul nem sempre eram coincidentes e, por vezes, prejudicavam o bom andamento das negociações. Inicialmente, Melo Franco tentou privilegiar a Comissão, buscando sempre que soluções formuladas por países limítrofes fossem encaminhadas para o referido órgão especial. Dessa forma, decidiu-se que chancelaria brasileira deveria agir em La Paz em nome da Comissão dos Neutros, para lograr apoio à solução via arbitramento (MELO FRANCO, 1955, pp. 1389). A chancelaria argentina, por sua vez, já em 1932, havia se distanciado da Comissão, porquanto Saavedra Lamas decidira buscar para a Argentina o papel principal nas gestões de paz (DORATIOTO, 2012, p. 400).

Diante dos malogros na mediação, a Comissão dos Neutros passou a ser auxiliada, ainda em 1932, por uma delegação da Liga das Nações. Segundo Melo Franco, desde que a questão do Chaco fora levada à Liga, a diplomacia brasileira buscava atraí-la ao domínio da América do Sul – porquanto considerava a Comissão de Washington muito distante e pouco enérgica. Em junho de 1933, após a transferência do litígio à Liga, os Estados Unidos propuseram a dissolução da Comissão dos Neutros, deixando o litígio, conforme a carta de Franklin Roosevelt, “para a Liga e para os sul-americanos” (MELO FRANCO, 1955, p. 1397). Além disso, consideraram que melhor atenderia a seus interesses a abandonar a questão depois de quatro anos e meio de esforços, para não entrar em choque com a Argentina, “que não [era] neutra e que apoiou abertamente o Paraguai” (MELO FRANCO, 1955, pp. 1397-1398).

Ficava claro que qualquer solução via mediação apenas poderia ser exercida na América do Sul. Dias depois, após o encerramento oficial das atividades da

Comissão dos Neutros e com o esgotamento dos Estados beligerantes, a chancelaria brasileira buscou que o bloco composto por Argentina, Brasil, Chile e Peru (ABCP) apresentasse à Liga, por pedido dos beligerantes, a concessão de plenos poderes para o estudo de fórmulas de restauração da paz. A imprensa do Rio de Janeiro noticiou esse fato, em 26 de julho de 1933, com grande alarde. Devido ao grande interesse que o conflito no Chaco despertava na opinião pública, cuidou o Itamaraty de publicar nota à imprensa, em que frisava que a delegação de poderes da Liga ao ABCP decorria de iniciativa da diplomacia brasileira.¹² Dessa forma, em 3 de agosto de 1933, a pedido dos dois governos beligerantes e a convite da Liga das Nações, iniciou-se a mediação formal desenvolvida por Argentina, Brasil, Chile e Peru (MELO FRANCO, 1955, p. 1398).

O bloco ABCP estudou, novamente, a possibilidade de solução por arbitramento. A chancelaria brasileira era grande entusiasta da proposta, mas encontrava resistências da Bolívia e do chanceler argentino Saavedra Lamas, que opinava no sentido de dar-se por terminadas as negociações e restituir o assunto a Genebra. O ABCP funcionou sob tutela argentina, com grande participação chilena, enquanto Brasil e Peru eram marginalizados. A predominância argentina no ABCP e o fracasso da Comissão dos Neutros isolava crescentemente a Bolívia. Não obstante esses problemas, a diplomacia brasileira esforçou-se para alcançar um acordo de paz. Dessa maneira, o chanceler Melo Franco tomou a iniciativa unilateral, em julho de 1933, de anunciar o retorno do bloco às negociações – o que resultou em forte resistência de Saavedra Lamas (DORATIOTO, 2012, pp. 400-404).

A iniciativa de Melo Franco foi bem sucedida. Em 25 de agosto de 1933, os representantes do ABCP, ministro Afrânio de Melo Franco e os embaixadores Martínez Ferrari (Chile), Ramón Cárcano (Argentina) e García Calderón (Peru), reuniram-se no Rio de Janeiro, para transmitir aos beligerantes proposta de paz firmada em três princípios: (i) arbitragem; (ii) terminação das operações bélicas; e (iii) garantia dos mediadores.

¹² JORNAL DO BRASIL. Foi comunicada à Liga das Nações a decisão dos governos da Bolívia e Paraguai no sentido de terem aceito a mediação dos países do A.B.C. e do Peru. Rio de Janeiro, 27 de julho de 1933, p. 9.

O Conselho da Liga aprovou a proposta ABCP e transmitiu-a aos governos boliviano e paraguaio. O Paraguai, que vencia no campo de batalha, aceitou completamente a proposta, sem quaisquer reservas. Todavia, a Bolívia insistia na limitação da zona arbitral, de forma a minimizar a possibilidade de perdas territoriais. Nesse contexto, o Itamaraty encontrou diversos óbices em sua atuação mediadora impostos pelos outros países do ABCP, que buscavam uma igualdade formal de atribuições. Pela dificuldade de articulação interna no bloco, foi estabelecido o prazo máximo de 30 de setembro para o sucesso das negociações. Se os mediadores não obtivessem êxito até essa data, a questão seria devolvida à Liga das Nações (MELO FRANCO, 1955, pp. 1401-1404).

Diante do prazo acordado, o ministro Afrânio de Melo Franco empreendeu significativos esforços para persuadir a Bolívia e o Paraguai a aceitarem a solução arbitral sem reservas, com o objetivo de demonstrar a Genebra – onde servira como representante brasileiro junto à Liga das Nações – que os países da América poderiam resolver seus próprios problemas regionalmente. Os esforços não lograram êxito. Findo o prazo, o bloco ABCP comunicou, em 1º de outubro, o encerramento da mediação à Liga. Ainda após o revés, a diplomacia brasileira continuou seus esforços para obter uma solução ao conflito. Em outubro de 1933, em ocasião da visita do presidente da Argentina, general Justo, ao Rio de Janeiro, acordou-se sobre o preparo de propostas aos Estados beligerantes, como a previsão de arbitragem sobre o Chaco, por sugestão de Melo Franco. Essas propostas foram aceitas pela Bolívia, mas, dessa vez, rejeitadas pelo Paraguai, cuja vitória militar já era visível (MELO FRANCO, 1955, pp. 1404-1406). O encontro entre Justo e Getúlio, no entanto, serviu para reforçar a busca da paz e para estreitar a relação entre ambos os presidentes. Temporariamente, o Rio de Janeiro serviu de sede para as negociações sobre o Chaco.

A Liga das Nações manteve-se atenta aos acontecimentos no Chaco. Foi estabelecido um Comitê de Investigação, que buscou *in loco* elaborar relatório sobre a guerra. Em 1934, a Liga apresentou nova proposta de paz. Novamente, a Bolívia aceitou os termos da proposta, os quais foram rejeitados pelo Paraguai. Em fins de 1934, a Liga recomendou outro cessar-fogo, uma vez mais rejeitado pelo Paraguai. Devido à resistência reiterada deste país, o Comitê Consultivo da Liga decretou

embargo de armas na região do Chaco, exceto contra a Bolívia. Era, na prática, uma forma de sanção, que visava a pressionar o governo paraguaio. Este, contrariado com as decisões do Comitê, retirou o país da Liga, em fevereiro de 1935 (DAVID, 2000, p. 176).

No final de 1933, Afrânio de Melo Franco foi substituído por Macedo Soares, cuja gestão manteve a posição mediadora da diplomacia brasileira. Todavia, após o fracasso da iniciativa de Melo Franco, em 1933, o Brasil manteve política cautelosa, que decorria tanto das circunstâncias internas brasileiras quanto da preocupação em manter boas relações com a Argentina. Apenas em 1935, diante das propostas chileno-argentinas de paz, tornaria o Brasil a adotar postura ativa, para evitar seu isolamento na América do Sul e garantir posição de destaque na Conferência de Paz, a se realizar em Buenos Aires, com a participação de representantes das partes, assim como da Argentina, Uruguai, Chile e Peru (DORATIOTO, 2012, pp. 408-412).

Para fugir do papel de coadjuvante reservado ao Brasil nas negociações, a diplomacia brasileira utilizou como pretexto a necessidade de retribuição da visita de Justo ao Brasil, para garantir a presença de Getúlio Vargas, acompanhado por Macedo Soares, em Buenos Aires. O chanceler brasileiro encontrou-se separadamente com os representantes das partes, o boliviano Tomás Manuel Elío e o paraguaio Luis Riart. O Paraguai reivindicava a desmobilização após o cessar-fogo, enquanto a Bolívia exigia a resolução definitiva da questão territorial, por negociação ou arbitragem. Nesse contexto, intensificou-se um ambiente de competição entre Macedo Soares e Saavedra Lamas (DORATIOTO, 2012, p. 414).

Graças ao bom entendimento entre Vargas e Justo, os negociadores argentino e brasileiro contornaram as exigências dos beligerantes ao obter o cessar-fogo imediato, mediante o Protocolo de Paz, celebrado em 12 de junho de 1935. Na frente de guerra, as forças paraguaias ocupavam todo o Chaco Boreal, mas não tinham condições de avançar sobre o território boliviano, onde acreditavam haver reservas de petróleo; a Bolívia, por sua vez, defendia seu território, mas tampouco conseguiria contra-atacar e reverter o resultado da guerra. O Protocolo de Paz determinou a desmobilização dos exércitos no Chaco; a formação de comissão

militar neutra de supervisão, sob a presidência argentina; e a arbitragem territorial, caso não fosse logrado acordo futuro entre as partes. Tratou-se de documento que buscou compor os interesses das partes, embora o pleito da Bolívia, de que o armistício deveria ser simultâneo à solução da questão territorial, não tenha sido atendido. A Guerra do Chaco chegara ao fim, com um total de 36 mil mortos ao Paraguai e 70 mil à Bolívia (DORATIOTO, 2000).

A paz definitiva viria apenas em 1938. Nos três anos de sua existência, os trabalhos da Conferência de Paz foram pautados por interesses argentinos e brasileiros, que disputavam entre si maior influência sobre o Paraguai e a Bolívia (DORATIOTO, 2012, pp. 416-417). Durante as negociações, o embaixador José de Paula Rodrigues Alves, chefe da delegação brasileira, evitou a todo custo que se envolvesse o triângulo de terra situado à margem do rio Paraguai que o Brasil cedera à Bolívia, em 1904, por meio do Tratado de Petrópolis. Nesse sentido, reagiu de forma enérgica contra proposta do chefe da delegação do Paraguai, Gerónimo Zubizarreta, que buscava anexar essa zona ao território paraguaio. Para Osvaldo Aranha, era de suma importância garantir que a Bolívia permanecesse com essa zona, porquanto esta constituía prova importante das negociações que culminaram na incorporação Acre.

Ao final, venceu a tese brasileira do arbitramento entregue aos membros da Comissão Mediadora. Foi constituída a Comissão Militar Neutra, com representantes das seis potências mediadoras (Brasil, Argentina, Chile, Peru, Uruguai e EUA), na qual representou o Brasil o coronel Leitão de Carvalho. Definida a zona em que devia ser pronunciada a decisão arbitral, o Tratado de Paz, Amizade e Limites foi assinado em 12 de julho de 1938 (CARVALHO, 1998, p. 321).

4 CONCLUSÃO: A IMPORTÂNCIA DE LETÍCIA E DO CHACO PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Dentre os temas que compunham a agenda da política externa brasileira, é patente o apelo que assumiram tanto a Guerra do Chaco quanto a Questão de Letícia na classe média fluminense e na paulista. A imprensa acompanhou, no Rio de Janeiro e em São Paulo, o processo de negociações peruvio-colombianas desde seu início, dando detalhes ao público sobre os interesses das partes na região, o papel da

Liga das Nações,¹³ a atuação da diplomacia brasileira e, em particular, a de Afrânio de Melo Franco.¹⁴ Ademais, foram publicados artigos sobre os interesses brasileiros na questão, com detalhes sobre o regime jurídico do Tratado Salomón-Lozano e seus efeitos sobre os limites brasileiros com a Colômbia,¹⁵ bem como sobre a proximidade do teatro de operações do território brasileiro.¹⁶

A Guerra do Chaco obteve ainda maior divulgação na imprensa nacional, tendo o *Jornal do Brasil* abordado o tema detalhadamente, sobretudo no período de 1933 a 1935. Essa divulgação, que aumentou à medida em que a diplomacia brasileira se interessava mais pelo tema, decorreu, principalmente, das expressivas proporções que a guerra tomou.

Não surpreende que a Guerra do Chaco tenha recebido grande atenção pela imprensa nacional, considerando o balanço destrutivo que tiveram os anos de 1933 a 1935. Já a Questão de Letícia, não obstante sua menor proporção bélica, garantiu lugar de destaque na imprensa nacional graças aos esforços mediadores engendrados por Melo Franco, que considerou esse conflito prioridade do eixo americanista de sua política externa. A mediação exitosa brasileira sobre a controvérsia de Letícia encontrou grande repercussão positiva, sobretudo na sociedade fluminense. Nesse sentido, organizaram-se diversos eventos de celebração da assinatura do protocolo de paz, como uma sessão solene no Instituto dos Advogados Brasileiros para prestigiar os delegados das partes e Melo Franco,¹⁷ cerimônia oficial no Palácio do Itamaraty, missa celebrada na Catedral Metropolitana em homenagem ao acordo peruano-colombiano,¹⁸ dentre outros. A mediação brasileira foi considerada de grande prestígio para a nação, e o tema permaneceu no topo da agenda por muitos meses, tendo a imprensa divulgado notícias tanto sobre homenagens prestadas ao

¹³ JORNAL DO BRASIL. O Conselho da Liga das Nações Ocupou-se, na Sessão de Hontem do Conflicto de Letícia. Rio de Janeiro, 27 de janeiro de 1933, p. 9.

¹⁴ CORREIO DE S. PAULO. A propósito do incidente entre a Colômbia com o Peru. São Paulo, 18 de novembro de 1932, p. 2.

¹⁵ CORREIO DA MANHÃ. Diplomacia sul-americana: os interesses brasileiros na questão do Peru com a Colômbia. Rio de Janeiro, 15 de novembro de 1932, p. 4.

¹⁶ CORREIO DA MANHÃ. O dissídio entre a Colômbia e o Peru. Rio de Janeiro, 27 de outubro de 1932, p. 2.

¹⁷ CORREIO DA MANHÃ. Accordo de Letícia: sessão solenne no Instituto dos Advogados. Rio de Janeiro, 27 de maio de 1934, p. 9.

¹⁸ CORREIO DA MANHÃ. Um dia de glória para a América e de alegria para o mundo. Rio de Janeiro, 29 de maio de 1934, p. 3.

Brasil no exterior quanto sobre o estado de ratificação e implementação do protocolo de paz e a atuação do general Rondon na comissão tripartite.¹⁹

A mediação brasileira na Questão de Letícia e na Guerra do Chaco também se insere na política continental de solidariedade americana, desenvolvida com grande afinco entre os anos 1931 a 1938. A importância dessa política já era ressaltada na Mensagem Presidencial de 1933, quando se enfatizou que era “para o continente americano que se voltam de preferência as nossas atenções, (...) em que nos cabe uma parcela de responsabilidade histórica”.²⁰ Até 1938, a menção à política de aproximação entre o Brasil e os Estados americanos nas mensagens presidenciais e nos relatórios do Ministro das Relações Exteriores foi uma constante.

Desde o período inicial do Governo Provisório, a diplomacia brasileira buscava desempenhar função mediadora na América do Sul. É ilustrativo o desentendimento ocorrido entre Peru e Uruguai, no qual o Brasil exerceu seus bons ofícios, que culminaram no reatamento das relações entre as partes. Na disputa entre México e Venezuela, cujas relações estavam suspensas desde 1923, a diplomacia brasileira também teve função reconciliadora. Portanto, a mediação na Questão de Letícia e na Guerra do Chaco representam a continuação de uma orientação de solidariedade e de aproximação em relação aos Estados americanos.

Para Delgado de Carvalho (1998, p. 326), a contribuição da gestão Melo Franco traduziu o pan-americanismo em ação. De fato, parece ter havido inflexão na política externa brasileira a partir de 1931. Na gestão Otávio Mangabeira, o Brasil mantinha distância, sobretudo em relação à controvérsia do Chaco. A partir de Afrânio de Melo Franco, passou-se a adotar postura participativa e mediadora, que foi seguida pelo chanceler Macedo Soares.

O chanceler Macedo Soares considerou que a política externa brasileira deveria ser qualificada por uma política de “solidariedade continental e fraternidade americana, baseada numa colaboração efetiva com todos os povos da América, e

¹⁹ CORREIO DA MANHÃ. A última de mão no caso de Letícia. Rio de Janeiro, 05 de janeiro de 1935, p. 2.

²⁰ BRASIL. Mensagem Presidencial. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1933, p. 65.

entendimento mais que íntimo com os Estados Unidos”.²¹ Dessa forma, em relatório apresentado em 1937, o chanceler inseriu nessa política continental os esforços mediadores brasileiros na Guerra do Chaco, ressaltando sua orientação pacifista e o pendor pelas soluções jurídicas e pelo direito internacional. Além disso, asseverou que a política de solidariedade americana não implicava qualquer forma de exclusão de outras nações em nossas relações internacionais – uma ressalva que parece estar presente em diversas etapas históricas da política externa brasileira.²² Tratava-se, na percepção do chanceler, de elemento de tradição da política externa brasileira.²³

A ideia de tradição na política externa do Brasil revela a importância das ideias e das normas como fatores condicionantes na socialização dos Estados. Verifica-se, na diplomacia brasileira, o desenvolvimento de um conjunto de ideias, desde a gestão do Barão do Rio Branco, que conformaram uma tradição *grotiana* de defesa do direito internacional, da igualdade jurídica dos Estados e da solução pacífica de controvérsias (SÉNÉCHAL, 2005). As gestões diplomáticas brasileiras realizadas no Chaco e em Letícia, com patente preferência por soluções negociadas e pela arbitragem, indicam permanência e consolidação da tradição *grotiana* no pensamento diplomático brasileiro da década de 1930 – o que não exclui a presença de cálculos realistas, pautados pelo interesse nacional.

A presença mediadora brasileira foi, portanto, de suma importância para a solução pacífica de conflitos na América do Sul na década de 1930. Em Letícia, a sede das negociações foi o Rio de Janeiro, tendo a resolução da controvérsia ocorrido de forma similar à proposta brasileira de 1932, com poucos ajustes. No Chaco, houve disputa de influência entre Brasil e Argentina não apenas sobre a região, mas também sobre o curso das negociações. Embora a sede final das negociações tenha sido Buenos Aires, a tarefa de mediação, na Conferência de Paz de 1935, foi impulsionada pela ação coordenada entre Argentina e Brasil. Ao final, adotou-se a tese brasileira que favorecia a arbitragem, com ampla participação dos membros da Comissão Mediadora. Verifica-se presente, em ambos os conflitos, a

²¹ BRASIL. Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937, p. XV.

²² Ibid., pp. XV-XVI.

²³ BRASIL. Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1938, p. XIII.

observância da diplomacia brasileira ao princípio da solução pacífica de controvérsias, em estrito respeito ao direito internacional. A ação mediadora do Brasil, fiel à tradição *grotiana* de seu pensamento diplomático, contribuiu para sua aproximação com a América do Sul, região em que, na década de 1920, teve dificuldades de cultivar uma agenda positiva e de reverter o isolamento diplomático a que estava submetido (GARCIA, 2006, p. 587).

REFERÊNCIAS

BARRETO FILHO, Fernando P. de Mello. Os sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Exposição de motivos de 30 de setembro de 1907. In: Obras do Barão do Rio Branco V: questões de limites – exposições de limites. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1938.

BRASIL, Presidente. Mensagem Presidencial. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1933.

CARVALHO, Delgado de. História diplomática do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1998.

COLOMBIAN LEGATION. International Opinion and the Letícia Controversy. Washington: Colombian Legation, 1932.

CORREIO DA MANHÃ. A sessão inaugural da Conferência Colombo-Peruana para dirimir o caso de Letícia. Rio de Janeiro, 26 de outubro de 1933.

CORREIO DA MANHÃ. A última de mão no caso de Letícia. Rio de Janeiro, 05 de janeiro de 1935.

CORREIO DA MANHÃ. Accordo de Letícia: sessão solenne no Instituto dos Advogados. Rio de Janeiro, 27 de maio de 1934.

CORREIO DA MANHÃ. Diplomacia sul-americana: os interesses brasileiros na questão do Peru com a Colômbia. Rio de Janeiro, 15 de novembro de 1932.

CORREIO DA MANHÃ. O dissídio entre a Colômbia e o Peru. Rio de Janeiro, 27 de outubro de 1932.

CORREIO DA MANHÃ. Um dia de glória para a América e de alegria para o mundo. Rio de Janeiro, 29 de maio de 1934.

CORREIO DA MANHÃ. Uma cerimônia histórica no Automóvel Club. Rio de Janeiro, 25 de maio de 1934.

CORREIO DE S. PAULO. A propósito do incidente entre a Colômbia com o Peru. São Paulo, 18 de novembro de 1932.

CORREIO DE S. PAULO. As tradições da nossa chancellaria foram mantidas com o desfecho favorável do caso de Letícia. São Paulo, 24 de maio de 1934.

COSTA, Sérgio Corrêa da. A diplomacia brasileira na Questão de Letícia. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1942.

DAVID, Paul. Histoire de la société des nations. Genebra: Slatkine, 2000.

DORATIOTO, Francisco. As políticas da Argentina e do Brasil em relação à disputa boliviano-paraguaia pelo Chaco (1928-1938). In: A visão do outro: seminário Argentina-Brasil. Brasília: FUNAG, 2000.

DORATIOTO, Francisco. Relações Brasil-Paraguai: afastamento, tensões e aproximação (1889-1954). Brasília: FUNAG, 2012.

GARCIA, Eugênio Vargas. Entre América e Europa: a política externa brasileira na década de 1920. Brasília: Ed. UnB: FUNAG, 2006.

GOES FILHO, Synesio Sampaio. Introdução às exposições de motivos de Rio Branco. In: Obras do Barão do Rio Branco V: questões de limites – exposições de limites. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

JORNAL DO BRASIL. Foi comunicada à Liga das Nações a decisão dos governo da Bolívia e Paraguai no sentido de terem aceito a mediação dos países do A.B.C. e do Peru. Rio de Janeiro, 27 de julho de 1933.

JORNAL DO BRASIL. O Conselho da Liga das Nações Ocupou-se, na Sessão de Hontem do Conflictio de Letícia. Rio de Janeiro, 27 de janeiro de 1933.

MELO FRANCO, A. A. Um estadista da República, vol. 3. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1955.

MONIZ BANDEIRA, L. A. A Guerra do Chaco. In: Revista Brasileira de Política Internacional 41 (1), 1998.

NOVAK, F., NAMIHAS, S. Perú-Colombia: la construcción de una asociación estratégica y un desarrollo fronterizo. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2011.

SÉNÉCHAL, Gustavo. Entre Poder e Direito: a tradição grotiana na política externa brasileira. Brasília: FUNAG, 2005.

DA HESITAÇÃO À AFIRMAÇÃO: A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A REGIÃO PLATINA NA 2ª CHANCELARIA DE PAULINO JOSÉ SOARES DE SOUZA (1849-1853)

Hugo Freitas Peres*¹

1 INTRODUÇÃO

Desde a independência até meados do século XIX, o Estado imperial brasileiro encontrava-se em situação delicada. Internamente, o dissenso entre grupos políticos que defendiam a centralização e a descentralização dificultava o processo decisório. Após o episódio de Sete de Abril, a monarquia passou por uma crise de legitimidade e os governos regenciais deram início a processo de descentralização, que chegou a ser denominado de “experiência republicana”. Durando quase uma década, essa “experiência” redundou em uma série de revoltas regenciais, que em alguns casos proclamaram regimes republicanos e originaram projetos secessionistas, comprometendo seriamente a integridade territorial do Império. Não havia no país atividade econômica que promovesse um mínimo de integração entre as províncias ou que propiciasse ao governo central rendas suficientes para manter aparato repressivo no amplo território nacional. Some-se a isso a dificuldade de se elevarem as tarifas aduaneiras, devido à vinculação do Brasil a uma série de tratados comerciais com as potências europeias.

Esse estado de fraqueza e de desorganização repercutia nas relações exteriores do Império. O Brasil tornou-se Estado independente sob o jugo da pressão inglesa, especialmente em questões relativas ao comércio e ao tráfico internacional

* As ideias contidas neste capítulo não representam necessariamente a perspectiva do Ministério de Relações Exteriores

¹ Diplomata. Mestrando em Relações Internacionais na Universidade de Brasília e graduado em Relações Internacionais no Centro Universitário Curitiba.

de escravos. No entorno regional, as dificuldades na Guerra da Cisplatina e a subsequente crise política imperial traduziram-se em postura de imobilismo. Entretanto, ao tergiversar quanto à imposição de seus interesses, o Brasil perdia poder relativo e via-se crescentemente ameaçado pelo expansionismo da Confederação Argentina, que desde o final da década de 1820 era liderada por Juan Manuel Rosas, chefe político infenso ao Império brasileiro, de tendências despóticas e expansionistas. Rosas patrocinava uma guerra civil no incipiente Estado uruguaio e recusava-se a reconhecer a independência do Paraguai. Caso ele fosse exitoso em seu projeto de reunificar o espaço territorial do Vice-Reino do Rio da Prata, o Brasil não só perderia acesso à província de Mato Grosso, devido ao fechamento da navegação internacional na bacia do rio da Prata, mas também corria sério risco de perdas territoriais e ficaria impossibilitado de formar alianças regionais para conter o vizinho ao sul. O desequilíbrio de poder no Cone Sul ameaçava, portanto, a própria consolidação do Estado imperial.

Em meados do século XIX, essa situação foi revertida por uma série de medidas internas e externas, que, primeiramente, propiciaram o fortalecimento do aparato estatal brasileiro e, em seguida, contiveram a Confederação Argentina e consolidaram a independência dos Estados platinos menores. Paulino José Soares de Souza, o Visconde do Uruguai, participou ativamente desses dois processos. Na década de 1830, ele foi um dos líderes do Regresso Conservador, movimento que articulou a centralização política e o fortalecimento do Estado brasileiro. Nos anos decisivos de 1849 a 1853, Paulino esteve à frente do Ministério dos Assuntos Estrangeiros, de onde traçou novos rumos para a política externa brasileira. A política do imobilismo deu lugar à de intervenções, que foi praticada de forma autônoma e eficiente. Paulino cuidou de afastar ingerências estrangeiras e, por meio da formação de alianças regionais, assegurou a independência do Uruguai e o predomínio da influência brasileira, articulou a derrubada de Rosas e estabeleceu princípios que até no período republicano orientaram a definição das fronteiras brasileiras. Seguindo visão realista das relações internacionais, o Visconde do Uruguai foi exitoso em estabelecer na região platina um equilíbrio de poder favorável ao Brasil, legando para o acervo diplomático nacional princípios e diretrizes que transcenderam o período imperial.

2 FORMAÇÃO DO TABULEIRO GEOPOLÍTICO NA REGIÃO PLATINA

Nas duas primeiras décadas do século XIX, as independências do Brasil e das repúblicas americanas em relação a suas metrópoles portuguesa e espanhola formaram um sistema internacional na bacia do Rio da Prata marcado pela rivalidade, exacerbada pelo ainda inconcluso processo de formação dos Estados nacionais. Brasil, Províncias Unidas do Rio da Prata, Uruguai e Paraguai eram os atores desse sistema, cuja dinâmica era também influenciada por potências externas, principalmente França e Grã-Bretanha. A interação entre esses quatro Estados sul-americanos foi decisiva não só para a realização dos objetivos externos, mas também para a definição de seus processos políticos internos, de modo que as relações regionais se configuraram como área prioritária de atuação após a emancipação política.

Para se compreender a dinâmica das relações platinas no século XIX, é importante considerar a atuação de potências externas na região. Em plena era do capital e dos impérios, Grã-Bretanha e França conseguiam projetar sua influência nas questões platinas, mas sem chegar a exercer controle sobre os países sul-americanos. As potências europeias intervinham para tentar assegurar seus interesses econômicos, como no caso da ação contra Rosas nas décadas de 1830 e de 1840 – cujo resultado, todavia, foi contrário ao esperado –, e, em alguns casos, interesses políticos, como quando da mediação britânica na Guerra da Cisplatina ou das pressões sobre o Brasil para a supressão do tráfico de escravos. Após as independências latino-americanas, os vínculos comerciais e financeiros com a Grã-Bretanha tenderam a estreitar-se, na medida em que *tradings* inglesas dominaram o comércio, enquanto uma aristocracia rural “*criolla*”, dependente de financiamentos britânicos, assenhoreou-se do poder político nacional. No Império do Brasil a situação era semelhante, com a ascendente influência da Grã-Bretanha no novo país independente (TORRES, 2011, p. 54). Ainda assim, mesmo que com margem de manobra reduzida, eram os países da região capazes de determinar sua própria história.

Os processos de independência das repúblicas platinas e do Brasil, a despeito do condicionamento europeu comum, assumiram dinâmicas distintas, o que influenciou por décadas o sistema regional. Destoando do Hemisfério republicano, no Brasil se instalou uma monarquia escravocrata que logrou preservar a unidade do território colonial. A existência de vínculos econômicos entre as regiões, a implantação de um aparato político-administrativo quando do traslado da Corte portuguesa e a legitimidade criada pela manutenção do regime monárquico sob a mesma Casa Real fizeram que o processo de independência do Brasil fosse marcado pela continuidade, preservando-se o país dos traumas inerentes às rupturas. A implicação desse processo na política externa foi a manutenção, até 1831, dos objetivos geopolíticos portugueses em relação à bacia do Prata: em primeiro lugar, assegurar a livre navegação dos rios que compunham o estuário platino, para garantir o acesso à província de Mato Grosso, então tenuamente ligada por terra ao governo do Rio de Janeiro; em segundo, anexar a Banda Oriental, ocupada em 1817 e transformada em Província Cisplatina em 1821 (DORATIOTO, 2008, p. 219).

Diferentemente do que ocorrera no espaço colonial português, no processo de independência da América Espanhola prevaleceram fatores de ruptura e de desagregação. No caso específico do Vice-Reino do Rio da Prata – criado em 1776 devido, em parte, aos conflitos regionais com a colônia portuguesa –, seu centro econômico e administrativo, Buenos Aires, não conseguiu manter a integridade territorial após a desvinculação política da Espanha. A burguesia mercantil buenairense, que tinha no porto dessa cidade o epicentro de seu poder, não conseguiu unificar, sob sua hegemonia, as economias das demais províncias do antigo Vice-Reino, a ponto de construir um mercado nacional (DORATIOTO, 1998). Em consequência, na primeira metade do século XIX, o processo de formação das unidades nacionais se consubstanciou na disputa entre dois projetos antagônicos: de um lado, o unitarismo da elite portenha, que almejava restabelecer a integridade territorial do Vice-Reino do Prata; de outro, as oligarquias regionais, que defendiam ideias nacionalistas e federativas e resistiam às tentativas de unificação.

No Paraguai, após quase trezentos anos de vida colonial diferenciada, já se havia desenvolvido uma nacionalidade própria. As iniciativas de Buenos Aires para submeter a província fracassaram, e, no Congresso Geral paraguaio de 1813, a

independência *de facto* do país foi afirmada, quando se decidiu substituir a designação do Paraguai de província para República – embora a independência formal só viesse a ser proclamada em 1842. O Estado paraguaio tornou-se ator peculiar no sistema regional. Em meio a conflitos envolvendo uruguaios, buenaienses, correntinos, entrerrienses e rio-grandenses, o governo despótico de José Gaspar Rodríguez de Francia (1814-1840) decidiu isolar o país para preservar sua independência, seguindo um modelo de desenvolvimento autárquico. O isolamento paraguaio só seria mitigado a partir da década de 1840, quando Carlos Antonio López passou a promover reformas internas e a buscar reconhecimento externo.

A partir de 1828, um quarto Estado integrou o tabuleiro geopolítico platino. O Uruguai se constituiu em nação independente após a guerra entre o Império e as Províncias Unidas. O território da Banda Oriental era disputado entre portugueses e espanhóis desde o século XVII, mas, por meio do Tratado de Badajoz (1801), sua posse foi atribuída à Espanha. Quando se iniciaram os processos de independência das repúblicas platinas, a Banda Oriental abrigava importantes contingentes espanhóis, de modo que Buenos Aires passou a oferecer auxílio ao líder José Gervasio de Artigas, que defendia um projeto republicano e federalista para as Províncias Unidas do Rio da Prata. Diante do contexto de instabilidade, com os objetivos de conter as incursões artiguistas em território brasileiro, de estender as possessões territoriais até as margens do Rio da Prata e de impedir o domínio da Banda Oriental pelas Províncias Unidas, que declararam a independência no Congresso de Tucumán, em 1816, nesse ano o Príncipe Regente D. João ordenou a ocupação do território, que foi formalmente incorporado ao então Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, em 1821, com a designação de Província Cisplatina.

Havendo tênues vínculos econômicos e sociais da nova província com o restante do país, não tardou para que se iniciasse no território cisplatino uma luta contra a dominação brasileira, com o apoio decisivo de Buenos Aires. Quando, em 1825, o Congresso das Províncias Unidas aprovou a incorporação do território, D. Pedro I declarou-lhes guerra. Embora necessária para manter o equilíbrio platino, uma vez que não se poderia deixar o controle de toda a bacia fluvial sob a autoridade de um só país, a Guerra da Cisplatina foi política, econômica e militarmente

desastrosa para os dois países envolvidos. Sem que o Brasil ou as Províncias Unidas tivessem condições de decidir a guerra, a conflagração estendeu-se até 1828, quando, com a intermediação da Grã-Bretanha, os contendores concordaram em criar um país independente, preservando-se o caráter internacional e a livre navegação do Rio da Prata.

A Guerra da Cisplatina inaugurou um período de crise e de transição na política externa brasileira para o Prata, marcado por indefinições táticas e estratégicas, que se estendeu até o final da década de 1840. Com efeito, de 1828 a 1849, diante da guerra civil uruguaia e do fortalecimento da Confederação Argentina sob a liderança autocrática de Juan Manuel Rosas, o Império adotou uma postura de neutralidade (CERVO; BUENO, 2008, p. 109). Embora as intervenções de França e Inglaterra contra Rosas e Oribe permitissem maior retração do Brasil naquele momento, o que facultava ao país concentrar recursos na resolução dos problemas internos, sua projeção regional tendia a retrair-se, abrindo espaço para a Confederação Argentina.

O governo de Rosas conseguiu compatibilizar o predomínio portenho com a autonomia das províncias argentinas, em arranjo viabilizou a implementação de uma política externa ativa na região. Rosas não só continuou a negar o reconhecimento da independência paraguaia, como também passou a intervir na política interna uruguaia, por meio do apoio ao *blanco* Manuel Oribe contra o governo do *colorado* Fructuoso Rivera, que contava com o apoio da França. Os três principais objetivos da política exterior rosista eram contrários aos interesses brasileiros: a incorporação do Uruguai; a neutralização da política imperial no Prata; e o impedimento do acesso ao rio Paraná à navegação internacional (CARVALHO, 2002, p. 66). Em 1838, a França impôs um bloqueio ao porto de Buenos Aires que implicou prejuízo às exportações brasileiras de açúcar. No ano seguinte, iniciou-se a Guerra Grande uruguaia (1839-1851). Diante desses conflitos, que comprometiam seriamente os interesses do Brasil, o governo imperial manteve posição de estrita neutralidade (CERVO, 1981, p. 46).

O imobilismo que marcou a política externa brasileira nesse período decorria da instabilidade interna, conquanto também influísse a indefinição doutrinária da

elite política imperial. De 1831 a 1837, o Brasil foi governado por regentes que colocaram em execução um projeto descentralizador. Nessa fase de “experiência republicana”, a atribuição de maior autonomia às províncias – em parte devido às baixas tarifas de importação estabelecidas no tratado comercial de 1827 com a Inglaterra – ocasionou uma série de rebeliões regenciais. A mais séria delas, a Revolução Farroupilha (1835-1845), chegou a proclamar a independência e a instalar um governo republicano no Rio Grande do Sul, representando ameaça à integridade territorial do país.

Os reflexos desse período repercutiram, na política externa brasileira, para além da fase das regências. Mesmo depois de iniciada a crítica à descentralização, a partir de 1837, que levaria ao Regresso conservador da década de 1840, as diretrizes da conduta diplomática imperial para a região platina permaneceram indefinidas. Essa situação é ilustrada pela polarização do debate parlamentar: enquanto Limpo de Abreu reprovava a omissão do país diante das intervenções francesas no Prata, advogando maior ativismo, Moura Magalhães recriminava a incapacidade governamental, propondo o isolamento (CERVO, 1981, p. 45). À indefinição doutrinária deve-se associar a alta rotatividade na Secretaria dos Negócios Estrangeiros para explicar a falta de coerência da política platina brasileira entre 1831 e 1849: nesse período, sucederam-se nada menos que 27 titulares na pasta (TORRES, 2011, p. 15).

Deve-se destacar, todavia, que no breve espaço de tempo de 8 de junho de 1843 a 2 de fevereiro de 1844, a primeira gestão de Paulino José Soares de Souza à frente da Secretaria dos Negócios Estrangeiros marcou uma inflexão na política externa até então implementada pelo Império, adotando-se a linha de ação proativa que seria retomada em 1849. Antes de Paulino assumir a Pasta, houve uma fracassada tentativa de firmar-se com Rosas Tratado de Aliança Defensiva e Ofensiva, proposto pelo próprio líder argentino em 1843, mas cuja ratificação foi por ele recusada, depois que as circunstâncias que haviam motivado a proposta de aliança – ameaça de intervenção anglo-francesa e sublevação de Corrientes – foram afastadas (DORATIOTO, 2008, p. 225). O tratado de aliança constituía, na verdade, uma estratégia para ganhar tempo, afastando o Império das questões platinas até que Oribe dominasse a campanha e cercasse Montevidéu. Uma vez atingidos esses

objetivos, a composição com o Rio de Janeiro tornou-se prescindível, e Rosas recusou-se a ratificar o tratado. Essa atitude fortaleceu a percepção dos dirigentes imperiais de que Rosas não era confiável e pretendia reunificar o espaço territorial do Vice-Reino do Rio da Prata.

Paulino foi chamado à Chancelaria porque a posição de neutralidade parecia não mais assegurar os interesses nacionais. A situação de instabilidade e a perspectiva de que Rosas intencionava anexar pelas armas o Uruguai, o Paraguai e, eventualmente, os territórios que integravam o Vice-Reino do Rio da Prata levaram o Visconde do Uruguai a esboçar uma primeira reação para contra-arrestar o governador de Buenos Aires. No período de menos de 8 meses em que permaneceu nos Negócios Estrangeiros, ele organizou a Missão Pimenta Bueno, que reconheceu a independência paraguaia e firmou uma aliança bilateral antirrosista, lançando as bases para a negociação de um futuro Tratado de Limites, Amizade e Comércio. Entretanto, em fevereiro de 1844, a convocação de um gabinete liberal pelo Imperador levou à destituição de Paulino e ao abandono das ações por ele encetadas (TORRES, 2011, p. 31). Até a segunda gestão de Paulino na Secretaria dos Negócios Estrangeiros (1849-1853), o Brasil manteria baixo perfil no tabuleiro das relações platinas.

Desse modo, no final da década de 1840, o quadro geopolítico platino caracterizava-se pela instabilidade, agravada por intervenções estrangeiras e pela ameaça de estabelecimento de uma hegemonia argentina. A Confederação Argentina praticava uma política externa revisionista que, na percepção da elite imperial, visava a reunificar o Vice-Reino do Rio da Prata e a impedir o livre acesso aos rios platinos. O Paraguai era reconhecido como Estado apenas pelo Brasil e buscava garantir sua independência frente à ameaça argentina, mas carecia de um aliado para tanto. Nessas condições, ele era um potencial trunfo estratégico do Império, que, no entanto, relutava em romper com sua política de neutralidade. Já o Uruguai estava enfraquecido por uma prolongada guerra civil e tinha sua soberania ameaçada pela Confederação Argentina.

A necessidade de assegurar os interesses nacionais impunha mudanças à política externa brasileira, que desde 1828 se retraira e carecia de doutrina coerente.

O fortalecimento do Estado imperial, ao longo da década de 1840, e a segunda gestão de Paulino de Souza na Secretaria dos Negócios Estrangeiros conformariam a política externa às necessidades de defesa dos interesses brasileiros no Prata, definindo uma linha de ação diplomática que elevaria a posição regional do Brasil e consolidaria uma tradição diplomática nacional.

3 PAULINO JOSÉ SOARES DE SOUZA E O REGRESSO CONSERVADOR

No dizer de Justiniano José da Rocha, jornalista e político do Império, o Regresso era a defesa e a justificativa do princípio conservador – o período de “reação” que se seguiu ao de “ação” e antecedeu o de “transação”. Para se compreender o movimento denominado Regresso conservador, portanto, é necessário remeter-se ao período de “ação” que lhe precedeu e o tornou necessário aos olhos da elite política imperial. Eminente integrante dessa elite, Paulino José Soares de Souza foi um dos mentores do Regresso. Ele iniciou sua carreira política na conturbada década de 1830 e colheu da “experiência republicana” a lição de que a descentralização política, naquele momento, poderia comprometer a unidade do Império e agravar suas vulnerabilidades externas. Por isso, Paulino desenvolveu as justificativas ideológicas da centralização e ajudou a elaborar o arcabouço legal que consolidaria o Estado imperial nas décadas de 1840 e de 1850.

Nos primeiros anos da década de 1830, o fortalecimento da ideologia liberal que animara a elite política brasileira na luta contra Portugal e contra o autoritarismo de D. Pedro I fundamentou uma série de ações em favor da descentralização do poder político. Em agosto de 1831, a lei que criou a Guarda Nacional, uma forma de milícia civil regionalizada, também reduziu ao mínimo as forças regulares do Exército. No ano seguinte, o Código de Processo Criminal atribuiu aos juízes de paz, eleitos nas localidades, funções policiais e judiciárias, o que implicou o fortalecimento dos chefes locais. A mais importante das legislações descentralizadoras, o Ato Adicional de 1834, extinguiu o Conselho de Estado e criou Assembleias Legislativas Provinciais com amplos poderes, que na prática subordinaram o município à província (BASILE, 2009, p. 81). Essas medidas acentuaram as rivalidades regionais e impediram encaminhamento delas pela via

institucional, dando origem a uma série de rebeliões provinciais – conflitos internos às elites, que em alguns casos se tornaram revoltas populares. Elas desestabilizaram o Estado imperial e chegaram a colocar em xeque a sua integridade territorial.

Foi nessa época de mudanças e de revoluções que Paulino iniciou sua vida política. Filho de mãe francesa e de pai brasileiro, ele cresceu em um ambiente familiar marcado pela experiência da Revolução Francesa. Em 1823, presenciou a revolução da Independência na província do Maranhão, de lá saindo para Coimbra, onde iniciou seu curso jurídico. Em Portugal, fez amizade com Honório Hermeto Carneiro Leão, futuro Marquês do Paraná, que no Brasil o aproximou da elite política imperial. A ela Paulino integrou-se definitivamente, em 1833, quando se casou com a cunhada de Rodrigues Torres, então Ministro da Marinha e futuro Visconde de Itaboraá (SOUZA, 1944, p. 44). Contando com boas relações políticas, Paulino tornou-se, em 1836, presidente da Província do Rio de Janeiro e, a partir de 1837, eleito para a Assembleia Legislativa Geral, passou a ser um dos principais articuladores do Regresso.

O antecedente de revoluções e a homogeneidade ideológica da elite oitocentista brasileira em favor de um Estado centralizado, combinados com formação clássica fundamentada nas teorias de Guizot, Montesquieu, Tocqueville, Locke e Bentham, concorreram para que o pensamento de Paulino adquirisse substrato realista, alimentado pelas duas principais vertentes do ideário conservador: a ordem e a civilização (CARVALHO, 2008,). Através desse prisma, ele identificou as consequências perniciosas da descentralização política no Brasil e passou a combatê-la. Paulino criticou a anarquia administrativa que sobreveio ao Ato Adicional, argumentando que a forma como se deu a colonização no Brasil, sempre com a precedência e a predominância do governo central sobre o local, em muito diferia daquela que caracterizou a América inglesa, de modo que era vã a tentativa de estabelecer governos regionais autônomos no país: “O *self-government* não é um talismã de que possa usar quem queira. O *self-government* é o hábito, a educação, o costume. Está na tradição, na raça, e quando faltam essas condições, não pode ser estabelecido por leis” (Visconde do Uruguai, *apud* SOUZA, 1944, p. 76).

O fracasso da “experiência republicana” catalisou o Regresso. Joaquim Nabuco (*apud* TORRES, 1968, p. 54) assim descreve as origens do pensamento conservador:

O desastre fora completo. Se a Maioridade não resguardasse a nação como um parapeito, ela ter-se-ia despenhado no abismo. A unidade nacional, que se rasgara em 1835 pela ponta do Rio Grande do Sul, ter-se-ia feito toda pedaços. A experiência foi tão esmagadora que a opinião republicana de 1831 tinha desaparecido em 1837 da face do país, como desaparecera em França depois do Terror.

Começou a estruturar-se, no final da década de 1830, o consenso acerca da necessidade de reduzir-se a margem de conflito no interior da elite política, que estava alarmada com a anarquia vivenciada no período regencial. Foi o medo da subversão da ordem o principal vetor da homogeneização ideológica da elite política no Segundo Reinado, o móbil do estabelecimento do “tempo saquarema” e o fator subjacente aos rumos doravante seguidos pela política imperial (BASILE, 2009). Desse modo, o Regresso constituiu um movimento político de desmantelamento de muitas das obras do período regencial, com o objetivo de dotar o governo central dos instrumentos de repressão e de controle capazes de assegurar o progresso dentro da ordem.

À medida que se estabelecia o consenso pela reversão das leis descentralizadoras, Paulino ascendeu no cenário político nacional.

Paulino ficou ao lado de seus amigos Vasconcelos, Honório e Rodrigues Torres, e, desde a votação do voto de graça, em maio de 1837, rompeu com o governo. Na formação do partido [conservador], ele nada influiu; limitou-se a seguir os seus amigos mais íntimos. No entanto, será ele o escolhido para dar ao partido a feição política que o caracterizará para sempre. De 1837 a 1853, nos momentos decisivos, Paulino aparecerá como orientador ou como o responsável pelos atos do partido. Em 1837, interpreta o Ato Adicional, de acordo com o seu pensamento, enunciado desde 1835 na Assembleia Provincial do Rio de Janeiro – antes, portanto, da existência do partido; em 1841, reforma o Código do Processo Criminal, e, ainda que o projeto da reforma tenha sido apresentado por Vasconcelos, foi orientado nas conclusões a que chegou uma comissão nomeada justamente para estudar as lacunas do Código; como ministro [da Justiça] em 1841, é Paulino quem defende o projeto de Vasconcelos, quem o modifica, adapta, regulamenta e executa; em 1842, no poder, reage com energia, contra o espírito da insubordinação, consolidando o prestígio

do governo central; de 1846 a 1848, quando o partido conservador morria asfixiado pela pressão dos liberais dominantes, é ele quem dirige a reação na Câmara, derrubando os últimos ministérios liberais, e, em 1850, como ministro dos Estrangeiros, dá à política internacional do Império a sua feição definitiva (SOUZA, 1944, pp. 65-66).

As medidas regressistas foram exitosas em seus objetivos de centralizar o poder imperial e de pacificar o país. A Lei Interpretativa do Ato Adicional, de 1840, esvaziou os poderes das Assembleias Provinciais e colocou a polícia judiciária sob o controle do Poder Executivo central. No mesmo ano, a antecipação da maioria de D. Pedro II assegurou maior legitimidade ao governo central e às medidas que se seguiriam. Em 1841, a restauração do Conselho de Estado reforçou a capacidade decisória do Império, enquanto a Lei de Reforma do Código do Processo Criminal fortaleceu o chefe de polícia, em detrimento da autoridade municipal, o juiz de paz, centralizando toda a estrutura judiciária e policial do Império e aumentando o poder de repressão do governo central. Finalmente, em 1848 foi sufocada a Revolta da Praieira, a última das rebeliões provinciais do Império.

O Regresso contrapunha-se não só ao liberalismo político, mas também ao liberalismo econômico. Essa faceta do ideário conservador gerou implicações nas relações exteriores do Império. A crítica aos tratados livre-cambistas ganhou ressonância, propondo-se, no lugar deles, tarifas alfandegárias elevadas. Desde 1827, a política comercial e a arrecadação alfandegária do Império encontravam-se prejudicadas por um sistema de tratados que fixava em 15% a tarifa máxima sobre importações. O principal empecilho para a ruptura com esse sistema era o tratado comercial com a Grã-Bretanha, que expirou em 1842, mas, devido a uma de suas cláusulas, só deixaria de vigor dois anos após a denúncia.

Desde a Independência, o déficit crônico da balança comercial brasileira impunha pesado ônus às contas externas. O diferencial entre importações e exportações era financiado com empréstimos externos, o que fortalecia o papel dos banqueiros ingleses no Brasil (CARVALHO, 1959, p.158). O movimento que levou à não renovação do tratado comercial de 1827 e ao enfrentamento dos interesses ingleses iniciou-se em discursos no Parlamento, que desde a década de 1830 desenvolveu progressiva consciência do inconveniente representado pelo sistema de tratados: concessões excessivas; impossibilidade de estabelecer a reciprocidade entre

duas nações desiguais; e imposição externa do forte sobre o fraco (CERVO, 1981, p. 24).

A resistência à pressão inglesa ensejou a eliminação definitiva dos tratados que imobilizavam a política tarifária brasileira. Em 1844, os súditos britânicos perderam os privilégios de que gozavam no país, e obteve-se autonomia alfandegária. No mesmo ano, foi aprovada a Tarifa Alves Branco, que elevou as taxas aduaneiras sobre as importações em até 60%, com o principal objetivo de aumentar as receitas do Tesouro (GARCIA, 2005, p. 67). Com isso, aumentou-se a autoconfiança externa do Império e o governo do Rio de Janeiro passou a reunir maior poder financeiro para fortalecer o aparato estatal.

Outro aspecto econômico determinante para o fortalecimento do Estado brasileiro refere-se à expansão da lavoura cafeeira, que coincidiu cronologicamente com o movimento de centralização política e, junto com o aumento da renda alfandegária, atribuiu sustentação material ao Regresso conservador. Já em 1828, o Brasil tornou-se o maior produtor mundial de café, e, ao longo das décadas seguintes, os valores obtidos com a exportação do produto representaram quase metade do valor bruto das exportações totais. A produção cafeeira concentrou-se na região do Vale do Paraíba, que compreendia terras das províncias de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. A coincidência geográfica do novo polo econômico com a sede do governo imperial constituiu fator decisivo para a consolidação do Estado brasileiro, o que é corroborado pelo dito oitocentista: “O Brasil é o Vale” (MARQUESE; TOMICH, 2009, p. 342). Tivesse a cafeicultura se desenvolvido em outra região do território nacional que não nas proximidades da Corte, a história do império poderia ter sido outra.

O movimento do Regresso conservador, portanto, foi exitoso em promover a centralização política e em fortalecer o Estado imperial. Nesse processo, medidas políticas não só favoreceram a economia nacional, como no caso da tarifa Alves Branco, mas também foram sustentadas por fatores econômicos, em especial a expansão da produção cafeeira no Vale do Paraíba, tornando exequível a construção da ordem no Brasil recém-independente. De acordo com José Murilo de Carvalho (2008, P. 154), o período compreendido entre 1837 e 1850 correspondeu à fase de

“acumulação primitiva de poder”, na medida em que se consolidou o predomínio da elite burocrática, se reduziu o conflito intraelite e se desenvolveu o aparato repressor do Estado brasileiro que garantiria o progresso dentro da ordem.

A atuação de Paulino de Souza foi decisiva para a consolidação da ordem na primeira metade do século XIX. Desde a década de 1830, sua atuação contribuiu para firmar os alicerces ideológicos do Regresso, por meio da crítica arguta às leis descentralizadoras e a seus efeitos anárquicos para o Brasil. Nos anos posteriores a 1840, sobretudo, ele tornou-se político de destaque no cenário nacional e participou diretamente da criação do aparato normativo que ditaria a dinâmica do movimento centralizador. Nessa perspectiva, “Coube ao visconde de Uruguai uma experiência talvez única no Brasil – um estadista que faz a teoria da própria obra” (TORRES, 1968. p. 125). Paulino constituiu um dos integrantes da denominada “trindade saquarema”, composta também por Rodrigues Torres – seu cunhado – e Eusébio de Queirós, que representava o âmago do pensamento saquarema. Em 1850, a “*Santíssima Trindade*” chegou ao poder: Rodrigues Torres foi nomeado Ministro da Fazenda; Eusébio de Queirós, Ministro da Justiça; e Paulino chefiava desde 1849, pela segunda vez, o Ministério dos Negócios Estrangeiros.

À frente de um Estado fortalecido e unificado, a elite política conservadora, com destaque para Paulino na pasta dos Negócios Estrangeiros, dispunha da vontade e dos instrumentos para alterar a direção até então seguida pela política externa brasileira. Segundo Gabriela Nunes Ferreira (2006, p. 139), “É possível pensar na política interna e na política externa como dois passos do mesmo processo, o de constituição e consolidação do Estado imperial”. No entanto, a construção da ordem interna foi pré-requisito para a implementação de uma política externa ativa e mesmo intervencionista. Política que não só consolidou a hegemonia regional do Brasil, mas também deixou legado diplomático que redefiniu as diretrizes da ação exterior do Império.

4 A 2ª CHANCELARIA DE PAULINO: DA NEUTRALIDADE À INTERVENÇÃO

No final da década de 1840, já haviam sido equacionados os principais problemas políticos internos no Brasil. Restavam, todavia, desafios internacionais

cuja resolução tornara-se premente em 1849. Nesse ano, Paulino de Souza, já eleito senador, voltou ao poder como Ministro dos Negócios Estrangeiros, cargo que havia ocupado por alguns meses em 1843-1844 e no qual se manteria até 1853. Em contraste com a situação interna do país de dez anos atrás, contudo, o sistema político já se havia consolidado com base nas leis centralizadoras aprovadas nos dois anos seguintes à Maioridade de Dom Pedro II. Os liberais, no poder entre 1844 e 1849, deram-se conta de que as reformas do Regresso não os alijariam do governo, de modo que em nada mudaram na legislação contra a qual se tinham rebelado. O Poder Moderador vinha-se provando instrumento adequado para administrar o conflito político intralites. Desse modo, em 1849, outras questões ocupavam os políticos do Império. As duas principais estavam relacionadas com a política externa e tinham implicações mútuas: a primeira era a atuação de Rosas no Rio da Prata; a segunda, a política da Inglaterra em relação ao tráfico de escravos (CARVALHO, 2002).

Não se deve perder de vista que o Ministro dos Negócios Estrangeiros era mais uma peça dentro de um tabuleiro político dinâmico, no qual outras instituições, em especial o Parlamento, o Conselho de Estado e a Coroa, influenciavam nas decisões de política externa. A segunda Chancelaria de Paulino beneficiou-se de uma conjuntura interna caracterizada pelo domínio político do Partido Conservador, em período de notável estabilidade governamental do Segundo Reinado. Na Pasta dos Negócios Estrangeiros, ela representou a mais longa Chancelaria durante todo o Império – quase quatro anos seguidos. Na fase imediatamente anterior à posse de Paulino como Ministro, entre 1844 e 1849, oito diferentes políticos haviam se sucedido naquele posto (FERREIRA, 2013). Essa inaudita continuidade ensejou a elaboração e execução de uma estratégia coerente para o Rio da Prata, a partir de 1849.

O cenário para o abandono da política de neutralidade do Brasil no Prata começou a ser montado já no segundo lustro da década de 1840. Diante da ineficácia das tentativas de negociação com a Confederação Argentina, o Imperador passou a ser mais assertivo em seus pronunciamentos e, em 1847, afirmou que o prolongamento dos conflitos no Uruguai atingiam os interesses do Brasil. No ano seguinte, fez referência aos prejuízos sofridos pela população brasileira na fronteira

com o Estado Oriental e defendeu a manutenção da independência uruguaia (TORRES, 2011, p. 75). Dessa forma, quando Paulino assumiu pela segunda vez o Ministério dos Negócios Estrangeiros, em outubro de 1849, o agravamento das tensões com Buenos Aires prenunciava uma mudança de rumos na política platina imperial.

Em 1850, Paulino já estava convencido de que o objetivo da política externa de Rosas era reconstruir o Vice-Reino do Rio da Prata à custa da integridade territorial do Império. No Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa em 1850 (p. XIV), o Visconde defendeu a adoção de uma “solução definitiva” em relação a Oribe e Rosas:

Os esforços feitos pelos generaes Oribe e Rosas para separar do Imperio a provincia do Rio Grande do Sul; a maneira pela qual cortejarão a rebellião de 1835, e contribuirão para que engrossassem as exageradas pretensões de fazer reviver o nullo tratado de 1777, e de recobrar os povos de Missões que conquistámos, e dos quaes ha tão largo tempo estamos de posse; as continuadas tropelias, violencias e extorsões commetidas sobre subditos e propriedades brasileiras no territorio oriental e na fronteira, pondo em agitação a provincia do Rio Grande do Sul, e tornando imminente um rompimento de um dia para o outro, são circunstancias que nos devião fazer desejar e empenhar todos os esforços para uma solução definitiva dessas questões, que, arredando os perigos iminentes da posição em que se achava o Imperio, nos oferecessem garantias e nos permitissem viver tranquillos.

A demorada menção ao fracassado Tratado de Aliança Defensiva e Ofensiva de 1843 evidencia sua importância para a formação da percepção de Paulino acerca da natureza agressiva dos objetivos externos de Rosas. O Visconde criticou veementemente o oportunismo do líder argentino, que buscara aliança com o Brasil quando ameaçado por forças internas e externas, e a rejeitara tão logo as ameaças se dissiparam:

Quando a intervenção ingleza e franceza se apresentava com mais vigor e parecia disposta a recorrer a força das armas, a legação argentina punha por algum tempo de parte a sua longa kuriella de suppostos agravos, e aparentava velleidades de querer chegar a um accordo. Se a intervenção parecia afracar, se alguma negociação era entabolada para a sua retirada, se alguma convenção era para isso proposta ou assignada, a legação argentina não só fazia reviver com mais vehemencia as suas reclamações, senão que as exagerava e augmentava (Cf. RRNE, 1850, p. XV).

Com efeito, eram muitas as reclamações da delegação argentina, apresentadas pelo representante Tomás Guido de forma cada vez mais agressiva. Paulino enumerou diversas questões suscitadas ao Brasil, realçando a postura condescendente do governo imperial, justificada pelo desejo de manter a paz, mas que nunca foi levada em consideração pelo governo de Buenos Aires. Entretanto, com insistentes reclamações, a estratégia da diplomacia argentina parecia ser o comprometimento da pauta bilateral pela criação de pontos de conflito que impediam qualquer acordo. Diante da permanência e mesmo do recrudescimento das hostilidades argentinas, o Visconde do Uruguai concluiu que a posição de neutralidade praticada pelo Brasil não fora suficiente para pacificar as relações platinas: “a nossa moderação e prudencia erão consideradas como fraqueza. A nossa longanimidade como cobardia” (Cf. RRNE, 1850, p. XX). O objetivo último de Rosas seria a agressão ao Império, para o que apenas aguardava momento oportuno:

É evidente que [Rosas] queria servir-se do Brasil como instrumento para ajuda-lo a desembaraçar-se de seus adversários, até que, livre destes, vivas todas as questões que nos tinha suscitado, e que evitava resolver, fortalecido e engrandecido pelo triumpho e com o desaparecimento de seus adversarios externos, porque dos internos facilmente se desembaraçava, nos viesse tomar contas e precipitar-nos, desprevenidos e desconceituados, em uma então ruínosissima guerra com um adversario mais que nunca exaltado e poderoso (CF. RRNE, 1850, p. XV).

O risco de agressão anunciado por Paulino parecia tornar-se iminente no ano de 1850, à medida que a Confederação Argentina entrava em acordo com a Inglaterra e com a França. Quando do pronunciamento de 1850 para a Assembleia Legislativa, o governo de Buenos Aires tinha acabado de assinar a convenção de outubro de 1849 com a Inglaterra, ratificada em maio do ano seguinte. Nela, o governo inglês se comprometia a pôr fim ao bloqueio que mantinha desde a década de 1840 e a empregar seus bons ofícios para conseguir que a França desmobilizasse suas tropas que atuavam contra as incursões de Oribe e Rosas na Banda Oriental, além de abandonar o bloqueio. O governo francês, de fato, acompanhou a Inglaterra e encerrou sua intervenção na Bacia do Prata em 1850. Não obstante, manteve o apoio militar e, principalmente, subsídios financeiros aos rebeldes uruguaios, que resistiam ao longo cerco sustentado pelas forças de Oribe e Rosas.

É nesse contexto que se deve compreender a estratégia política implementada pelo Visconde do Uruguai para reestabelecer o equilíbrio platino. Ela envolveu: a mobilização da opinião pública; a adoção de medidas internas para a cessação do tráfico de escravos, com vistas à normalização das relações com a Inglaterra; a preservação da independência uruguaia; e o estabelecimento de alianças com o Paraguai e com o governo da província argentina de Entre Rios. A articulação dos eixos simétricos e assimétricos de poder e a capacidade de inter-relacionar distintos fatores para alcançar objetivos políticos mais amplos dão prova da argúcia de Paulino na condução dos negócios estrangeiros do Império.

O Visconde do Uruguai compreendia a importância, senão do apoio, pelo menos da neutralidade britânica para que o Brasil adotasse postura mais assertiva na região platina. Por essa razão, era fundamental equacionar a questão do tráfico de escravos que azedava as relações entre o Império e a Grã-Bretanha. Na carta de 30 de setembro de 1850 a Joaquim Tomás do Amaral, o Visconde de Cabo Frio, a análise de Paulino evidencia a relação que ele identificou entre a necessidade de eliminação do tráfico negreiro e a política platina:

Uma das razões principais porque eu procurei dar aquela direção [de solucionar o conflito acerca do tráfico] é porque eu via que as complicações acumuladas pelo espaço de sete anos, quanto às nossas relações com os generais Rosas e Oribe estavam a fazer explosão, e o pobre Brasil, tendo em si tantos elementos de dissolução, talvez não pudesse resistir a uma guerra no Rio da Prata e à irritação e abalo que produzem as hostilidades dos Cruzeiros ingleses. *Nec Hercules contra duo*. Não podemos arder em dois fogos (SOUZA, 1950, Anexo II).

Era preciso desanuviar as relações com a potência imperial para ampliar as margens de autonomia do Império na América do Sul. Desde a independência, todavia, a insistência britânica para a eliminação do tráfico esbarrava na incapacidade das elites brasileiras de aceitar o anacronismo da escravidão. A situação atingiu o paroxismo em 1845, quando o *bill Aberdeen* aprovado pelo parlamento britânico implicou recorrentes atentados à soberania brasileira.

Quando o Visconde do Uruguai assumiu a Chancelaria, em 1849, o relacionamento bilateral estava muito desgastado. Os temas relativos às violações da soberania nacional e ao episódio de Paranaguá, concernente ao disparo de tiros de canhão contra embarcação britânica que apossava barcos brasileiros, dominaram o

discurso de Paulino pronunciado na sessão de 15 de julho de 1850 na Câmara dos Deputados. Já no primeiro parágrafo da “Parte Política” do Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral em 1850 (p. XIV), Paulino asseverou: “A questão do tráfico é inquestionavelmente uma das de maior transcendência, não só quanto às nossas relações internacionaes, mas ainda quanto ao estado interno e futuro do paiz”. Recuperando uma linha de ação posta em prática por José Bonifácio nos primórdios do país independente, o Visconde do Uruguai estava lançando mão de uma política americanista que priorizava a região platina e conduzia as relações com a Inglaterra tendo em vista a resolução de problemas regionais.

Ciente de que Lord Palmerston, à frente do Foreign Office, apoiava as pretensões de Rosas, Paulino temia que uma guerra contra a Confederação Argentina servisse de justificativa para que a Inglaterra, ao amparo da Convenção Preliminar de 1828, agisse como Estado garante e atacasse o Império, o que ensejaria a imposição da eliminação do tráfico de escravos mediante golpe de força. Nesse contexto, definiu-se a prioridade de colocar fim ao diferendo com o governo inglês para viabilizar a ação pretendida contra Rosas. Isso somente poderia ser alcançado por meio da eliminação definitiva do comércio internacional de escravos ao Brasil. Para tanto, aduziram-se não só razões de política externa e de defesa da soberania, mas também argumentos de ordem moral e econômica, com vistas a sensibilizar a opinião pública e o Congresso:

É um erro combater de frente as necessidades da unica industria que tem o paiz, sem procurar ao mesmo tempo satisfazê-las, por um modo diverso, mais util, mais moral, e mais humano isto é, por meio do trabalho livre.

[...]

É por isso que todo o homem amigo do paiz deve fazer sinceros votos para que essa legislatura o dote quanto antes de uma lei que satisfaça a mais urgente necessidade que hoje sente, e satisfeita a qual, o trafico desapareceria por si mesmo, destruindo o interesse que o alenta (Cf. RRNE, 1850, p. XIV).

Dessa forma, foi o Visconde do Uruguai o articulador da Lei Eusébio de Queirós, de 4 de setembro de 1850, que extinguiu o tráfico de escravos no Brasil: “Paulino José Soares de Souza, ministro de Estrangeiros, foi o principal responsável

pela decisão que Eusébio de Queirós, ministro da Justiça, executou” (CERVO; BUENO, 2011, p. 92).

Extirpado o principal fator de desgaste nas relações com a Inglaterra, era preciso assegurar, ainda, que ela não interviria como garante da Convenção Preliminar de 1828. O artigo XVIII dessa Convenção determinava que o Brasil somente poderia atacar as Províncias Unidas do Rio da Prata depois de passados seis meses de as haver notificado, com o conhecimento da Inglaterra. Essa disposição atribuía ao governo de Londres o controle político e diplomático do processo preparatório na eventualidade de uma nova guerra entre seus dois principais clientes comerciais na América do Sul. Uma agressão brasileira fora desses parâmetros justificaria uma intervenção inglesa a favor de Rosas (TORRES, 2011, p. 86).

Contra essa possibilidade, Paulino agiu em três frentes. Em primeiro lugar, mobilizou a diplomacia nobiliárquica de Dom Pedro II, fazendo um apelo à Rainha Vitória, por meio do Rei dos Belgas, para que o governo inglês se mantivesse neutro no conflito. Essa manobra demoveu Palmerston de enviar uma esquadra ao Prata (MACHADO, 2009, p. 92). Em segundo lugar, cuidou de afastar a justificativa legal para a atuação do governo britânico. Em articulação com o governador da província de Entre Rios, o General Justo José de Urquiza, definiu-se que a guerra não seria declarada contra Rosas, mas sim contra seu aliado Uruguiaio, Manuel Oribe, conquanto o objetivo evidente dessa ação fosse a derrubada do primeiro. A liderança da guerra contra Oribe foi atribuída a Urquiza, que comandou suas tropas reforçadas por argentinos dissidentes do governo de Rosas, por uruguaios e por brasileiros na antiga Banda Oriental, de modo que o Brasil, embora mentor da articulação diplomática, participou apenas como coadjuvante da ação militar. Finalmente, Paulino tomou providências para que o chefe militar brasileiro cuja nomeação fora por ele articulada, o então Conde de Caxias, garantisse que a guerra contra Oribe e Rosas fosse rápida o suficiente para desencorajar qualquer ingerência inglesa no conflito.

No cenário platino, as tratativas com os representantes da Confederação Argentina e do governo de Oribe deterioraram-se ao ponto de romperem-se as relações diplomáticas, no início de 1851. Como fora realçado pelo Visconde do

Uruguai no relatório de 1852 à Assembleia Geral, desde 1843 se acumulavam dissensos entre o Império e esses governos. Nesse ano, constituíram fatores de reclamações por parte de Rosas e Oribe: o não reconhecimento do bloqueio de Montevideú pelo ministro residente Cansação de Sinimbu; no ano seguinte, a missão Pimenta Bueno, que reconheceu a independência do Paraguai, e a missão do Visconde de Abrantes à Europa, que tinha o objetivo de solicitar uma intervenção franco-britânica contra Rosas, estremeceram as relações bilaterais; em 1845, o desconhecimento do bloqueio dos portos de Montevideú e de Maldonado pela esquadra argentina suscitou novos pontos de dissenso entre o Império e os governos platinos. O rompimento das relações deu-se em janeiro de 1851, em decorrência das invasões do Estado Oriental promovidas pelo Barão de Jacuí. Após troca de correspondências acerbadas entre Paulino e o representante argentino Tomás Guido, que reclamava o direito de tratar dessa questão, mas cuja legitimidade não era aceita pelo ministro brasileiro, Oribe e Rosas decidiram encerrar o diálogo com o Brasil.

O brusco rompimento do diálogo, precedido por ações descomedidas e atitudes intimidadoras dos governos da Confederação e de Cerrito, armou o cenário para a inauguração de uma nova fase da política exterior do Império diante das Repúblicas do Rio da Prata. A política de neutralidade, seguida havia anos pelo Brasil, fracassara. A retração diplomática do Império dera espaço à projeção portenha, cuja natureza expansionista e beligerante ameaçava o delicado equilíbrio platino, em detrimento dos interesses brasileiros. Era necessário reinserir-se nas questões regionais e, por meio de uma diplomacia pragmática, que não excluísse o recurso à força, arquitetar uma estratégia de contenção de Rosas.

Entretanto, desde que assumira o Ministério dos Negócios Estrangeiros, preocupava o Visconde do Uruguai o despreparo do Império na eventualidade de uma guerra. Como deixou claro em seu pronunciamento de maio de 1852 à Assembleia Geral Legislativa (p. XIX), ele tinha em conta a importância da preservação do governo de Montevideú após a retirada francesa, a desorganização do exército brasileiro e a necessidade de formação de alianças regionais. Esse quadro foi agravado pelos termos da Convenção de 13 de setembro 1850 entre o Almirante Le Prédour e o General Oribe, cujo resultado era

Consolidar o poder do general Oribe e a influencia exclusiva, e cada vez mais poderosa do general Rosas na Banda Oriental.

O Brasil ia achar-se brevemente frente a frente com esses dous generaes, desembaraçados de todas as difficuldades que até então os tinham pêado, dispondo de todos os seus recursos e de um exercito aguerrido, sem estar solvida nenhuma das muitas questões que lhe tinham suscitado. O numero das forças reunidas em Monte Caseros revela a gravidade do perigo que nos ameaçava.

Não estavamos preparados para nenhuma eventualidade de guerra. A força de linha que tinhamos no Rio Grande do Sul não excedia de cinco mil trezentas e setenta e seis praças, além de mil novecentos e cincoenta e oito guardas nacionaes destacados.

Não tinhamos uma só aliança.

Paulino considerava que a retirada do apoio francês ao governo de Montevideú deixaria o Uruguai sob o controle de Rosas, de modo que o Império se via impellido a tomar providências em contrário. Era preciso preservar o governo aliado contra as incursões do General Oribe, coligado a Rosas, que já tinha sob o domínio de suas tropas a quase totalidade do território uruguaio. Não obstante, Paulino decidiu não tomar ações enérgicas naquele momento, devido ao despreparo das tropas brasileiras e à continuidade do apoio militar francês até que a convenção de 13 de setembro de 1850 entre o almirante Le Prédour e o General Oribe fosse ratificada. À medida que os subsídios franceses de 40 mil pesos mensais ao governo de Montevideú eram reduzidos, contudo, sua sustentação passou a requerer envolvimento financeiro do Brasil.

Já em fevereiro de 1850, o representante de Montevideú, Andrés Lamas, dirigiu pedido de auxílio pecuniário ao Brasil. Esse auxílio era fundamental para prolongar a defesa da cidade, por meio da compra de armas e munições. Embora decidido a prestar o apoio, o governo brasileiro cuidou de manter essa ajuda secreta para não comprometer prematuramente o país e preocupou-se em gastar o mínimo necessário para evitar a queda de Montevideú em poder dos inimigos. Dessa forma, o governo imperial não assumiu compromisso formal de prover subsídios e utilizou-se da intermediação de Irineu Evangelista de Souza, o futuro Visconde de Mauá, para prestar o auxílio pedido. Além disso, tentou-se deixar o máximo de ônus possível aos cofres franceses, provendo-se apenas o diferencial dos subsídios cadentes franceses e as necessidades de defesa de Montevideú.

A decisão de sustentar a resistência da cidade de Montevidéu ao cerco de Oribe representou uma inflexão na linha de conduta mantida pela pasta dos Negócios Estrangeiros. Começava-se a abandonar a política de neutralidade para impedir o avanço de Rosas sobre o Uruguai, cuja queda implicaria, na percepção de Paulino, a perda de “um ponto importantíssimo de apoio, e da força moral que dava sua conservação” (Cf. RRNE, 1852, p. XX). Ainda seriam necessárias, todavia, alianças regionais para o enfrentamento definitivo do governo de Buenos Aires.

A formação da coalizão antirrosista envolveu três atores regionais: o Uruguai, cuja participação dependia de derrota prévia das tropas de Oribe; o Paraguai; e a província argentina de Entre Rios. O Paraguai despontava como trunfo estratégico, na medida em que sua independência era recorrentemente contestada pelo governo de Buenos Aires, tendo portanto interesse evidente na derrubada de Rosas. Para o Império brasileiro, a independência do Paraguai era fundamental para a resolução de duas questões que lhe eram caras: a delimitação das fronteiras platinas e a livre navegação dos rios da bacia do Prata. Na nova política inaugurada pelo Visconde do Uruguai, além de barreira ao expansionismo argentino, agregou-se ao Paraguai a função geopolítica de aliado na luta contra Rosas. Com esse objetivo, Paulino instruiu Pedro de Alcântara Bellegarde a negociar com Carlos Antonio Lopez um tratado de aliança defensiva com o Império. Esse tratado foi firmado a 25 de dezembro de 1850, estabelecendo: (a) o governo imperial se comprometia a interpor seus bons ofícios para promover o reconhecimento da independência do Paraguai pelas potências que ainda não o tinham feito; (b) os dois governos se obrigavam a auxiliar-se mutuamente caso um ou outro país fosse atacado pela Confederação Argentina ou por Oribe; (c) ambos também se auxiliariam para garantir a livre navegação do rio Paraná até rio da Prata para os súditos das duas nações. As outras disposições reforçavam o objetivo principal de conter um possível ataque argentino.

Paralelamente, o Visconde do Uruguai articulava uma coalização com a província dissidente de Entre Rios. Em meados do século XIX, Entre Rios era uma potência econômica baseada na atividade pecuária, e Urquiza era o mais rico e poderoso dos estancieiros. Para essa província litorânea, o monopólio portuário de Buenos Aires e a restrição à liberdade de navegação dos rios internos da Confederação tornavam-se cada vez mais prejudiciais. Estava criado, assim, o

conflito de interesses com o paradoxal centralismo levado a cabo por um federalista, o governador de Buenos Aires. O Visconde de Uruguai viu nessa situação a oportunidade de conseguir um aliado:

Vários precedentes, a linguagem da imprensa de Entre-Rios e outros *symptomas* já haviam revelado claramente que o governador dessa província D. Justo José de Urquiza, o general mais prestigioso e popular da Confederação, estava disposto a sacudir o jugo que pesava sobre o seu país, e que ainda mais pesado e duradouro se tornaria, desembaraçado o general Rosas das dificuldades em que até então se vira. Esses sentimentos são partilhados por um grande número de argentinos e pela população comprimida das províncias.

O primeiro passo que cumpria dar para destruir o poder do general Rosas era destruir o de Oribe.

O general Urquiza era portanto o nosso aliado natural para esse último fim (Cf. RRNE, 1852, p. XXI).

Em março de 1851, em carta a Silva Pontes, Paulino já elaborava planos de unir Uruguai, Paraguai e Entre Rios contra Rosas. Ele considerava que, caso Urquiza apoiasse a candidatura de Garzón à presidência do Uruguai, rompendo assim com Rosas, Entre Rios também entraria em guerra contra Oribe, de modo que o Brasil seria menos onerado no conflito e, em uma ação conjunta contra o governo de Buenos Aires, Urquiza e Garzón teriam de buscar apoio no Brasil, colocando o Império em posição de força. Essa política tinha também a grande vantagem, na concepção do Ministro, de não dar pretexto ao envolvimento de França e Inglaterra na contenda, na medida em que o conflito na Confederação seria precipuamente interno e não se poderia alegar que o Brasil teria infringido a Convenção de 1828 (FERREIRA, 2006, p. 167).

Tendo em vista esses objetivos, o êxito da estratégia do Visconde do Uruguai pressupunha a adesão de Urquiza à aliança. O Ministro enviou Silva Pontes para negociar com o Governador entrerriano, com as seguintes instruções de deixar claro que o governo brasileiro: interviria contra Oribe, com ou sem a participação de Urquiza, contando para isso com a participação do Paraguai; não admitia nessa questão nenhuma influência europeia; não interviria em questões internas dos Estados vizinhos e preservaria a independência do Uruguai e do Paraguai; respeitaria a independência da Confederação Argentina, sendo o problema brasileiro apenas com Rosas. Urquiza deu resposta positiva à proposta brasileira de aliança e, por

ocasião do pronunciamento de 1º de maio de 1851, aceitou a renúncia que Rosas fazia anualmente, por mera formalidade, à direção das relações exteriores da Confederação. O posicionamento de Urquiza foi seguido pelo governador da província de Corrientes, o Coronel Virassoro, também prejudicado pela concentração de poderes no governo de Buenos Aires.

Ao fim do mês de maio, assinou-se em Montevideu um convênio de aliança defensiva e ofensiva entre Brasil, Uruguai e Entre Rios, com o objetivo declarado de expulsar as forças de Oribe do território oriental. Não obstante, o tratado também previa que, caso o governo de Buenos Aires declarasse guerra a um dos membros da aliança, esta se converteria contra o governo portenho. Determinou-se que o Paraguai seria convidado a integrar a aliança, mas um incidente diplomático com o governo de Entre Rios e a imposição de condições difíceis para a adesão, como a garantia, por parte dos aliados, de que não deixariam as armas até que a Confederação reconhecesse sua independência, inviabilizou a integração formal do Paraguai à aliança contra Oribe e Rosas.

Paralelamente à formação de alianças platinas, Paulino promoveu a reorganização e o reaparelhamento do Exército e da Armada. Desde meados de 1850, prevendo a eclosão de uma guerra, o governo adotou medidas para concentrar mais tropas no Rio Grande do Sul e adquiriu vapores dos estaleiros de Mauá. Além disso, o Ministro dos Negócios Estrangeiros obteve do Senado autorização para nomear Presidente da província do Rio Grande do Sul o General mais experiente do Império, o senador Conde de Caxias, e conseguiu apoio dos meios políticos à campanha platina.

O maior preparo militar e o quadro de alianças firmadas por Paulino habilitaram o Brasil a empreender ação armada contra Oribe no Uruguai. Tendo o cuidado de obter autorização formal e escrita do governo oriental antes de entrar em seu território, procedeu-se à penetração de tropas brasileiras, sob o comando de Caxias. Como previa a convenção assinada a 29 de maio de 1851 em Montevideu, a declaração de guerra deu-se conjuntamente com o governador da província de Entre Rios, com cujas forças o comando de Caxias se reuniu, já em território oriental.

Após a vitória militar, com a capitulação de Oribe, em outubro de 1851, o Visconde do Uruguai conquistou uma vitória diplomática. Em 12 de outubro, foram assinados com a República Oriental cinco tratados de grande interesse para o Brasil: tratados de aliança, de limites, de comércio e navegação, de extradição e de subsídios. Foram esses tratados “fruto de uma conjuntura extremamente favorável para o Brasil, que o governo imperial soube aproveitar” (FERREIRA, 2006, p. 187). Criou-se, na verdade, um verdadeiro “sistema de tratados”, que implicou a substituição da *patronage* francesa pela marcante presença brasileira, mediante a consolidação de interesses financeiros, comerciais e territoriais. Os acordos, em seu conjunto, resolveram vantajosamente uma série de questões importantes, que já vinham representando fatores de tensão nas relações bilaterais, como a livre entrada de gado no Rio Grande do Sul e a definição de limites.

Uma vez resolvido o problema no Uruguai, o próximo passo era derrotar Rosas. Segundo Paulino, “Cumpria prevenir-mos, e antes que o governador de Buenos-Ayres nos trouxesse a guerra, escolhendo para isso a ocasião que lhe fosse mais propícia, levar-lho” (Cf. RRNE, 1852, p. XXV). Com efeito, desde agosto de 1851, o conflito com a Confederação Argentina transformara-se em hostilidade aberta. Após episódio de troca de tiros de artilharia entre forças argentinas e um vapor brasileiro que navegava no rio Paraná, a Confederação declarou guerra ao Império. A partir desse evento, começou a vigor o prazo de seis meses estipulado pela Convenção de 1828 para o início dos confrontos diretos. A despeito da possibilidade de guerra iminente que essa declaração abria, o governo brasileiro manteve postura cautelosa, para evitar intervenção inglesa ou francesa, hipótese que Paulino queria afastar a todo custo.

Não obstante, a declaração argentina pôs em efeito o artigo 15 da Convenção de 20 de maio de 1851, segundo a qual uma declaração de guerra de Buenos Aires a um dos países aliados no conflito contra Oribe transformaria aquela aliança em aliança comum contra Rosas. Paulino articulou rapidamente um novo acerto, para o que enviou um negociador hábil a Montevideú:

A necessidade de estipular quanto antes a nova aliança, prevista pelo art. 15 do convenio de 15 de Maio, à vista da

declaração de guerra que aos aliados fizera o general Rosas, e de aproveitar as vantagens obtidas, indicava a urgência de enviar ao Rio da Prata um negociador habil, decidido, e que acreditado com poderes bastantes perante todos aquelles Estados, servisse de centro para dar ali uma direção prompta e efficaz aos nossos negocios. E para isso partio desta côrte em 23 de Outubro próximo passado o conselheiro de estado Honório Hermeto Carneiro Leão (Cf. RRNE, 1852, p. XXVI).

Honório Hermeto Carneiro Leão, futuro Marquês do Paraná, efetivamente teve êxito e celebrou, a 21 de novembro, um convênio especial de aliança entre o Império e os Estados do Uruguai, de Entre Rios e de Corrientes, pelo qual não se declarava guerra à Confederação Argentina, mas enunciava-se o objetivo de libertar o povo argentino da opressão de Rosas. Ainda que o Paraguai tenha sido novamente convidado a integrar a aliança, o governo de Carlos Antonio Lopez mais uma vez recusou participação.

Rosas desistiu da luta após ser derrotado, em 3 de fevereiro de 1852, na Batalha de Monte Caseros. A guerra, liderada pelo General Urquiza, foi rápida e não teve intervenção estrangeira, como queria o Visconde do Uruguai. Dessa forma, o governo imperial ganhou, entre os meses de maio de 1851 e fevereiro de 1852, uma guerra que se arrastava em longas e desgastantes batalhas políticas e diplomáticas entre o Rio de Janeiro e Buenos Aires havia quase uma década.

5 CONCLUSÃO

O Visconde do Uruguai participou ativamente da vida política brasileira, desde a década de 1830 até meados do século XIX. No âmbito político interno, ele concebeu e implementou um arcabouço legislativo que ensejou a acumulação primitiva de poder que propiciaria estabilidade até o final do Império. O Regresso Conservador, defendido teoricamente e articulado pragmaticamente por Paulino, representou um conjunto de medidas práticas com as quais se visava a assegurar a viabilidade política e territorial do Estado em formação. Defensor da liberdade, o estadista brasileiro entendeu que primeiro era necessário consolidar a ordem, por meio da centralização política, para depois estender a seus cidadãos maior esfera de autonomia. Era preciso, para tanto, compreender a sociedade e a cultura nacionais, sem meramente importar modelos do exterior.

Ao assumir a pasta dos Negócios Estrangeiros em 1849, o Visconde do Uruguai deparou-se com uma conjuntura de instabilidade e de ameaças, decorrente da irresolução de questões herdadas do período colonial. Os Estados nacionais platinos ainda estavam em formação: o Uruguai não se havia consolidado como Estado independente, sendo ameaçado por guerras internas e tentativas de anexação por parte do governo argentino; a Confederação Argentina, sob o comando do General Rosas, mantinha pretensões expansionistas para recuperar o território do Vice-Reino do Rio da Prata; e o Paraguai constituía ainda um Estado inseguro, que buscava, por meio de uma política isolacionista, afirmar sua independência.

Tanto no âmbito político interno quanto no externo, Paulino foi exitoso em conceber meios de ação e em implementá-los, sempre com o objetivo de consolidar o Estado imperial. Nos dois casos, é notável sua visão realista sobre a política e o equilíbrio de poder. Internamente, ele sabia ser necessário um poder centralizado, equipado com instrumentos repressivos, para conter potentados locais. No tabuleiro geopolítico platino, ele desconfiava da busca de poder por parte dos chefes políticos e pretendia estabelecer um equilíbrio de poder favorável ao Império. Em despacho confidencial a José Maria da Silva Paranhos, datado de 5 de julho de 1852, o Ministro dos Negócios Estrangeiros expõe suas expectativas acerca do novo líder argentino, que hoje se inseririam claramente na tradição do realismo político:

Acho muito acertado o que diz sobre a necessidade dos nossos amiguinhos das Provincias Argentinas que nada aprenderão, nem esquecerão durante a dominação de Rosas, se passem para Montevideo, para dahi escrever a agitar aquellas Provincias. Urquiza, como faria Rosas, *e como fazem todos os que tem força, contra os que não a tem*, ha de reclamar a sua expulsão, e se esta for negada ha de recorrer a meios violentos. Aqui poderemos ser envolvidos em novas questões e contendas, o que cumpre evitar [grifo meu]. (*apud* TORRES, 2011, p. 115)

Sobre o futuro geopolítico da bacia do Prata, em carta que escreveu a Pedro Bellegarde em 24 de julho de 1851 – ou seja, antes da vitória de Monte Caseros –, o Visconde do Uruguai já mostrava preocupação em tentar assegurar um equilíbrio de poder que trouxesse segurança ao Brasil, uma vez Urquiza se achasse em posição de força:

Ainda creio que não devemos abandonar Lopez, que devemos terminar, porque se as nossas razões e previsão o não tem convencido, os factos o hão de convencer, e arrastar. É preciso que o Paraguay, com o Estado Oriental, pesem connosco em um lado da balança, quando Urquiza, desembaraçado de Rosas, queira proceder como este procedeo (*apud* TORRES, 2011, p.108).

Visão realista, busca de equilíbrio de poder por meio de alianças e capacidade de elaborar e de executar estratégias pragmáticas que visassem a consolidar a estabilidade nas relações platinas marcaram a segunda gestão de Paulino de Souza à frente do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Ao longo da história, com movimentos amiúde desviantes mas sempre voltando ao mesmo sentido, esse *modus operandi* tornou-se parte constitutiva do acervo diplomático brasileiro, garantindo ao país preponderância diplomática nos assuntos regionais.

Outra contribuição permanente à diplomacia brasileira foi a política de evitar-se ingerência de potências externas nos assuntos regionais, seguida pelos estadistas do Império e depois consagrada por Rio Branco na Primeira República. Nas guerras contra Oribe e Rosas, Paulino soube contornar a intervenção da França e da Inglaterra, sem desafiar frontalmente a potência dominante – o que, devido à desigualdade de poder, certamente implicaria ônus ao país –, mas conformando-se às injunções quando necessário, como por ocasião da extinção do tráfico de escravos, e recorrendo a estratégias pragmáticas e a alianças regionais para determinar autonomamente o rumo dos acontecimentos platinos.

Nas relações com o Paraguai, Paulino recuperou a tradição bilateral autônoma de Correa da Câmara, tentando incluí-lo no tabuleiro geopolítico platino, ao lado do Brasil, como aliado na contenção do expansionismo argentino. Não conseguiu, todavia, dirimir os contenciosos com esse país em relação às questões de limites e de navegação. Esse fator posteriormente influiria na eclosão da maior guerra da história sul-americana, que levaria ao debilitamento do governo imperial, no final do século XIX.

Não obstante, na condução de sua política no Prata, o Visconde do Uruguai nunca deixou de contemplar, ao implementar iniciativas políticas de interesse imediato, os objetivos de longo prazo do Império. À expulsão de Oribe e de Rosas, objetivo de curto prazo durante sua segunda gestão no Ministério dos Negócios

Estrangeiros, seguiram-se medidas para extirpar a influência francesa e consolidar a hegemonia brasileira no Uruguai, mediante um “sistema de tratados”, estabelecer um equilíbrio estável de poder em relação às províncias argentinas, delimitar as fronteiras do Império e consagrar a livre navegação dos rios da bacia do Prata, por meio de tratados.

Tendo em vista a situação das relações exteriores brasileiras e o cenário platino em 1849, caracterizadas pela indefinição doutrinária e por postura hesitante, pode-se considerar que Paulino representou para o Império o que Rio Branco é para a República. O Visconde do Uruguai definiu as diretrizes orientadoras da diplomacia brasileira, imprimindo-lhes forte conteúdo autônomo e realista. As linhas de ação por ele concebidas não foram abandonadas com a derrocada do governo imperial. Pelo contrário, muitas delas foram logo retomadas por Rio Branco na incipiente República, sendo deste então consagradas como acervo diplomático da política externa brasileira.

REFERÊNCIAS

- BASILE, Marcelo. O laboratório da nação: a era regencial (1831-1840). In: GRINBERG, Keila; SALLES, Ricardo (orgs.). O Brasil Imperial, vol. II. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. p. 53-119.
- CARVALHO, Delgado de. História Diplomática do Brasil. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.
- CARVALHO, José Murilo de. A Construção da Ordem: a elite política imperial. Teatro das Sombras: a política imperial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- CARVALHO, José Murilo de. O Visconde do Uruguai. São Paulo: Editora 34, 2002.
- CERVO, Amado Luiz. O Parlamento Brasileiro e as Relações exteriores (1826-1889). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011.
- CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, M (org.). História do Cone Sul. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

DORATIOTO, Francisco. Formação dos Estados nacionais e expansão do capitalismo no século XIX, p. 168. In: CERVO, A. L.; RAPOPORT, M (org.). História do Cone Sul. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

FERREIRA, Gabriela Nunes. O Rio da Prata e a Consolidação do Estado Imperial. São Paulo: HUCITEC, 2006.

FERREIRA, Gabriela Nunes. Paulino José Soares de Sousa (Visconde do Uruguai): a construção dos instrumentos da diplomacia brasileira. In: José Vicente de Sá Pimentel (org.). Pensamento Diplomático Brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750-1950). Brasília: FUNAG, 2013.

GARCIA, Eugênio Vargas. Cronologia das Relações Internacionais do Brasil. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

GOES FILHO, Synesio Sampaio. Navegantes, Bandeirantes e Diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Ed.; São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MACHADO, Paulo Fernando Pinheiro. Ideias e Diplomacia: o Visconde do Uruguai e o nascimento da política externa brasileira. 2009. 123 f. Dissertação (Mestrado em Diplomacia) – Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, Brasília. 2009.

MARQUESE, Rafael; TOMICH, Dale. O Vale do Paraíba escravista e a formação do mercado mundial do café no século XIX. In: GRINBERG, Keila; SALLES, Ricardo (org.). O Brasil Imperial, vol. II. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. p. 339-383.

RAPOPORT, M. O Império do Brasil e a Argentina (1822-1889). Revista do Programa de Pós-graduação em História da UnB, v.16, n 2, 2008.

SOUZA, José Antônio Soares de. A vida do Visconde do Uruguai. Rio de Janeiro: Brasiliana, 1944.

SOUZA, José Antônio Soares de. O General Urquiza e o Brasil. Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, vol. 206, jan/mar de 1950.

TORRES, João Camilo de Oliveira. Os Construtores do Império. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.

TORRES, Miguel Gustavo de Paiva. O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

VIANNA, Hélio. História Diplomática do Brasil. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1958.

A INTERVENÇÃO BRASILEIRA DE 1851 NO URUGUAI: CONDICIONANTES, OBJETIVOS E RESULTADOS

Rafael Braga Veloso Pacheco*¹

1 INTRODUÇÃO

O principal objetivo de um Estado Nacional soberano é a preservação de seus interesses, estes considerados de forma ampla, compreendendo objetivos estabelecidos de política interna – estabilidade social, política, econômica – e também de política externa – convivência pacífica, horizontal e cooperativa com as demais nações, de modo a favorecer o cumprimento de metas fixadas no plano doméstico e a promover o bem estar no seio da comunidade internacional de Estados.

O objetivo mencionado acima também se aplica ao contexto do Brasil recém independente de Portugal. Após o 7 de setembro de 1822, entretanto, o país vivenciou prolongado período de instabilidade, o que dificultou a ocorrência de sólido e célere processo de consolidação do jovem Estado Nacional brasileiro e implicou dificuldades na busca de preservação dos interesses pátrios.

* As ideias contidas neste capítulo não representam necessariamente a perspectiva do Ministério de Relações Exteriores

¹ Diplomata. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos, em Belo Horizonte. Entre 2010 e 2013, em Brasília, foi servidor do quadro permanente do Ministério da Justiça, havendo, dentre outras atribuições, chefiado a Divisão de Medidas Compulsórias e ocupado o cargo de Assistente Técnico do Departamento de Estrangeiros da Secretaria Nacional de Justiça. Também em Brasília, foi servidor, de novembro a dezembro de 2013, do quadro permanente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, em exercício na Vara de Execução das Penas e Medidas Alternativas do Distrito Federal.

Entre 1822 e meados da década de 1840, aproximadamente, o Brasil experimentou crises em diversas áreas, relacionadas, primeiramente, com a maneira como o poder era exercido no país e, posteriormente, com as medidas pelas quais as autoridades governavam a nação. No primeiro caso, muito se questionava a atuação de Dom Pedro I à frente do Império, com o que o imperador foi progressivamente perdendo prestígio. No segundo caso, por sua vez, a tensão, ocorrida no Período Regencial, entre medidas descentralizadoras e regras centralizadoras do poder levou à eclosão de diversas revoltas provinciais entre a década de 1830 e meados da década seguinte.

A instabilidade no contexto interno, ademais, repercutiu de forma negativa na defesa dos interesses nacionais no âmbito das relações exteriores. De fato, segundo os governantes da época, seria contraproducente e inviável lidar com desafios internos e externos ao mesmo tempo, em momento em que o relacionamento com vizinhos sul-americanos era delicado e apresentava riscos aos objetivos nacionais estabelecidos.

Dessa forma, pretende-se, por meio deste Artigo, estudar, de maneira mais aprofundada, a ação brasileira, no período em comento, com relação à República Oriental do Uruguai, considerando, por um lado, os turbulentos anos iniciais vividos no Brasil após sua independência política, bem como analisando, por outro, seus objetivos e interesses imediatos naquele Estado vizinho. Ao final deste trabalho, será realizada, também, análise dos resultados obtidos pelo país ao final de sua atuação com relação ao Estado oriental.

2 A INSTABILIDADE DO PRIMEIRO REINADO E SUA CONTINUIDADE DURANTE O PERÍODO REGENCIAL

A independência política do Brasil em relação a Portugal foi obtida, oficialmente e em termos legais, em 7 de setembro de 1822 – apesar de existirem interpretações diversas sobre o tema, baseadas, por exemplo, em argumentos de que a independência brasileira ocorrera, de fato, com a elevação da Colônia à categoria de Reino Unido à Portugal e Algarves (1815) ou, alternativamente, com o fim do Primeiro Reinado (1831), cujo escopo, entretanto, foge ao objetivo deste trabalho.

Após a proclamação da Independência, o Brasil vivenciou períodos de instabilidade interna e de vulnerabilidade externa, verificados no Primeiro Reinado (1822 – 1831) e no Período Regencial (1831-1840), com repercussão nas então frágeis estruturas políticas do país recém independente.

O Governo do Imperador Dom Pedro I foi marcado por certa ambiguidade. Por um lado, argumenta-se que houve características liberais, representadas principalmente pelo esforço em promover o rompimento político com Lisboa. Por outro lado, o Imperador assumiu, ao mesmo tempo, comportamento conservador, haja vista as decisões de dissolver a Assembleia Nacional Constituinte de 1823 e, conseqüentemente, a de outorgar a Constituição de 1824, com a centralização do poder em suas mãos, cujo exemplo máximo foi a criação do Poder Moderador. Nesse sentido, ressalta-se o seguinte excerto:

Sempre desconfiados das tendências autoritárias de Dom Pedro [...], os deputados brasileiros pretendiam limitar os poderes do Imperador, como aqueles que lhe permitiriam vetar as leis e dissolver a legislatura. Os temores já haviam sido acesos quando, em sua cerimônia de sagração e coroação, Dom Pedro declarara que defenderia a Constituição “se fosse digna do Brasil e de mim”, palavras que foram reiteradas na Fala do Trono da sessão de abertura da Assembleia, e então acrescidas por outras ainda mais contundentes: “espero que a constituição que façais mereça a minha imperial aceitação”. Dom Pedro invertia, assim, a ordem liberal das coisas, ao colocar a constituição sujeita a ele, e não o contrário. (LINHARES, 2011, p. 2011) (grifo nosso)

Internamente, além da maneira como o Imperador governava o país, houve outras causas para a crescente instabilidade interna no Brasil. De fato, a disputa pelo poder político travada pelos grupos de elite que promoveram a Independência (José Bonifácio e Gonçalves Ledo); a crise financeira do Estado; e a politização das ruas, promovida pela proliferação de folhetins que debatiam, inclusive didaticamente, assuntos políticos e sociais, atingindo inclusive o público não letrado, intensificaram a instabilidade político-social verificada no país na década de 1820.

Em termos de política externa, durante o Primeiro Reinado também foram adotadas medidas que contribuíram para a crescente instabilidade interna no país, haja vista as prioridades estabelecidas pelo governo imperial àquela época. De fato, a conquista da soberania nacional não repercutiu imediatamente nas respectivas

ações de política externa, havendo o Brasil sido enquadrado no jogo de forças então vigente no sistema internacional. O fato de que o Parlamento brasileiro esteve fechado até 1826, afastando a sociedade nacional e os líderes políticos dos debates sobre política externa, também pode ter contribuído nesse sentido.

A influência do sistema colonial anterior, cujo expoente era a tradicional aliança entre Portugal e Reino Unido, levou o Brasil a obter, de maneira apressada, o reconhecimento da independência por parte dos britânicos. Os Tratados de 1827, os quais renovaram os privilégios comerciais ao Reino Unido e mantiveram o princípio da extraterritorialidade no julgamento de súditos britânicos no Brasil, obtidos em 1810, trouxeram, em relação a Dom Pedro I, “a antipatia nacional, a revolta do Parlamento e a queda em 1831” (CERVO e BUENO, 2011, p. 38).

No campo das relações inter-regionais, o Brasil engajou-se, em 1825, na Guerra da Cisplatina. Ao final do conflito, houve a independência da República Oriental do Uruguai, de acordo com os termos da Convenção Preliminar de Paz, de 27 de agosto de 1828. No contexto do conflito, a crise financeira do Estado agravou-se, havendo altos gastos com a contratação de mercenários e com recrutamento de soldados sido realizados, os quais se somaram aos dispêndios efetuados com as batalhas nas províncias contrárias à Independência (Grão-Pará, Maranhão, Piauí, Ceará e Bahia, onde era grande a presença de tropas e de comerciantes lusos fiéis às Cortes de Lisboa), aprofundando o endividamento externo do Estado brasileiro. Ademais, “a incapacidade de comando militar de Dom Pedro I e sua persistência em prolongar o conflito sem apresentar resultados positivos contribuíram para seu desgaste político” (DORATIOTO, 2014, p. 24).

As excessivas preocupações com a crise sucessória do trono português, com a morte de Dom João VI, em 1826, foram interpretadas pela população nacional como se o Imperador estivesse dispensando maior importância a questões relacionadas com Portugal, em detrimento da delicada situação política, econômica e social do Brasil. É possível afirmar que, em seu conjunto, as medidas de política interna e externa, mencionadas acima, levaram à queda e à fuga de Dom Pedro I para a Europa, em 7 de abril de 1831, pondo fim ao Primeiro Reinado. Esse contexto de instabilidade também seria verificado durante o Período Regencial, com reflexos na

política externa brasileira para a região da Bacia do Prata, incluída a República Oriental do Uruguai.

Durante o Período Regencial (1831-1840), a situação interna no Brasil continuou a ser caracterizada por momentos de instabilidade política e social. A unidade territorial do país esteve ameaçada constantemente, tendo em vista a eclosão de revoltas sociais em várias partes do território nacional. Além disso, debates políticos constantemente confrontavam lideranças a favor da descentralização ou da centralização do poder, bem como colocavam em lados opostos defensores de maior ou menor autonomia para as Províncias, acirrando os ânimos entre lideranças locais e o Governo Central.

Nas chamadas Revoltas da Tropa e do Povo, os protagonistas eram grupos restauradores que defendiam a volta de Dom Pedro I ao trono brasileiro – muitos dos quais integravam tropas do Exército nacional – e populares, em sua maioria representantes de grupos liberais exaltados, excluídos do sistema político durante a Regência. Essas revoltas aconteceram majoritariamente na Corte e nas principais cidades do país, levando as autoridades imperiais a criarem, em 1831, a Guarda Nacional, com o objetivo de conter a agitação político-social no Brasil.

Já as denominadas Rebeliões Provinciais iniciadas durante o Período Regencial assumiram proporções maiores, pois, em determinados momentos, a integridade territorial do país foi ameaçada. A implementação do Ato Adicional, de 1834, que relativizou a centralização do poder na Corte e concedeu relativa autonomia provincial, acabou por incentivar disputas entre elites locais, principalmente em Províncias que cresciam em importância. Em meio às disputas políticas entre elites, questões sociais, como as péssimas condições de vida da população no Pará e no Maranhão, também eclodiram como causas para algumas das revoltas.

Em certos casos, como no Pará e na Bahia, as Províncias, com base em ideais republicanos, declararam sua independência – mesmo que provisória – com relação ao Governo Central, demonstrando insatisfação com as autoridades da Regência e intensificando o contexto de crise política e social. O Império teve de empreender esforços consideráveis para conter essas rebeliões provinciais, por meio de longos e

cruéis confrontos entre tropas imperiais e revoltosos, com destruição de cidades e devastação das respectivas economias. Ademais, o número de mortos atingiu patamares preocupantes: estima-se que, na Cabanagem, no Pará, cerca de 30 mil pessoas morreram, entre revoltosos e integrantes das tropas legalistas, representando 20% da população da Província, ao passo que, na Sabinada, na Bahia, cerca de 1.800 pessoas perderam suas vidas.

Extremamente delicada, entretanto, foi a rebelião provincial ocorrida no sul do país. Devido à proximidade com relação aos Estados da Bacia do Rio da Prata, a Província do Rio Grande do Sul assumiu sensível relevância para as políticas levadas a cabo pelo Governo Central no Rio de Janeiro. De fato, consoante Boris Fausto:

O Rio Grande do Sul era um caso especial entre as regiões brasileiras, desde os tempos da Colônia. Por sua posição geográfica, formação econômica e vínculos sociais, os gaúchos tinham muitas relações com o mundo platino, em especial com o Uruguai. Os chefes de grupos militarizados da fronteira – os caudilhos –, que eram também criadores de gado, mantinham extensas relações naquele país. Aí possuíam terras e se ligavam pelo casamento com muitas famílias. Por outro lado, a economia rio-grandense, do ponto de vista da destinação de seus produtos, estava tradicionalmente ligada ao mercado interno brasileiro. A criação de mulas teve importante papel no transporte de mercadorias no Centro-Sul do país, antes da construção de ferrovias. No período de renascimento agrícola das últimas décadas do século XVIII, colonos vindos dos Açores plantaram trigo no Sul, consumido nas outras regiões do Brasil. [...] A criação de gado se generalizou, na região, assim como a transformação da carne bovina em charque (carne-seca). O charque era um produto vital, destinado ao consumo da população pobre e dos escravos do Sul e do Centro-Sul do Brasil (FAUSTO, 2008, p. 168).

Dentre as principais causas da Rebelião Farroupilha, no Rio Grande do Sul, destacam-se os considerados elevados tributos cobrados pelo Governo Central no Rio de Janeiro ao sistema produtivo do charque gaúcho – apesar de sua alegada importância para a economia brasileira àquela época – e a taxação sobre a circulação do gado na fronteira com o Uruguai. Tendo em vista essas causas, a rebelião foi arquitetada e levada a cabo por estancieiros e criadores de gado da fronteira, em conjunto com representantes da classe média de algumas cidades – não unindo, portanto, todos os setores da população do Rio Grande do Sul.

Os revoltosos – ou farrapos, como eram pejorativamente chamados por seus adversários – organizaram-se em torno das ações determinadas por Bento Gonçalves, estancieiro com experiência militar e que contou, também, com o apoio de revolucionários italianos, cujo maior expoente foi Giuseppe Garibaldi. Expandindo as ações revoltosas contra o Governo Central para o norte da Província, foi proclamada, em 1838, a República Rio-grandense, na cidade gaúcha de Piratini, havendo Bento Gonçalves sido nomeado seu Presidente. É pertinaz ressaltar que, durante a revolta, parte significativa de Santa Catarina esteve sob controle dos farrapos, agravando ainda mais a situação de instabilidade na região sul do país.

O plano de atuação do Governo Central teve de ser desenvolvido com extrema habilidade e meticulosidade, por meio de táticas mistas de enfrentamento e de liberalidade aos revoltosos. De fato, a rebelião iniciou-se e conduziu-se por segmentos importantes – econômica e politicamente – da sociedade gaúcha, que consideravam legítimas suas demandas pelo abrandamento do sistema de recolhimento tributário estabelecido pela Corte à Província do Rio Grande do Sul. Ademais, a localidade onde o conflito eclodira era dotada de extremada importância política para o Rio de Janeiro, haja vista localizar-se estrategicamente próxima à Bacia do Rio da Prata, a curtas distâncias de Uruguai e Buenos Aires, cujo Governador desta supostamente nutria propósitos expansionistas na região.

Dessa forma, por um lado, a Corte, atendendo às reivindicações dos revoltosos, estabeleceu, em 1840, imposto de importação de 25% sobre o charque oriundo de outros Estados da região, que concorria e prejudicava a produção de carne-seca gaúcha. Por outro lado, ofensivas militares também foram adotadas, havendo Caxias, que comandara as tropas imperiais que derrotaram a Balaiada, no Maranhão, sido nomeado Presidente e Comandante de Armas da Província do Rio Grande do Sul. Por intermédio de estratégia de ofensivas militares e de táticas de apaziguamento com os rebeldes, a paz foi, em 1845, finalmente acordada, pondo fim à Revolta Farroupilha. Entretanto, não houve uma “rendição incondicional. Foi concedida anistia geral aos revoltosos, os oficiais farroupilhas integraram-se de acordo com suas patentes ao Exército brasileiro e o Governo imperial assumiu as dívidas da República de Piratini” (FAUSTO, 2008, p. 170).

No campo da relação com os Estados da Bacia Platina, o Período Regencial pode ser descrito como momento em que a política externa nacional pautou-se pela neutralidade e pela não intervenção nos assuntos internos das nações platinas vizinhas. De fato, o contexto interno durante a Regência era extremamente instável politicamente, com intensos debates acerca da descentralização do poder político ou da manutenção de sua centralização em torno do Governo Central. Além disso, houve a eclosão de revoltas e de rebeliões em várias partes do país, as quais inclusive ameaçavam a integridade territorial nacional, conforme demonstrado; havia escassez de divisas, em parte pela restrição ao comércio exterior brasileiro, cujos produtos de exportação não conseguiam penetrar em outros mercados em condições vantajosas; o Exército encontrava-se progressivamente desprestigiado, após a criação da Guarda Nacional, em 1831; o Ato Adicional, de 1834, extinguiu momentaneamente o Conselho de Estado, o que representou enfraquecimento institucional em questões de política externa, haja vista anterior disposição legal determinando que o órgão deveria ser obrigatoriamente consultado pelo Imperador em casos de declaração de guerra, ajuste da paz e negociações com nações estrangeiras.

Nesse contexto, os cálculos de política externa eram cautelosos. A Corte no Rio de Janeiro observava com atenção as manobras levadas a cabo pelo Governador de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas, que retornara ao poder em 1835 e passara a adotar políticas que levaram o Império a supor – mesmo sem estar de posse de provas concretas – o objetivo rosista de reconstrução do Vice-Reino do Prata, em um expansionismo regional que poderia anexar o Uruguai, o Paraguai, parte do território boliviano e inclusive partes da Província brasileira do Rio Grande do Sul. A ameaça de intervenção britânica e francesa na Bacia do Prata, para garantir os interesses de seus súditos – principalmente os comerciais – também representava fator de preocupação para as autoridades nacionais.

A lembrança da perda da Guerra da Cisplatina, com os enormes gastos dela decorrentes, levava à conclusão de que, enquanto a livre navegação nos rios platinos e a independência da República Oriental do Uruguai não restassem comprometidas, não era conveniente intervir novamente naquele Estado vizinho. Ademais, iniciou-se, em 1839, conflito civil no território oriental, no qual os partidos políticos

Colorado e Blanco disputavam o poder – o primeiro liderado por Frutuoso Rivera, com sustentação política baseada nos comerciantes de Montevidéu, e o segundo com protagonismo político de Manuel Oribe, que também contava com o apoio de Rosas e de caudilhos da região de fronteira com o Brasil, onde havia disputas com estancieiros gaúchos produtores de charque. A situação sensibilizava-se ainda mais pelo receio brasileiro de que Buenos Aires e Montevidéu pudessem se envolver nos conflitos da Revolta Farroupilha. Por intermédio de inesperada manobra política, Rosas chegou a propor aliança com o Brasil, numa tentativa de opor o Império a Frutuoso Rivera, sob o argumento de que os colorados uruguaios estariam apoiando os revoltosos no Rio Grande do Sul. Entretanto, em 1843, houve o malogro da tentativa de composição com Rosas: “é assinado o Tratado, ratificado pelo Imperador, mas não pelo caudilho argentino, já então liberado da ameaça militar anglo-francesa, conservando-se o Brasil em posição neutral” (MELLO e MELLO, 1986, p. 256). Destaca-se que esse fato levou o Império a enfrentar a rebelião no Rio Grande do Sul exclusivamente por meio de esforços internos, bem como gerou, no Rio de Janeiro, intensificação da desconfiança brasileira acerca dos objetivos expansionistas de Rosas na região platina.

Além disso, o Paraguai mantinha-se, desde sua emancipação com relação ao Império Espanhol – obtida em 1811 –, isolado politicamente, não apresentando tendências de formação de alianças contra o Império, que ainda não havia reconhecido a independência política do Estado vizinho. A política externa brasileira para aquele país, portanto, não necessitava de ajustes, pelo menos durante aquele momento.

Em 1838, diante dos condicionantes sistêmicos apresentados, o Parlamento nacional – que dispunha de instrumentos para balizar a condução da política exterior pelo Poder Executivo –, assim avaliava, especificamente com relação ao Uruguai, as consequências de uma intervenção naquele Estado, em favor de lideranças coloradas e contrária a líderes blancos, cuja atuação na região de fronteira não somente ameaçava os interesses econômicos nacionais, como também os de cidadãos brasileiros residentes em território uruguaio:

Prestando socorros contra o governo legal de Montevidéu, o Brasil estaria autorizando os países vizinhos a auxiliarem os

rebeldes do Rio Grande do Sul; estaria, além do mais, provocando Buenos Aires, ligada a Oribe e oposta a Rivera, para uma guerra. Uma política duplamente maléfica: à “imoralidade dos socorros”, acrescenta-se o ataque indireto a Buenos Aires, que no momento atrai a simpatia das nações americanas, por se opor energicamente à França, enquanto o Brasil, que sofre a mesma agressão no Oiapoque, limita-se a utilizar o protocolo diplomático; estamos apenas cicatrizando as feridas da guerra no Sul a bem da agricultura, indústria e comércio. Uma nova guerra ser-nos-ia prejudicial. [...] A política que mais convinha era justamente a política adotada: a neutralidade diante dos conflitos entre os caudilhos uruguaios, Frutuoso Rivera, Lavalleja e Oribe, em sua luta pelo poder. [...] A própria questão dos limites deveria ser postergada, em virtude da instabilidade daqueles governos (CERVO, 1981, p. 47).

Conforme demonstrado, a política externa brasileira, na prática, devido aos condicionantes internos e sistêmicos existentes, “administrou seu imobilismo” (CERVO e BUENO, 2011, p. 51), em contexto de consolidação do Estado Nacional brasileiro e de lutas políticas nas nações vizinhas. Como consequência, foram impostas limitações, àquela época, às possibilidades de atuação da diplomacia pátria na busca e na manutenção de seus interesses na região da Bacia do Rio da Prata. Tal situação passaria por profundas modificações durante a década de 1840, levando o Brasil, posteriormente, a intervir na República Oriental do Uruguai, conforme será demonstrado a seguir.

3 A DÉCADA DE 1840, OS OBJETIVOS E A ATUAÇÃO DO BRASIL COM RELAÇÃO À REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI

A partir da década de 1840, a situação político-estratégica na Bacia do Rio da Prata ia progressivamente sendo dotada de sensibilidade para o Império. O Paraguai comportava-se de maneira dúbia, ora hesitando entre movimentos de aproximação com o Brasil, ora mostrando-se favorável a uma aproximação com Buenos Aires, com a Província de Corrientes ou com países europeus. Dessa forma, na visão da Corte, o líder paraguaio, Carlos António López, não descartava formar alianças contra o Império, para garantir seus interesses. Ingleses e franceses, que intervieram na Bacia do Rio da Prata, em 1845, foram derrotados por Rosas e retiraram-se da região entre 1849 e 1850, fortalecendo em termos políticos o líder portenho, que manteve fechada a navegação nos rios da região. No Rio Grande do Sul, por sua vez,

os gaúchos enfrentavam o Oribe, que dominava a região da campanha uruguaia, próxima à fronteira com o Brasil.

A derrota do Partido Colorado, no Uruguai, segundo avaliação da política externa brasileira, era iminente, pois o apoio financeiro francês a Montevideú, com o objetivo de ajudar os colorados na resistência contra Rosas, estaria próximo de esgotar-se, o que significaria o controle do Rio da Prata, dominadas suas duas margens, por Buenos Aires. A situação do Paraguai também era considerada delicada, devido à sua vulnerável posição geográfica e aos supostos planos de Rosas de avanço em direção ao território paraguaio. Segundo cálculos da diplomacia pátria, a independência paraguaia dependia da do Uruguai, e a manutenção da independência desses dois Estados era vital para a defesa da Província brasileira de Mato Grosso, a qual seria dificultada se Buenos Aires assumisse o controle praticamente integral da Bacia do Rio da Prata. É nesse contexto, portanto, que se inseria a política exterior do Império para o Uruguai. Ainda era relevante o fato de que, conforme destacado anteriormente, a Bolívia também estaria envolvida no plano rosista de reconstrução do Vice-Reino do Prata, cujo principal objetivo era aliar os interesses dos estancieiros portenhos aos anseios da burguesia comercial, que visava a fortalecer o monopólio portuário de Buenos Aires.

Nas palavras de Moniz Bandeira:

Convém acentuar que o governo imperial se conduzia orientado por essa convicção, a de que Rosas se voltaria para o Paraguai e a Bolívia depois que se apoderasse do Uruguai. E, sem meios para conter militarmente o avanço de Oribe e das tropas da Confederação Argentina, uma vez que suas forças se concentravam na luta contra os *farrapos*, não lhe restava como alternativa senão contornar os atritos com Buenos Aires, ao tempo em que tomava medidas políticas, como o término da guerra civil no Rio Grande do Sul, e diplomáticas, a fim de enfrentar a situação (MONIZ BANDEIRA, 2011, p. 65).

O conflito entre o Império e Buenos Aires, dessa forma, era visto pelas autoridades nacionais, em um futuro não muito distante, como inevitável, devido ao desgaste das relações bilaterais. A recusa brasileira em reconhecer o bloqueio dos portos de Montevideú e de Maldonado, feito em 1845, além da oposição brasileira à presença de tropas rosistas sitiando a capital do Estado Oriental; o reconhecimento, por parte do Brasil, da independência paraguaia, ocorrido em 1844 (Missão Pimenta

Bueno); e a notícia da tentativa brasileira de aproximação com França e Reino Unido (Missão Abrantes), para que estes países intervissem nos conflitos regionais na Bacia do Rio da Prata, são alguns exemplos que acirraram as tensões entre Rio de Janeiro e Buenos Aires, que culminaram, em 1850, no rompimento das relações diplomáticas entre ambos os países e no fim da política de neutralidade brasileira. O Uruguai, nesse contexto, tornava-se estratégico dentro dos objetivos imediatos da diplomacia pátria àquela época.

Por um lado, manter a independência do Estado Oriental e assinar um Tratado definitivo de paz, relativo ao conflito de 1828, era fundamental para arrefecer os anseios expansionistas de Rosas e para manter a integridade territorial da Província de Mato Grosso, como destacado anteriormente. Por outro lado, Oribe, aliado de Rosas, controlava as estâncias de fronteira com o Brasil e atacava os interesses dos charqueadores brasileiros, por meio da garantia de liberdade aos escravos que fugiam do Rio Grande do Sul para o território uruguaio e do cerceamento da movimentação de gado do Uruguai para a Província gaúcha, o que prejudicava a economia local, que crescentemente perdia competitividade. Tal fato, inclusive, levou grupos de brasileiros, muitos liderados pelo Barão de Jacuí, a invadir o território uruguaio, para recuperar escravos fugidos e para movimentar livremente, na região de fronteira, o gado criado por brasileiros em estâncias localizadas no país vizinho – o que gerou protestos por parte de Cerrito e de Buenos Aires. Nesse contexto, a Corte, inclusive, buscou “conter Jacuí não por simpatizar com Oribe, mas sim para evitar que as ‘califórnia’s colocassem esse caudilho uruguaio e Rosas de sobreaviso, frustrando a ação que o Império preparava contra ambos” (DORATIOTO, 2008, p. 94). Convém ressaltar, adicionalmente, que parlamentares gaúchos pressionavam frequentemente a Corte no Rio de Janeiro, cobrando solução para os atritos na fronteira com o Estado Oriental.

Nesse sentido, em sua Seção “Tranquillidade Publica”, o Relatório Presidencial da Província do Rio Grande do Sul, relativo ao ano de 1850, assim relatava à Corte a situação na fronteira meridional do Império:

[...] principiarão a conhecer-se melhor os prejuizos dos muitos Brasileiros estabelecidos no Estado Oriental pelas extorsões das forças contendoras naquelle Estado, ora pelos excessos do partido vencido, ora pela ordem do general que ficou senhor

da campanha, o qual, forçado a formar uma renda sua, e a procurar a subsistencia do exercito, tem recorrido ás medidas que julgou talvez necessarias, ou justas pela lei da necessidade; mas que nem por isso o ficão sendo, e na execução das quaes terá sido muitas vezes excedido por aquelles a quem manda, como quasi sempre acontece; e essas medidas, tendo offendido, e muito, o direito de propriedade e os interesses dos Brasileiros ali estabelecidos, tem exacerbado o desgosto geral de todos elles, e dado força a um desejo vivo de illudir essas ordens, ou de chegar a um novo estado de cousas que os livre de tanto vexame.

Daqui a louca pretensão de uma guerra contra os nossos visinhos; [...]

Desta louca pretensão se gerou outra peor ainda, e por cabeças mais elevadas, de obrigar o governo a subjeitar-se á vontade de alguns agitadores, acompanhando a sanha dos bandos de desordeiros que fizeram organizar para aggredirem o Estado Oriental pelo ataque das forças empregadas na guarda de sua fronteira, e para arrebanharem quanto gado possão, seu ou alheio, afim de o passarem á quem da linha.

O barão de Jacuhy [...] foi elle o principal instrumento de loucuras alheias, pois que achou quem a isso o aconselhasse, e até lhe vendesse armas. Como V. Ex. sabe (RIO GRANDE DO SUL, Relatório, 1850).

Dados os condicionantes sistêmicos prevalentes àquela época, há que se ressaltar a criação, em 1847, do cargo de Presidente do Conselho de Ministros, nomeado pelo Imperador e que tinha o papel de centralizar em uma só autoridade a condução do Poder Executivo. Decisivo, adicionalmente, foi o retorno ao poder, em 1848, do Partido Conservador, que buscou dar continuidade à obra do “regresso”, iniciada no começo da década de 1840, pelo próprio partido, e que visava a promover reformas para reverter o quadro de descentralização de poder e consequente autonomia das Províncias, determinado pelo Ato Adicional de 1834. Dessa forma, e sob a alegada perspectiva de que a descentralização do poder era a principal causa da instabilidade política e social verificada durante o Período Regencial, o Partido Conservador, já no início da década, restaurou o Conselho de Estado, importante órgão de consulta do Imperador, e promoveu a reforma do Código de Processo Criminal, para novamente centralizar no Rio de Janeiro a estrutura administrativa, judiciária e policial das Províncias.

A administração conservadora que retornou ao poder em 1848, após 5 anos de governo liderado pelo Partido Liberal, foi a mais coesa que o Brasil teve até

então, havendo conseguido unir os conservadores do Império e logrado trazer o apoio dos liberais ao princípio da “ordem”. Tal fato passou a ser verificado sobretudo depois da reforma de 8 de outubro de 1849, quando fora, nomeados, respectivamente, para as pastas dos Negócios Estrangeiros, da Justiça e da Fazenda, a “trindade saquarema”: Paulino José Soares de Sousa – futuro visconde do Uruguai, que inclusive já havia ocupado a pasta do Exterior, brevemente, em 1843 –, Eusébio de Queiroz e Joaquim José Rodrigues Torres, representantes de grupos políticos conservadores e ligados à cafeicultura oriundos da Província do Rio de Janeiro. Ademais, os “saquaremas” tiveram, no Parlamento, apoio de esmagadora maioria de deputados conservadoramente homogêneos – em 1850, por exemplo, havia apenas um deputado do Partido Liberal no Congresso –, assim como contaram com um Conselho de Estado em sintonia com seus preceitos ideológicos, sendo as discussões e opiniões refletidas em ambos os órgãos importantes para pautar e embasar, de maneira consistente, a atuação da política externa pátria.

Um dos fatores para essa coesão resulta da expressão “homogeneidade das elites”, cunhada por José Murilo de Carvalho, para explicar a sintonia ideológica da elite imperial, que começou a conformar-se a partir da década de 1830 – período de “acumulação primitiva do poder” das elites –, e intensificou-se, principalmente, a partir de 1848. Segundo o autor:

Elemento poderoso de unificação ideológica da elite imperial foi a educação superior. E isto por três razões. Em primeiro lugar, porque quase toda a elite possuía estudos superiores, o que acontecia com pouca gente fora dela: a elite era uma ilha de letrados num mar de analfabetos. Em segundo lugar, porque a educação superior se concentrava na formação jurídica e fornecia, em consequência, núcleo homogêneo de conhecimentos e habilidades. Em terceiro lugar, porque se concentrava, até a Independência, na Universidade de Coimbra e, após a Independência, em quatro capitais provinciais, ou duas, se considerarmos apenas a formação jurídica. A concentração temática e geográfica promovia contatos pessoais entre estudantes das várias capitanias e províncias e incutia neles uma ideologia homogênea dentro do estrito controle a que as escolas superiores eram submetidas pelos governos tanto de Portugal como do Brasil. [...] até 1850 a grande maioria dos membros da elite foi educada em Coimbra [...] (CARVALHO, 2003, p. 65).

José Paulino Soares de Sousa, futuro visconde do Uruguai, inseria-se na mencionada lógica da homogeneidade das elites. Nascido em Paris, filho de um médico brasileiro e de uma culta mãe francesa, iniciou seus estudos jurídicos em Coimbra e os terminou na Faculdade de Direito do Largo do São Francisco, em São Paulo. Aos 27 anos de idade, recusou convite para assumir o Ministério da Justiça, alegando não estar preparado para o cargo, mas, em contrapartida, foi eleito para deputado na Assembleia Provincial do Rio de Janeiro e incluído na lista de vice-presidentes da Província. Em 1837 e em 1838, foi eleito para a Assembleia Legislativa Geral e foi um dos principais articuladores da Lei Interpretativa do Ato Adicional, aprovada em 12 de maio de 1840 e que restabeleceu, conjuntamente com outras reformas institucionais e legais, a centralização política e administrativa em torno do Rio de Janeiro, significando, na visão dos conservadores, a restauração da autoridade no Império, abaladas pelas rebeliões provinciais que ameaçaram a integridade territorial do Brasil durante o Período Regencial (TORRES, 2011, pp. 23-24). Foi Ministro da Justiça em 1841 e ocupou, conforme já mencionado, a pasta dos Negócios Estrangeiros, durante breve período, em 1843. Dessa forma, muito se ressalta que sua atuação foi decisiva para o país. De fato, Paulino contribuiu, primeiramente, para o processo de consolidação do Estado Nacional brasileiro, por meio de reformas relacionadas ao “regresso” e à “ordem”, para, posteriormente, conduzir a ação da política externa brasileira para o Prata.

Contornada a Revolução Praieira, que eclodira em Pernambuco, e realizadas, principalmente em 1850, uma série de reformas relativas ao “regresso” – como a aprovação da Lei de Terras e do Código Comercial, bem como a da Lei Eusébio de Queiróz, a ser mencionada em momento posterior neste Artigo – , o Império resolveu praticamente todos seus conflitos internos, proporcionando incomum estabilidade governamental, de maneira que o Rio de Janeiro pôde, assim, voltar suas atenções para a solução dos desafios apresentados à política externa nacional.

Permanecendo no cargo de Ministro dos Negócios Estrangeiros por aproximadamente quatro anos consecutivos – o que lhe permitiu dar continuidade à sua linha de conduta política –, Paulino José Soares de Sousa deu início à efetiva implementação da denominada “Política de Solução de Forças”, cujo cerne era manter a independência do Uruguai e do Paraguai, para conter a suposta ação

expansionista de Juan Manuel de Rosas em direção a esses países e ao Brasil, o que, segundo avaliações da elite imperial, representaria a reedição do Tratado de Santo Ildefonso, de 1777, favorável, àquela época, ao Reino da Espanha. No contexto desse plano de ação, foi primeiramente necessário, segundo posicionamento das lideranças políticas da época, garantir a neutralidade de países vizinhos e da Inglaterra com relação à atuação do Brasil em sua fronteira austral.

É nesse contexto que se insere a missão, determinada por Paulino, de Duarte da Ponte Ribeiro aos países da costa sul-americana do Pacífico e à Venezuela, com o objetivo principal de combater eventual influência de Buenos Aires naqueles Estados, relativamente às disputas na Bacia do Rio da Prata. Era prioritário, em eventuais conflitos, impedir a formação de uma coalizão antibrasileira, sob a liderança de Rosas. Para promover a aproximação com relação ao Brasil, o Império buscou negociar, com os demais países da América do Sul, tratados de limites, comércio e navegação, como, por exemplo, a Convenção Especial de Comércio, Navegação Fluvial, Extradicação e Limites entre Brasil e Peru, de 1851, considerado o primeiro tratado de limites ratificado entre duas nações sul-americanas independentes a adotar o princípio do *uti possidetis de facto*, que passou a ser exaustivamente defendido pelo Império, a partir da conformação de uma doutrina oficial para embasar a negociação de limites territoriais entre o país e as nações vizinhas. Como resultado da Missão levada a cabo por Duarte da Ponte Ribeiro, foi conseguida, assim, a neutralidade dos demais Estados sul-americanos nos conflitos na Bacia do Rio da Prata.

A superação do contencioso com a Inglaterra era também considerada essencial por Paulino. Após a retirada da presença francesa e britânica na Bacia do Rio da Prata, ocorrida em na virada da década de 1840, era necessário resolver o conflito bilateral relativo ao tráfico de escravos, que se intensificava e poderia repercutir negativamente nos objetivos do Império em sua fronteira meridional. Em 1845, o Brasil, na esteira das negociações com os ingleses que culminaram na não renovação do Tratado de Amizade, Navegação e Comércio, de 17 de agosto de 1827, comunicou, também, a cessação da Convenção sobre o Tráfico de Escravos, de 23 de novembro de 1826. A reação britânica correspondeu à aprovação do *Bill Aberdeen*, Lei que autorizava o apresamento, por parte da Inglaterra, de navios

envolvidos no tráfico de escravos. Em 1850, as ações britânicas intensificaram-se, passando suas esquadras a penetrar em águas territoriais nacionais e, inclusive, em portos brasileiros, para apreender e afundar embarcações negreiras. Pressionado pela Inglaterra e também pela opinião pública nacional, que via com repúdio e revolta a agressividade britânica, o governo conservador resolveu, então, extinguir o tráfico internacional de escravos, por meio da promulgação e publicação oficial da Lei Eusébio de Queiróz, em 1850, por muitos considerada uma decisão autônoma e que ia ao encontro dos interesses nacionais. Finalmente, após haver enfrentado a questão relativa ao tráfico de escravos, o Imperador Dom Pedro II acionou a diplomacia familiar e conseguiu, por meio de pressões do Reino da Bélgica sobre a rainha inglesa, persuadir a que a Inglaterra adotasse posição de neutralidade e reconhecesse o direito do Brasil de intervir nos Estados platinos, na busca de seus interesses.

Outro aspecto da estratégia brasileira consubstanciou-se, por intermédio do Barão de Mauá, na sustentação financeira da praça de Montevideú contra o cerco imposto por Manuel Oribe àquela cidade, diante do fim do subsídio prestado pela França aos colorados, após a retirada da presença francesa na região. O governo imperial via o fim do apoio financeiro francês como favorável ao avanço dos brancos uruguaios e, conseqüentemente, de Rosas sobre a capital do Estado Oriental, ameaçando a efetiva independência daquela nação.

Francisco Doratioto assim se refere à “diplomacia dos patacões”:

A urgência em fornecer recursos financeiros que sustentassem o governo de (Frutuoso) Rivera e a inferioridade militar em relação a Rosas, que desaconselhava o apoio público e explícito ao presidente uruaio, levou a diplomacia imperial a recorrer ao banqueiro Irineu Evangelista de Sousa, o Barão de Mauá. Este aceitou conceder empréstimos ao governo de Rivera, mediante o aval do Tesouro brasileiro, permitindo ao Império ganhar tempo para se preparar para um enfrentamento direto com o líder argentino (MAUÁ, pp. 122-123). Esse foi o marco inicial da “diplomacia dos patacões”, pela qual o Império concedia empréstimos a aliados platinos, de modo a alcançar seus objetivos na região (DORATIOTO, 2014, p.30).

Àquela época, dois fatos também preocupavam as autoridades imperiais: o país não estava preparado, em termos militares, para a guerra, e, além disso, ainda não tinha constituído nenhuma aliança com outros Estados da região. Nesse contexto, a Política de Solução de Forças levada a cabo por Paulino José Soares de

Sousa objetivou aproximar-se com relação a desafetos de Buenos Aires, a fim de suprir essas deficiências estratégicas e formar, conseqüentemente, uma coalizão antirosista.

Nesse sentido, buscou-se estreitar relações com províncias argentinas prejudicadas pela ação centralizadora de poderes nas mãos de Buenos Aires, como o monopólio sobre a navegação nos rios interiores e sobre o comércio exterior. Nesse contexto, o protagonismo econômico – baseado na produção de charque e na pecuária – e militar da província de Entre-Ríos era evidente em meados do século XIX, e seu líder, Justo José de Urquiza, progressivamente entrava em atrito com Buenos Aires, devido aos monopólios estabelecidos por Rosas, que limitavam o acesso de mercadorias da Província de Entre-Ríos a mercados internacionais, prejudicando o progresso entrerriano.

Após o desenrolar de intensas atividades diplomáticas entre representantes do Brasil, da Província de Entre-Ríos e de colorados uruguaios, assinou-se, em 29 de maio de 1851, em Montevideú, acordo de aliança ofensiva e defensiva entre a Província de Entre-Ríos, o Brasil e a República Oriental do Uruguai, cujo objetivo último era, consoante seu art. I, manter a independência do território uruguaio e, também, pacificá-lo. Além disso, acertou-se que, se Rosas declarasse guerra aos aliados, individual ou coletivamente, a aliança tornar-se-ia uma atuação comum contra Buenos Aires (art. XV). Ficou determinado, adicionalmente, que o Paraguai seria convidado a entrar na aliança (art. XXIII) (FERREIRA, 2006, p.170).

De fato, as autoridades imperiais avaliavam que a manutenção da independência do Paraguai – assim como a do Uruguai – era vital para que se fizesse um contraponto ao alargamento expansionista da Confederação Argentina. É nesse sentido que ocorreu, estrategicamente, o reconhecimento, por parte do Brasil, da independência paraguaia, realizado, em 1844, por meio da Missão Pimenta Bueno, devido à importância que se atribuía ao Paraguai para o equilíbrio regional. Posteriormente, o Império negociou com o Paraguai a assinatura, em 25 de dezembro de 1850, de convênio bilateral de defesa recíproca, com duração de 6 anos. Faltava, entretanto, a negociação de acordo que garantisse a participação paraguaia nas manobras políticas e militares contra Rosas.

Assim, os aliados de 29 de maio encaminharam ao governo paraguaio a Nota Coletiva nº 15, de 23 de agosto de 1851, exortando o Paraguai a entrar na aliança, sob o argumento de que esta teria como “objecto immediato garantir a estes paizes a paz e segurança, de que tanto necessitam, para o seu rapido desenvolvimento, bem-estar, e garantia de seus reciprocicos direitos”, ressaltando a “importancia da Republica do Paraguay no equilibrio e futuros destinos dos Estados do Prata” (MRE, Relatório, 1852). O líder paraguaio, entretanto, não aderiu ao convênio, havendo Carlos António López demonstrado sua insatisfação com a falta de abordagem, no acordo, sobre a independência de seu país e sobre a livre navegação, nos rios da região, para nacionais paraguaios. A aliança ofensiva, portanto, restou confinada às atuações conjuntas de Brasil, Rivera e Urquiza.

Aproximadamente em junho de 1851, o conde de Caxias foi nomeado Presidente da Província do Rio Grande do Sul e Comandante-Chefe do Exército imperial, o que gerou debates intensos no Parlamento, pois “as expectativas parlamentares davam a entender que o governo se preparava para intervir. Tratava-se de apoiar ou não uma ação mais enérgica no Sul, e da reação parlamentar certamente recolheria o governo diretrizes práticas” (CERVO, 1981, pp. 59-60). No Congresso, a posição neutralista de Montezuma foi vencida pelo argumento ofensivo de Honório Hermeto Carneiro Leão, que preparou longa exposição em favor da ofensiva brasileira, ancorada nos argumentos da proteção dos interesses da humanidade, do comércio e da segurança. A ação, segundo o futuro Visconde e Marquês de Paraná, desenvolver-se-ia em duas etapas: primeiramente se faria a guerra contra Oribe, para destruir suas forças, e, numa segunda etapa, forçar Rosas a declarar guerra aos aliados.

A intervenção ocorreu da maneira como proposta pelo Parlamento brasileiro, sendo importante deixar claro, àquela época, que a luta aliada era contra Oribe, e não contra Rosas – atuando o, o Brasil, dessa maneira, de acordo com os preceitos do Tratado Provisório de Paz de 1828. Nesse sentido, o Governo do Uruguai encaminhou, em 6 de julho de 1851, Nota ao Brasil, consentindo que o Exército imperial adentrasse no território uruguaio, em suas ações contra Oribe.

O desfecho da intervenção atingiu seu objetivo: em outubro de 1851 ocorreu a capitulação de Oribe. No teatro de operações, entretanto, houve relativo desencontro entre as ações brasileiras e as de Urquiza. Ambas as tropas deveriam ter-se reunido a partir de julho do mesmo ano, mas Caxias deparou-se com contingentes militares dispersos na Província do Rio Grande do Sul, e não concentrados na fronteira, como era previsto. Urquiza, por sua vez, iniciou, efetivamente, suas operações militares em julho, havendo ocupado a cidade de Paissandú naquele mesmo mês. Apenas em 4 de setembro de 1851, contudo, o contingente militar imperial adentrou no território oriental, pela região de Quaraí, momento em que Urquiza já estava adiantado em sua marcha contra Oribe.

Tendo em vista o desencontro de ambas as tropas, Urquiza, em vista da impossibilidade de comunicar-se com os demais aliados – ou desejando continuar sozinho a ofensiva, para posteriormente poder aumentar sua influência no Uruguai – continuou com as ações ofensivas, com a qual conseguiu obter, finalmente, a capitulação de Oribe, em 8 de outubro. Após, o líder entrerriano explicou detalhadamente suas ações aos aliados e apresentou as concessões feitas por ele a Oribe, solicitando aprovação por parte dos demais aliados – o que afastou eventuais desconfianças dos membros da aliança com relação ao suposto desejo de Urquiza de aumentar sua influência sobre o Uruguai. Apesar dos descontentamentos de Paulino José Soares de Sousa com a participação secundária do Império na capitulação de Oribe, devido ao desencontro das tropas do Rio de Janeiro com as de Urquiza, o objetivo brasileiro relativo à intervenção no Uruguai fora alcançado, havendo o Império firmado, em 12 de outubro, 5 Tratados com o Estado Oriental – os quais serão analisados no capítulo seguinte deste Artigo.

Posteriormente à ação relativa ao Uruguai, o esforço brasileiro concentrar-se-ia nas derradeiras ações contra Rosas. Nesse contexto, impende ressaltar que a estratégia brasileira também obteve êxito em que o líder portenho declarasse guerra ao Império, pois, em 18 de agosto de 1851, após confronto entre forças rosistas e imperiais no Rio Paraná, Buenos Aires reconheceu o estado de hostilidade contra o Brasil.

A derrota de Oribe e a posterior capitulação de Rosas frente aos aliados, em 1852, na batalha de Monte Caseros, representaram a prevalência dos interesses pátrios – como a liberdade de navegação no Rio Uruguai e no Rio Paraná – e proporcionaram condições para o estabelecimento de uma hegemonia brasileira na Bacia do Rio da Prata, pelo menos até meados da década seguinte, quando houve necessidade, novamente, de emprego da “Política de Solução de Forças” na região.

4 BREVE ANÁLISE SOBRE OS TRATADOS DE 12 DE OUTUBRO DE 1852 ENTRE BRASIL E URUGUAI

A política brasileira para a região da Bacia do Rio da Prata visou tanto a enfrentar desafios atuais daquela época como a estabelecer prioridades futuras. Nesse sentido, era necessário evitar o surgimento de novas situações contrárias aos interesses brasileiros, avaliando as autoridades imperiais a importância de se resolver, dentre outras, questões de limites, de navegação e de escravos fugidos da Província do Rio Grande do Sul, fato que prejudicava a economia gaúcha.

É sob essa perspectiva que se devem analisar os 5 Tratados que foram assinados entre Brasil e Uruguai em 12 de outubro de 1851: aliança; limites territoriais; comércio e navegação; extradição; e acordo financeiro. Há muitas críticas sobre eventual imposição, pelo Império ao Estado Oriental, desse sistema de tratados, sob o argumento de que esse seria o preço pelo apoio financeiro brasileiro prestado à praça de Montevidéu; impende elucidar, entretanto, que a negociação de tal sistema de acordos obedeceu a uma situação extremamente confortável e favorável ao Rio de Janeiro, com a qual concordaram expressamente os mandatários orientais.

Consoante o art. I do Tratado de Aliança entre o Brasil e a República do Uruguai (MRE, Relatório, 1852), “a aliança especial e temporaria estipulada em 29 de Maio do corrente anno de 1851 entre o Imperio do Brasil e a Republica Oriental do Uruguay, estende-se prela presente convenção a uma alliança perpetua, tendo por fim a sustentação da independência dos dous Estados contra qualquer dominação estrangeira”. Pelo art. V, o Brasil também se comprometeu, para “fortificar a nacionalidade oriental por meio da paz interior e dos hábitos constitucionais”, a prestar apoio ao primeiro governo constitucionalmente eleito no Uruguai, ao fim da

guerra civil naquele Estado. Estava garantido, assim, o direito brasileiro de intervir no Estado oriental, pois, conforme as disposições do art. VI, “este auxílio será prestado pelas forças de mar e terra do Império”, o que fundamentou a legalidade da presença de tropas brasileiras no Uruguai.

O acordo relativo aos limites entre ambos os Estados (MRE, Relatório, 1852) definiu, sob as perspectivas da doutrina brasileira do *uti possidetis de facto*, assentada no art. II do convênio, a fronteira entre Brasil e Uruguai, que passaria pelos rios Quarai e Jaguarão, contornando a Lagoa Mirim, até chegar ao Chuí. O art. IV reconhecia “que o Brasil está na posse exclusiva da navegação da Lagoa Mirim e rio Jaguarão, o que deve permanecer nella, segundo a base adoptada do *Uti possidetis*”. A demarcação obedeceu aos interesses nacionais, havendo declarado a invalidade de todos os acordos de limites anteriormente firmados, incluindo o de Santo Ildefonso, que seria mais benéfico aos uruguaios. Apenas a título de informação, o Barão do Rio Branco, em 1909, em nome da concórdia sul-americana (CERVO e BUENO, 2011, p. 197), estenderia gratuitamente aos uruguaios o condomínio da Lagoa Mirim entre Brasil e Uruguai, modificando os termos do tratado de limites firmado em 1851.

O “Tratado de Commercio e Navegação entre o Brasil e a Republica Oriental do Uruguay” (MRE, Relatório, 1852) beneficiou consideravelmente a economia da Província do Rio Grande do Sul. Consoante Francisco Doratioto:

Para a economia gaúcha o mais importante dos tratados era o de Comércio e Navegação por abolir, por 10 anos, os impostos uruguaios sobre a exportação de gado em pé pela fronteira. A passagem de gado dessa república para o Rio Grande do Sul perdia o caráter de contrabando, garantindo-se o fornecimento legal de matéria-prima a baixo custo aos charqueadores rio-grandenses. Estes, ademais, continuaram protegidos da concorrência do charque platino graças ao imposto de importação que o Império impunha ao produto. Nos anos seguintes, os brasileiros chegaram a ser proprietários de 20% a 30% do território uruguaio e se envolveram na política interna da República, sendo o caso mais significativo o da guerra civil travada em 1864 (DORATIOTO, 2008, p.98).

O acordo em questão também declarou comum a navegação do Rio Uruguai e de seus afluentes, conforme seu art. XIV.

O instituto da extradição pode ser conceituado como típico instrumento de cooperação jurídica internacional, que consiste na restituição ou devolução que o Estado requerido faz ao Estado requerente de indivíduo foragido da Justiça Penal deste, apresentando-se “como um dos mais eficientes e eficazes meios de cooperação jurídica” (MJ, Manual de Extradição, 2012) entre Estados soberanos.

Consoante Appio Claudio Acquarone (ACQUARONE, 2003, p. 44), o “Tratado celebrado entre o Brasil e a Republica Oriental do Uruguay, para a entrega reciproca de criminosos e desertores, e para a devolução de escravos ao Brasil” (MRE, Relatório, 1852) foi o primeiro acordo de extradição firmado pelo Brasil com outro país.

O texto do acordo beneficiava, novamente, o Brasil. De fato, referida negociação mostrou-se favorável à economia e aos estancieros gaúchos que, por meio das chamadas “califórnia”, antes se viam obrigados, em última instância, a penetrar em território oriental, para recuperar os escravos que para lá fugiam – o que em muito colaborou para o acirramento das disputas de fronteira com os aliados de Oribe. Dessa forma, enfrentou-se, bilateralmente, a questão, havendo o acordo dado grande margem de manobra para os fazendeiros gaúchos demandarem a restituição de escravos fugidos, sendo inclusive permitido que os próprios estancieros adentrassem no território do Uruguai para reclamar, pessoalmente, perante as autoridades locais, a devolução de sua “propriedade”, mediante a apresentação de “título ou domento que, segundo as leis do Brasil, sirva para comprovar a propriedade de que se reclama (art. VI, parágrafo 4º).

O último acordo bilateral firmado, em 12 de outubro de 1851, foi a “Convenção entre o Brasil e a Republica Oriental do Uruguay, sobre subsidio a essa Republica” (MRE, Relatório, 1852), havendo o próprio Paulino José Soares de Sousa, Ministro dos Negócios Estrangeiros, sido seu negociador pelo lado brasileiro. A justificativa para tal acordo era o então estado catastrófico das finanças uruguaias, o que obstaculizaria a estabilidade e a manutenção da independência do Estado oriental.

Acertou-se, pelos arts. III e II, que o Império daria um subsídio mensal de 60.000 patações, pelo tempo julgado necessário pelo Brasil, devendo a cessação do

subsídio ser comunicada com 3 meses de antecedência. Além do subsídio mensal, o Rio de Janeiro emprestou, imediatamente, a quantia de 138.000 patações às autoridades uruguaias. As principais cláusulas do tratado, entretanto, se referiram aos juros e às garantias relativas empréstimos – cláusulas extremamente favoráveis ao Império. Aqueles foram acordados em 6% ao ano, enquanto que estas se consubstanciaram na hipoteca de todas as rendas, contribuições diretas e indiretas e direitos de alfândega do governo do Uruguai.

A assinatura de tal acordo reverberou inclusive em jornais brasileiros, sendo notável, nesse contexto, reportagem publicada no folhetim *O Republico*, da cidade de Niterói, Província do Rio de Janeiro, no dia 25 de setembro de 1853. O acordo financeiro, juntamente com os outros 4 tratados firmados em 12 de outubro de 1851, levou mencionada publicação a assim se referir às relações bilaterais entre Brasil e Uruguai no início da década de 1850:

O que é o Governo de Montevidéu? como procede com ele o governo imperial? O governo de montevidéu está a mercê do governo imperial, e ha-de fazer o que este quiser (*O Republico*, 1853, p.3).

No Estado oriental, os acordos de 12 de outubro de 1851 receberam a alcunha de “Tratados Malignos”, tamanha foi, na opinião pública e administrativa daquele país, a limitação imposta pelo Brasil aos livres desígnios dos uruguaios. Leon Pomer, ao citar Pivel Devoto, esclarece que, na visão deste historiador uruguaio, os tratados:

Cerceavam territorialmente a República, legalizavam a intervenção brasileira, privavam-na das águas limítrofes, obrigavam-na a enriquecer a indústria rio-grandense de charqueado e impunham-lhe a cooperação na manutenção da escravidão. O Império se erigiu em curador da paz interior e dos hábitos constitucionais do Uruguai, o que equivalia a proclamar que o Brasil adquiria o direito de intervir militarmente no país vizinho sempre e quando considerasse afetada sua paz e enfraquecidas as boas maneiras constitucionais. No Uruguai, o pacote de tratados assinados por Lamas em nome do presidente Suárez levantou tamanha poeira, que a Assembleia de Notáveis, que devia ratificá-los [...], negou-se terminantemente a fazê-lo, tendo o presidente de dissolvê-la e realizar, por si mesmo, a ratificação. [...] Os tratados malignos deixariam um rastro de rancores, antipatias e profunda hostilidade. Foi como um punhal cravado nas costas

da maltratada, dolorida e desgraçada Banda Oriental (POMER, 1979, p. 39)

Segundo Paulino, o objetivo brasileiro com o sistema de tratados de 1851 era o de “cortar o mal pela raiz”. Deveria o Brasil pacificar o Uruguai, cooperando para a reorganização de suas finanças, para a consolidação da ordem e para a manutenção de sua independência, afastando a influência de caudilhos na política oriental. Também era necessário, em perspectiva futura, evitar acontecimentos que pudessem prejudicar os interesses brasileiros naquele país, o que foi considerado na negociação dos 5 textos com os uruguaios.

As feridas causadas pelo sistema de tratados de 1851 levaram, na década de 1860, a novos conflitos de interesse entre Uruguai e Brasil, notadamente após a ascensão ao poder de Bernardo Berro, integrante do Partido Blanco que se opunha à continuidade, principalmente, do “Tratado de Comercio e Navegação”, que expiraria em 1861, mesmo ano em que o líder uruguaio chegou ao poder naquele país.

A busca de uma aliança entre blancos uruguaios e Francisco Solano López, que chegara à presidência do Paraguai e era forte defensor da “Teoria do Equilíbrio dos Estados Platinos”, levou a novos conflitos de interesse na região da Bacia do Rio da Prata, desembocando na Guerra da Tríplice Aliança, em meados da década de 1860.

5 CONCLUSÃO

Consoante as atuais diretrizes da política externa brasileira, a América do Sul é considerada área de atuação prioritária da diplomacia brasileira, tendo em vista a presença de inúmeros interesses – nacionais e regionais – a serem buscados e defendidos.

Nesse sentido, é possível afirmar que, no século XIX, o continente sul-americano também era, dentre outra gama de prioridades, considerado estratégico para a atuação da política externa do Brasil. Especificamente com relação às nações da Bacia do Rio da Prata, a República Oriental do Uruguai era vital para a manutenção dos interesses nacionais. Era preciso, primeiramente, enfrentar os

conflitos de fronteira entre estancieiros gaúchos e caudilhos liderados por Manuel Oribe, os quais prejudicavam a economia da Província do Rio Grande do Sul. Fazia-se necessário, ademais, conter as supostas pretensões expansionistas de Juan Manuel de Rosas na região, as quais ameaçavam, inclusive, a integridade territorial do Império. Em ambas as questões, as relações com o Estado oriental eram consideradas chave para as pretensões brasileiras.

A atuação homogênea e coesa das elites letradas imperiais, nesse contexto, foi determinante para o sucesso brasileiro em suas ações de política externa, em meados do século XIX. Com relação às instabilidades institucionais e sociais internas, a consolidação do “regresso” e o estabelecimento da “ordem”, por meio da implementação de medidas centralizadoras do poder no Rio de Janeiro, levadas a cabo pela “trindade saquarema”, foram fundamentais para que se pudesse enfrentar, de maneira bem sucedida, as rebeliões que se alastravam pelo país, algumas inclusive com ideais separatistas. A incomum situação de governabilidade e estabilidade interna, após obtida, abriu espaço e deu margem de manobra para a atuação da política externa brasileira.

O sucesso da intervenção brasileira no Estado oriental beneficiou não somente aos interesses da economia gaúcha. O êxito na manutenção da independência da nação vizinha havia sido incluído em objetivo sistêmico maior, consubstanciado no impedimento da reconstrução do Vice-Reinado do Prata. A atuação externa do Brasil, entretanto, somente pôde ser satisfatória devido à elaboração de políticas abrangentes e complementares.

Nesse contexto, o papel desempenhado por Paulino José Soares de Sousa foi determinante. A obtenção da neutralidade inglesa e de Estados sul-americanos com relação à atuação brasileira em sua fronteira meridional; a hábil estratégia de financiamento da praça de Montevideú em sua luta contra as pressões de Rosas, por meio da “diplomacia dos patacões”; e a política de aproximação contra os principais rivais do líder portenho foram estratégias meticulosamente desenhadas por Paulino, que viria a tornar-se, posteriormente, Visconde do Uruguai.

Ao final da intervenção no Uruguai, todos os interesses nacionais foram contemplados: a economia gaúcha fora favorecida, e independência do Estado

oriental, mantida – havendo o Brasil inclusive se comprometido a fortalecer a “ordem” naquela nação, fazendo uso, se necessário, das ferramentas de que dispunha, resultantes do sistema de tratados de 12 de outubro de 1851.

A vitória brasileira em sua atuação no Uruguai, lógica, coerente e em defesa dos interesses nacionais, proporcionou a emergência de período de hegemonia do Brasil na região da Bacia do Rio da Prata, o qual perduraria até meados do decênio seguinte.

REFERÊNCIAS

- ACQUARONE, Appio Claudio. Tratados de extradição: construção, atualidade e projeção do relacionamento bilateral brasileiro. Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2003.
- BRASIL, Ministério da Justiça. Manual de extradição. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Estrangeiros, 2012.
- BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, Relatório, 1852.
- CARVALHO, José Murilo de. A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. 4 ed. Brasília: Editora UnB, 2011.
- CERVO, Amado Luiz. O Parlamento brasileiro e as relações exteriores: 1826-1889. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- DORATIOTO, Francisco. O Brasil no Rio da Prata (1822-1994). Brasília: FUNAG, 2014
- DORATIOTO, Francisco. General Osório. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- FAUSTO, Boris. História do Brasil. 13 ed. São Paulo: Edusp, 2008.
- FERREIRA, Gabriela Nunes. O Rio da Prata e a consolidação do Estado imperial. São Paulo: Hucitec, 2006.
- LINHARES, Maria Yedda (Org.). História geral do Brasil. 9 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2010.
- MELLO, Alexandre; MELLO, Nilva R. O Brasil e a Bacia do Prata. São Paulo: Pannartz, 1980.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na Bacia do Prata: da colonização à Guerra da Tríplice Aliança. Brasília: Editora UnB, 2011.

POMER, Leon. Os conflitos da Bacia do Prata. São Paulo: Brasiliense, 1979.

RIO GRANDE DO SUL, Relatório Presidencial, 1850.

TORRES, Miguel Gustavo de Paiva. O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império. Brasília: FUNAG, 2011.

RETRATOS GEOGRÁFICOS E HISTÓRICOS SOBRE OS DIFERENTES PARADIGMAS APLICADOS NA FAIXA DE FRONTEIRA DO BRASIL (1872-2010)

Eloisa Maieski Antunes¹

1 INTRODUÇÃO

A primeira linha divisória do Brasil foi o Tratado de Tordesilhas, que delimitava as terras que pertenciam ao reino de Portugal e as do reino da Espanha. Com o passar do tempo, os limites internacionais foram redesenhados conforme os interesses políticos e econômicos vigentes em cada época. Os tratados de Utrecht, de Santo Ildefonso, de Madrid testemunharam a evolução e a expansão do território brasileiro.

As últimas fronteiras foram delimitadas entre o final do século XIX e início do século XX, com a participação do Barão do Rio Branco, que ficou eternizado pela aplicação da política de fronteiras. Tornou-se uma figura célebre da história brasileira e deixou um importante legado territorial para o Brasil. O Barão negociou com outros países importantes tratados de definição dos limites internacionais, não deixando dúvidas sobre a localização das fronteiras.

No fervor das negociações territoriais fronteiriças surgiu a faixa de fronteira, através da Lei nº 601, de 1850, como uma área delimitada geograficamente paralela aos limites internacionais, onde os lotes podiam ser distribuídos gratuitamente pelo governo imperial para quem tivesse interesse de colonizar essas áreas longínquas. A primeira lei estipulara uma faixa de 66 quilômetros de largura.

¹ Geógrafa e Cientista de Dados. Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Paraná. Ex-bolsista da Capes com Doutorado Sanduíche na Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Professora Universitária com publicações acadêmicas na área de Geografia Econômica e Relações Internacionais. Trabalha com a temática de integração e redes econômicas. Atualmente é CEO da GeographicData.

A faixa de fronteira passou a ser um objeto geopolítico por excelência, uma área de defesa e um espaço para a instalação de vilas militares e ocupação pelo homem. Esse momento histórico considera-se como o Paradigma de Vivificação das Fronteiras.

A largura da faixa de fronteira foi modificada com o passar do tempo. Em 1934, foi estendida para 100 quilômetros e, posteriormente, para 150 quilômetros, que se mantém até o momento. A extensão da faixa de fronteira foi derivada de um contexto político que, após a promulgação de várias Constituições Federais, houve a incorporação de regras específicas sobre a ora de Segurança Nacional ora de Defesa Nacional. Surge, então, o paradigma de Segurança e/ou Defesa nas zonas fronteiriças.

Com o advento do regionalismo aberto, na década de 1990, a formação de blocos econômicos que visavam à padronização de tarifas aduaneiras e não alfandegárias traz uma nova configuração territorial. Em uma escala nacional, a relação entre espaço e poder mudou, surgindo uma nova arrumação geopolítica onde a presença de novos atores trouxe um novo dinamismo econômico para esses países. Em uma escala mais regional, a faixa de fronteira e, mais especificamente os municípios fronteiriços, também sofreram transformações econômicas influenciadas diretamente pelas questões diplomáticas, comerciais e financeiras vigentes na escala nacional.

O Brasil desejava ampliar sua carteira de exportação e os países vizinhos eram atraentes para realização de política externa mais voltada para o Cone Sul. Assim, houve a inserção de alguns municípios no circuito do comércio internacional devido à geração de fluxos comerciais incentivados depois do liberalismo vivido após o período de guerra. Assim, o comércio exterior passou a ser mais uma ferramenta de desenvolvimento econômico e a faixa de fronteira ganhou uma nova perspectiva. Além de ser uma área de defesa sob o ponto de vista militar, a faixa de fronteira passou a ser considerada uma área de defesa e desenvolvimento, nascendo assim o paradigma de Defesa e Desenvolvimento.

O objetivo desse trabalho é demonstrar os diferentes paradigmas aplicados na faixa de fronteira do Brasil proposto pela autora Furtado (2013) enriquecendo-os

com argumentos geográficos e históricos dessas mudanças na organização espacial dos municípios fronteiriços, destacando, através de um estudo quantitativo inédito, os fluxos de exportação praticados na fronteira para demonstrar que o atual paradigma na faixa de fronteira é de Defesa e Desenvolvimento.

2 DELIMITAÇÃO DAS ÚLTIMAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS

Entre o final do século XIX e início do século XX, os tratados relacionados à delimitação dos limites internacionais eram com o Paraguai e a Venezuela, que não sofreram modificações desde este período. Entretanto, as delimitações das fronteiras com os outros países vizinhos (Argentina, Uruguai, Peru, Bolívia, Colômbia, Guiana Francesa, Suriname e Guiana) foram tratadas na transição entre os dois séculos.

O Barão do Rio Branco, mestre da diplomacia, usou argumentos geográficos e históricos baseados no direito internacional público para defender a posição brasileira. Foi um homem louvado pela retórica, inteligência e poder de persuasão, usados nas conquistas e estabilidade do mapa político do Brasil. O Barão deixou um importante legado territorial para o Brasil, em uma época de concepção westfaliana em que “território é poder”, buscou barganhar as melhores soluções possíveis para a resolução e o favorecimento do Brasil nas questões de litígios.

De forma resumida, pode-se dizer que os processos de litígios na região sul e norte foram motivados por interesses econômicos e políticos. Na questão de Palmas predominou uma dimensão militar, em que se trabalhava com a hipótese de guerra com a Argentina. Nos conflitos no norte, é possível afirmar que os ciclos do ouro no Amapá e da borracha no Acre atraíram um fluxo demográfico para estas regiões.

A demografia da população em regiões de fronteiras foi usada nos argumentos do Barão do Rio Branco. A presença de brasileiros nessas regiões foi fundamental para aplicar o princípio de *uti possidetis* (derivado do direito internacional), em que uma fronteira defendida é uma fronteira com a presença do homem. Em parte, o fluxo demográfico foi motivado pela perspectiva de melhores condições de vida, no momento em que a economia local era favorável e resumia-se a alguns espaços fronteiriços.

De outra parte, o fluxo migratório foi estimulado pela política de colonização das fronteiras durante o Império, através da Lei de Terras de 1850, para o estabelecimento de colônias nacionais e de estrangeiros. Também houve a implantação de colônias militares com o objetivo de vivificar as fronteiras, as quais foram instaladas de norte a sul para aumentar a presença militar nessa região. Do conjunto da aplicação dessas políticas surge o paradigma da vivificação da fronteira.

No fervor das negociações territoriais fronteiriças surgiu, pela primeira vez, a ideia de faixa de fronteira, através da Lei nº 601, de 1850, como uma área delimitada geograficamente paralela aos limites internacionais, onde os lotes eram distribuídos gratuitamente pelo governo imperial.

3 SURGIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA

A faixa de fronteira (FF) é uma área legalmente estabelecida pelo Estado para direcionar um tratamento político diferenciado em relação ao restante do país, segundo Furtado (2013), é um lugar de atuação institucional.

A faixa de fronteira tem uma dimensão geográfica e uma dimensão jurídica. A dimensão geográfica existe porque a lei delimita geograficamente uma área em paralelo à linha divisória com os países vizinhos. A dimensão jurídica existe porque a faixa de fronteira é citada na Constituição Federal (CF) e recebe um tratamento jurídico diferenciado. Antes de ser incluída na CF, a FF já era reconhecida legalmente através de leis complementares.

A justificativa usada para diferenciar a faixa de fronteira do restante do território é que ela está sob as regras ora de defesa nacional, ora de segurança nacional, derivadas de um contexto militar de diferentes épocas (Furtado, 2013).

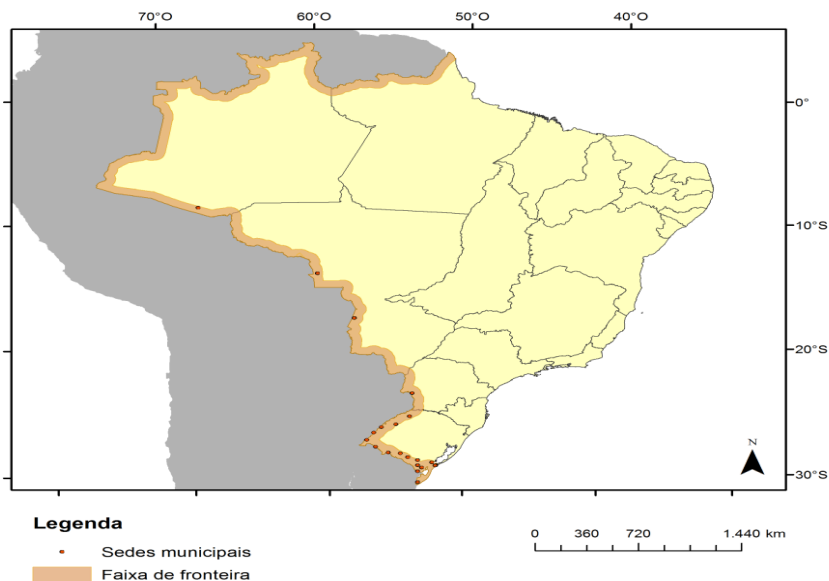
Furtado (2013) define que segurança é a condição que permite ao país a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais. Defesa nacional, por sua vez, é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para proteção do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.

Para Mattos (2000), a defesa nacional coloca mais ênfase sobre os aspectos militares de segurança e correlatamente os problemas de agressão externa. A noção de segurança nacional é mais abrangente. Compreende a preservação do desenvolvimento e da estabilidade política interna, além disto, o conceito de segurança é mais explícito do que o de defesa, toma em linha de conta a agressão interna, corporificada na infiltração e subversão ideológica, até mesmo nos movimentos de guerrilha.

Durante o Império o enfoque dado era de defesa atrelada à vivificação dos limites (FURTADO, 2013). A Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, dispunha sobre as terras devolutas no Império, reservando uma zona de 10 léguas (66 km) contígua aos limites com países estrangeiros, que poderiam ser concedidas gratuitamente. Neste período, o governo desejava povoar esta região e distribuía lotes gratuitamente aos pioneiros (brasileiros ou estrangeiros) que desejavam habitá-la. As terras eram distribuídas para cultivo agrícola e para a criação de animais. Os empresários que pretendiam povoar esta zona deveriam dirigir as suas propostas ao Governo Imperial, especificamente à Repartição Geral de Terras Públicas.

O regramento incidente sobre a faixa de terras que separava a Colônia portuguesa da espanhola buscava fomentar a fixação do homem ao território por meio de concessão gratuita de terras da Coroa, como forma de defesa das fronteiras, aplicando-se o princípio do *uti possidetis*. Por meio desse princípio, passou-se a entender que uma fronteira defendida é aquela onde há a presença do homem (FURTADO, 2013). O paradigma da vivificação é forte na época onde se incentivou a fixação do homem nessas áreas longínquas.

Figura 1 - Faixa de fronteira no Brasil e os municípios limítrofes em 1900.



Fonte: elaborado pela autora

A primeira Constituição da República, de 1891, menciona que o governo federal era responsável por adotar um regime conveniente para a defesa das fronteiras. A delimitação da porção do “território indispensável” para a defesa das fronteiras não é citada na Constituição Federal, porém a Lei nº 601, de 18/09/1850, ainda estava em vigor, assim, a primeira Constituição da República manteve a faixa sob o domínio da União. Portanto, a largura da faixa de fronteira, no início da República, continuava a ser de dez léguas paralelas aos limites internacionais. O mapa 01 mostra a faixa de fronteira de 66 km e as sedes municipais presentes em 1900. Observa-se que havia poucas sedes urbanas na faixa de fronteira, apesar do incentivo para a ocupação dessas áreas.

O censo realizado em 1872 revela que os municípios fronteiriços (aqui entendido como aqueles que, algum ponto do perímetro municipal toca o limite internacional) indica a baixa demografia nessas áreas. Apenas 233.461 habitantes moravam nesses municípios (considerando a soma da população de todos os municípios que tocavam o limite internacional). Da população total da faixa de

fronteira de 66 km, aproximadamente, 90 mil eram habitantes dos municípios com sede urbana dentro da faixa de fronteira. Comparativamente no censo de 1900, a população total estimada era de 452 mil habitantes.

Apesar dos esforços para fixar o homem na fronteira, o vazio demográfico imperava, principalmente nas regiões norte e centro-oeste, onde as condições de acesso eram mais difíceis. No sul do Brasil, sedes urbanas inseridas na faixa de fronteira eram mais presentes, principalmente na fronteira com o Uruguai. A fronteira com o estado do Rio Grande do Sul desde o Império era mais “vivificada” em relação às fronteiras do centro-oeste e do norte.

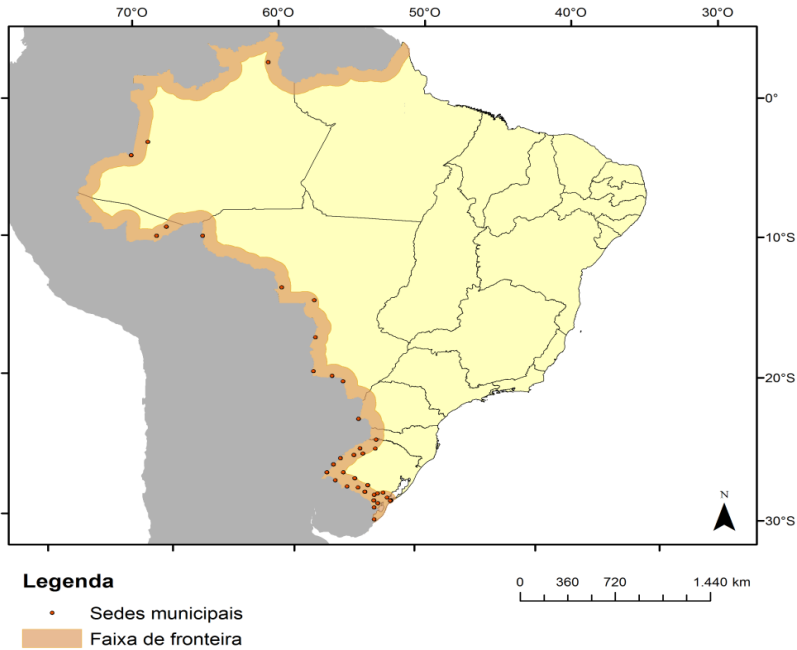
Em 1934, a Constituição Federal ampliou a FF para 100 km de largura (art. 166) como pode ser visualizado no mapa 02. O enfoque dado à faixa de fronteira mudou de acordo com os interesses políticos e militares. Segundo Furtado (2013) estava presente nessa época o paradigma de segurança nacional.

A Constituição Federal de 1934 trouxe duas inovações a esse respeito e, como consequência, começou a perplexidade doutrinária e jurisprudencial acerca da exata dimensão da faixa de fronteira e sua repercussão dominial. A primeira inovação foi o alargamento da faixa de segurança para 100 km e a outra, a criação do conceito de segurança (BARROSO, 1995).

A Constituição de 1934 trouxe um capítulo consagrado à segurança nacional em que todas as questões referentes a esta temática deveriam ser estudadas e coordenadas pelo Conselho Superior de Segurança Nacional - CSN (FURTADO, 2013). A concessão de terras ou vias de comunicação não poderia ser efetuada sem a autorização prévia do Conselho. Ademais, as empresas interessadas em desenvolver esse tipo de atividade deveriam ser formadas pela maioria de capital nacional e por trabalhadores brasileiros².

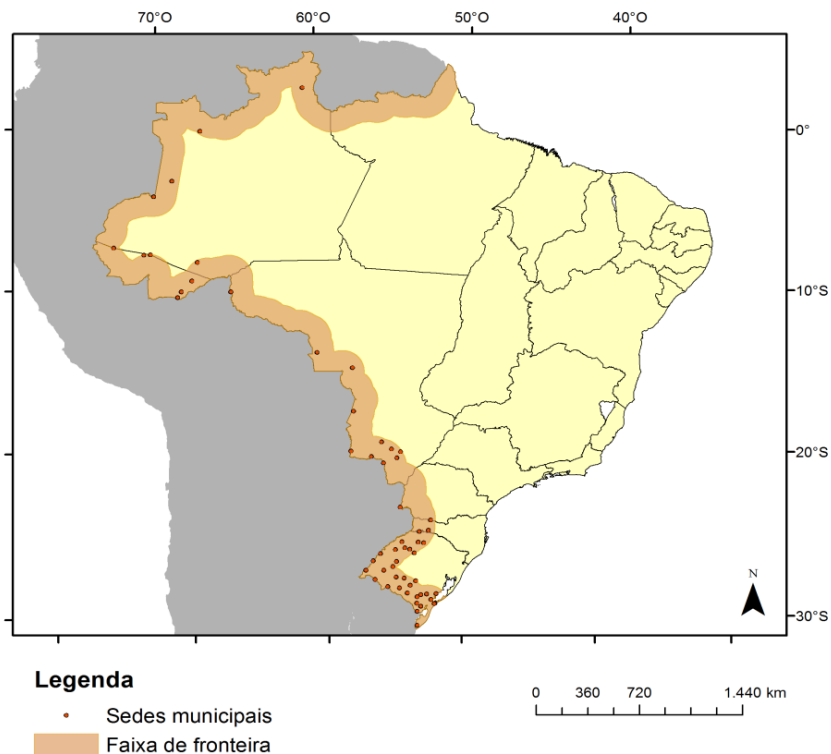
² Constituição de 1937, art. 165: Dentro de uma faixa de cento e cinquenta quilômetros ao longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação poderá efetivar-se sem audiência do Conselho Superior de Segurança Nacional, e a lei providenciará para que nas indústrias situadas no interior da referida faixa predominem os capitais e trabalhadores de origem nacional.

Figura 2 - Faixa de fronteira no Brasil e os municípios limítrofes em 1933



Fonte: elaborado pela autora

Na Constituição de 1937, a largura da faixa de fronteira aumentou para 150 km ao longo dos limites terrestres, o que se mantém até os dias atuais, embora tenham existido três novas constituições, a largura da faixa de fronteira não teve modificações. O mapa 03 mostra a faixa de fronteira em 1940.

Figura 3 - Faixa de fronteira no Brasil e os municípios limítrofes em 1940

Fonte: elaborado pela autora

Além da Constituição de 1937, houve a publicação de novas leis relacionadas à faixa de fronteira. Destaca-se o Decreto-lei nº 1.164, de 18 de março de 1939, que dispõe sobre as concessões de terras e vias de comunicação na faixa da fronteira, bem como sobre as indústrias localizadas na FF, colaborando para fixar a ideia de uma área de segurança nacional. As restrições/normativas específicas do Decreto-lei nº 1.164 estão relacionadas a vários aspectos: concessão de terras; meios de comunicação; indústria na faixa de fronteira; aos aspectos sociais e culturais. O Decreto-lei nº 1.968, de 17 de janeiro de 1940, regulava as concessões das terras e vias de comunicação, bem como o estabelecimento de indústrias, na faixa de fronteiras.

Com o advento da Constituição de 1988, o paradigma da faixa de fronteira como uma área de segurança nacional passou a ser de Defesa Nacional e, atualmente também como uma área de Desenvolvimento. Conforme cita Furtado (2013), no período de transição do paradigma de segurança para defesa, a faixa de fronteira começou a deixar de ser entendida como uma área indispensável à segurança nacional passando a ser uma área “fundamental” à defesa do território nacional. Essa mudança, introduzida pelas elites civis na Constituição de 1988, foi decisiva para indicar que a FF não era mais apenas uma área de segurança nacional, como historicamente vinha sendo concebida.

A substituição da palavra “faixa indispensável à defesa” por “faixa fundamental” na redação da constituição tem uma nova compreensão civil, uma vez que “fundamental à defesa não significaria dizer que fossem indispensáveis à defesa, ou seja, toda essa dimensão poderia ser usada, se não fosse necessária e fundamental, e poderia não ser usada, se não fosse nem necessária e nem fundamental à defesa do território nacional” (FURTADO, 2013).³

Hoje, pode-se dizer que a faixa de fronteira é considerada como uma área de Defesa e Desenvolvimento porque a faixa de fronteira é atualmente vista como um espaço de integração, um ponto de contato com os outros países latino-americanos, como um canal de comunicação entre as diferentes culturas, línguas e costumes.

Sob o ponto de vista político, a faixa de fronteira é uma região propícia para afirmar a integração regional porque a de fronteira é o território que está em contato permanente com os países vizinhos. A faixa de fronteira vista antigamente mais como uma região defensiva, fechada e orientada para dentro não faz mais sentido a partir da década de 1990. A partir do momento em que o governo elegeu a América Latina como parte da sua identidade política, as relações econômicas, comerciais, culturais e sociais se intensificaram na faixa de fronteira, especificamente nos municípios fronteiriços, onde passam e originam os fluxos e redes econômicas ligadas a outras regiões no mundo.

³ O debate e o enfrentamento político entre civis e militares durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1988 estão descritos no capítulo 05 do livro “Descobrimos a faixa de fronteira”, da autoria de Renata Furtado. A leitura traz informações, fatores políticos e legislativos que foram decisivos para a mudança de paradigma na faixa de fronteira.

Atualmente a legislação em vigor sobre a faixa de fronteira é a Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979, e o Decreto nº 85, de 26 de agosto de 1980, considerados os mais importantes para a regulamentação de atividades que podem ser desenvolvidas na faixa de fronteira.

4 CONTEXTO ATUAL DAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS

Os limites internacionais do Brasil evoluíram durante o curso da história. O Tratado de Tordesilhas foi a primeira linha que separou as colônias que pertenciam ao Reino de Portugal das colônias do Reino da Espanha. Com o passar do tempo, os limites foram sendo modificados de acordo com interesses políticos e econômicos; como consequência, ocorreu o aumento gradual do território brasileiro até chegar ao estágio atual.

A extensão da linha demarcatória da fronteira do norte ao sul do Brasil mede aproximadamente 16.886 km, sendo uma das maiores do mundo. Segundo o estudo realizado pelo geógrafo e diplomata Michel Foucher (2007) em sua obra *L'obsession des frontières*, no mundo contemporâneo existem 248.000 km de fronteiras terrestres, dos quais 6,33% pertencem ao Estado brasileiro. A maior fronteira do Brasil é com a Bolívia que mede 3.423 km de comprimento, seguida pela do Peru com 2.995 km e da Venezuela com 2.199 km.

O Brasil faz fronteira com dez países, a saber: Paraguai, Uruguai, Argentina, Suriname, Venezuela, Colômbia, Guiana, Peru, Bolívia e Guiana (França), sendo esta última um departamento ultramar da república francesa. A fronteira Brasil–Guiana é a maior fronteira terrestre da França com uma extensão de 1.605 km, mesmo não sendo um país vizinho. A Tabela 01 aponta o comprimento da extensão das fronteiras com cada país e a porcentagem que cada um representa no total dos limites internacionais do Brasil.

Tabela 1 — Extensão das fronteiras brasileiras por país vizinho e a porcentagem relativa

Ranking	Países	Total (km)	%
1	Bolívia	3.423	20,27
2	Peru	2.995	17,74
3	Venezuela	2.199	13,02
4	Colômbia	1.644	9,74
5	Guiana	1.606	9,51
6	Paraguai	1.366	8,09
7	Argentina	1.261	7,47
8	Uruguai	1.069	6,33
9	França (Guiana Francesa)	730	4,32
10	Suriname	593	3,51
Total		16.886	100,00

Fonte: MRE (2013)

A tabela nos faz refletir sobre a importância da fronteira nas relações diplomática do Brasil. Em primeiro lugar porque o Brasil faz fronteira com quase todos os países da América do Sul, exceto Chile e Equador. Segundo, como consequência do primeiro, a fronteira tem um papel relevante na integração fronteiriça por ser um espaço de estudo para compreender a organização espacial, a comunicação, as relações econômicas e sociais com cada país vizinho. Depois que a política externa brasileira elegeu a América Latina como lugar de atuação e desenvolvimento da integração, a fronteira ganha um novo papel: de fronteira/separação assume um papel de fronteira/integração.

O geógrafo brasileiro Wanderley Messias da Costa afirma que o processo em marcha de integração na América do Sul tem sido reiteradamente defendido para fortalecer a presença do país no subcontinente como um todo. Apostar na sua integração constitui, inclusive, condição *sine qua non* para quaisquer outras negociações do gênero em outra escala (COSTA, 1999).

5 TRANSFORMAÇÕES TERRITORIAIS NOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS NOS ÚLTIMOS 138 ANOS

Comparativamente, entre 1872 e 2010, em termos territoriais, pode-se dizer que o território fronteiriço passou por um profundo processo de transformação derivado dos fatores abaixo:

Processos de litígios fronteiriços, ocorrendo a inclusão ou perda de territórios; como consequência houve a inclusão ou exclusão de novos municípios;

Intenso processo de desmembramento e criação de novos municípios, motivados por fatores variados, em diferentes décadas. A fixação da FF é retilínea e a divisão municipal é dinâmica e vetorial, portanto, houve variações na quantidade total de municípios em cada década. Hoje temos 588 municípios fronteiriços que foram sendo constituídos no decorrer do século passado.

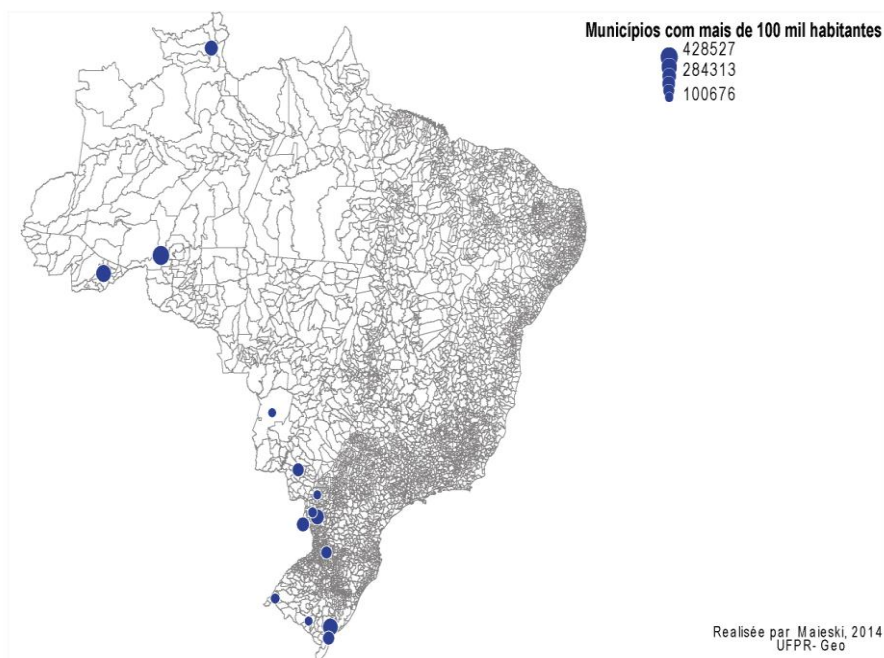
Formação dos municípios fronteiriços derivados de “territórios-mães”, originando novos municípios através do processo de desmembramento e multiplicando a quantidade de cidades fronteiriças, principalmente nos estados do Paraná e Santa Catarina. A grande “cidade-mãe” das cidades fronteiriças nos estados do Paraná e Santa Catarina foi o município de Guarapuava (PR). Apesar de hoje Guarapuava não ser considerado um município fronteiriço, até 1960 seu perímetro municipal tocava a faixa de fronteira. Em 1872, o município de Guarapuava tinha uma superfície de 121.142,287 km², comparativamente era maior que Portugal.

Alteração da largura da faixa de fronteira (66 km – 100 km – 150 km) incluiu mais municípios fronteiriços, conforme a legislação em vigor. Com a primeira extensão da faixa de fronteira do Brasil, de 66 km para 100 km, ou seja, com mais 34 km de largura houve a inclusão de novos municípios na faixa de fronteira que já existiam. No total, isto representa um aumento de 33% na quantidade de municípios fronteiriços. Na extensão da faixa de fronteira do Brasil, de 100 km para 150 km, ou seja, teve a inclusão de 50 km de largura, isto representa um aumento de 41% na quantidade de municípios fronteiriços.

Em termos demográficos, a ocupação dos espaços fronteiriços foi incentivada por programas/políticas específicas de desenvolvimento dessas áreas. Apesar dos

esforços, a população é concentrada em alguns pontos da fronteira. De acordo com o último censo de 2010, os municípios fronteiriços têm aproximadamente 11 milhões de habitantes, o que representa apenas 5,65% da população total brasileira que estão distribuídos em 27% do território nacional. Assim, o conjunto dos municípios fronteiriços apresenta uma característica de desproporcionalidade porque, em comparação com o restante do país, tem baixa concentração populacional distribuída em um vasto território. Por outro lado, em 110 anos (entre 1900 e 2010) a população fronteiriça multiplicou-se 21 vezes, comparando o mesmo fenômeno com a população total brasileira a multiplicação foi de aproximadamente 11 vezes.

Figura 4 – Municípios fronteiriços acima de 100 mil habitantes



Fonte: da autora

De acordo com a distribuição populacional por tamanho das cidades, 57% da população está localizada em municípios de até 10 mil habitantes, 36% entre 10 e 50 mil habitantes, 3% entre 50 e 100 mil habitantes e apenas 2% têm uma população acima de 100 mil habitantes. Ou seja, predominam municípios pequenos e poucas cidades concentram a população. Os primeiros lugares no *ranking* por ordem de importância são ocupados por Porto Velho (RO), Rio Branco (AC), Pelotas (RS),

Cascavel (PR), Boa Vista (RR) e Foz do Iguaçu (PR), municípios com mais de 200 mil habitantes (figura 01).

6 FLUXOS DE EXPORTAÇÃO NA FAIXA DE FRONTEIRA

A relação entre o comércio exterior e o território nacional torna-se explícita quando se estudam regiões de fronteira porque as interações espaciais na fronteira podem ser compreendidas em diversas escalas (local, nacional e internacional), em um amplo e complexo conjunto de fluxos de pessoas, mercadorias, capital e informação sobre o espaço geográfico.

Analisando-se os fluxos de exportação dos municípios fronteiriços é nítido o fluxo de mercadorias e o crescimento exponencial deles no recorte temporal. Em 1999 o fluxo de exportação foi de 1,4 milhão de dólares, em 2013 foi de 15 milhões, ou seja, 10 vezes a mais em comparação ao primeiro ano estudado. Analisando em outro período constata-se que entre 1999 e 2006 o fluxo de exportação aumentou 150% e entre 2006 e 2013 aumentou 5 vezes. Entre os anos de melhor desempenho destacam-se 2008 e 2013.

A amplitude dos fluxos de exportação nos indica o maior dinamismo e interação dos municípios fronteiriços na economia local e as ligações com a rede de comércio internacional. Assim, o crescimento dos fluxos de exportação em valor FOB traz um novo dinamismo para a faixa de fronteira.

O aumento do fluxo em valores quantitativos é consequência de vários fatores, porém destacam-se como principais a política cambial adotada e a ampliação das relações comerciais do Brasil. A porcentagem relativa entre a exportação dos municípios fronteiriços sobre a exportação total do Brasil em 1999 era de 3,05%, em 2013 a relação é 6,5%; isto significa que os fluxos de exportação tiveram uma importância maior em 2013 em termos percentuais na escala nacional. Isto significa que em 14 anos aumentou a importância relativa dos fluxos tornando-se uma região mais dinâmica e mais interconectada com os outros países.

O grau de integração entre diferentes regiões é indicado pela estrutura de fluxos inter-regionais de bens e serviços, em que uma economia será mais integrada quanto maior for sua propensão a importar da outra região. Assim, um aumento na

demanda pelos produtos dessa região fará com que ela aumente sua demanda de bens e serviços provenientes da própria área, de outras regiões e do exterior (MARIZ; ZEBRAL FILHO, 1998).

A quantidade de países para os quais os municípios fronteiriços exportaram no período analisado (1999-2013) foram uma média de 170. Com esse dado quantitativo disponível, não é possível saber quais foram os motivos de abertura, manutenção desses fluxos comerciais gerados, porque isso depende de uma série de fatores, tais como conhecimento do mercado consumidor, capacidade de adaptação das empresas brasileiras, necessidade comercial do cliente, questões cambiais, questões de inteligência comercial que não é objetivo de pesquisa nesse momento. Porém, é possível afirmar que os fluxos de exportação são multidirecionais em todos os anos analisados.

Analisando-se os fluxos de exportação por país, tem-se, por ordem de importância, segundo o valor FOB-US\$, em 1999, que os principais parceiros comerciais dos municípios fronteiriços foram Paraguai (19,74%), Argentina (13,10%), Espanha (10,88%) e Estados Unidos (10,79%) que, em conjunto, representam 54,51% do total gerado. Os fluxos foram direcionados a 161 países, porém, mais da metade do fluxo em valor quantitativo concentra-se apenas em 4 países, sendo que 32,84% foi direcionado para países vizinhos e membros do MERCOSUL.

Em 2006, os principais parceiros comerciais dos municípios fronteiriços foram China (16,17%), Estados Unidos (16,59%), Irã (11,90%) e Rússia (10,85%), em conjunto soma-se 1,2 bilhão de dólares. O fluxo de exportação foi gerado para 172 países, sendo que os países do Cone Sul perdem relativa importância em relação ao ano de 1999. O fluxo gerado para os países da América do Sul neste ano foi de 611 milhões de dólares.

Em 2013, os principais parceiros comerciais dos municípios fronteiriços foram Panamá (27,04%), China (23,36%) e Países Baixos (23,01%) e, ainda, Hong Kong (4,86%), em conjunto representam 8,2 bilhões de dólares do total gerado. O fluxo de exportação foi gerado para 170 países, sendo que os fluxos gerados para os países da América do Sul neste ano foram de 1,4 bilhão de dólares. Portanto, dos três

anos analisados observa-se que houve ampliação do fluxo de exportação, ou seja, pode-se dizer que houve um dinamismo econômico em alguns municípios fronteiriços em consequência da inserção deles no circuito do comércio internacional.

Também é possível dizer que, apesar de diminuir a importância relativa dos fluxos dos municípios fronteiriços para os parceiros da América do Sul, o fluxo de exportação, em termo quantitativo, aumentou em todos os anos analisados conforme será discutido abaixo. Assim, a proximidade geográfica e os acordos tarifários podem ser relevantes na análise do resultado.

Entre países do Cone Sul, por ordem de importância, o Paraguai e a Argentina revezaram-se na liderança como principal parceiro comercial entre 1999 e 2013. De 1999 a 2002, 2006 a 2008, 2011 a 2013 o Paraguai foi o líder no *ranking* por fluxo de exportação. A Argentina foi líder de 2003 a 2005 e de 2009 a 2010.

Entre 1999 e 2006 o fluxo de exportação para os países da América do Sul aumentou em 55% do valor total. A análise do fluxo de exportação entre 1999 e 2006 indica que a maior taxa de crescimento de exportação dos municípios fronteiriços para os países na América do Sul foi do Peru, da Colômbia e do Chile. Entre 2006 e 2013, o fluxo de exportação para os países da América do Sul cresceu 139%. A Tabela 02 mostra o fluxo de exportação dos municípios fronteiriços por país da América do Sul.

Tabela 2 — Fluxo de exportação por país da América do Sul em 1999, 2006 e 2013

	1999	2006	2013
Argentina	121.084.447 USD	206.384.147 USD	188.443.191 USD
Bolívia	28.849.37 USD	30.770.098 USD	122.948.365 USD
Chile	9.727.293 USD	38.875.076 USD	83.592.167 USD
Colômbia	319.083 USD	5.797.349 USD	73.001.525 USD
Equador	0 USD	7.612.900 USD	23.525.927 USD
Guiana	181.382 USD	202.766 USD	2.750.608 USD
Guiana	74.598 USD	28.325 USD	146.560 USD
Francesa			

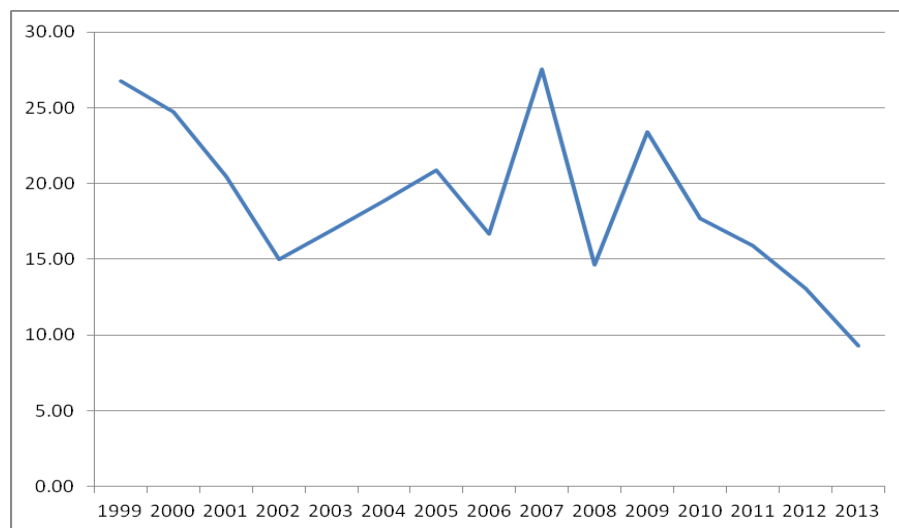
Paraguai	182.506.773 USD	209.875.057 USD	459.015.609 USD
Peru	1.484.634 USD	9.687.559 USD	45.490.519 USD
Suriname	0 USD	197.763 USD	701.450 USD
Uruguai	43.053.097USD	60.668.950 USD	164.293.175 USD
Venezuela	4.883.669 USD	41.031.139 USD	301.349.724 USD
Total	392.164.352USD	611.131.129USD	1.465.258.820 USD

Fonte: AliceWeb, 1999, 2006, 2013.

Apesar de o fluxo de exportação dos municípios fronteiriços para a América do Sul ter aumentado entre 2006 e 2013, o grau de importância relativa da América do Sul vem diminuindo, conforme o Gráfico 01, desde 2009.

A título de curiosidade, as exportações dos municípios fronteiriços para os Estados Ppartes do Mercosul teve crescimento ascendente entre 2002 e 2007, depois houve uma queda, na crise de 2008, retomado o crescimento a partir de 2009.

Gráfico 1 — Participação percentual relativa das exportações dos municípios fronteiriços para os países da América do Sul - (FOB-US\$)



Fonte: AliceWeb – elaboração da autora.

6 CONCLUSÃO

O objetivo desse trabalho foi demonstrar os diferentes paradigmas aplicados na faixa de fronteira do Brasil: de vivificação, segurança e/ou defesa, defesa e desenvolvimento. O artigo enriqueceu essa perspectiva de leitura, que foi inicialmente proposto pela autora Furtado (2013) com argumentos geográficos e históricos, para testemunhar as mudanças na organização socioespacial dos municípios fronteiriços.

Em termos territoriais, os municípios fronteiriços trouxeram para a organização administrativa do Brasil uma divisão territorial dinâmica e exponencial do território fronteiriço, que foi influenciada por fatores políticos, sociais e econômicos. A população fronteiriça ampliou-se no período estudado 21 vezes, porém, ainda mantém a característica de baixa demografia na região desde o século passado. A faixa de fronteira é formada principalmente por municípios pequenos, e apresenta alguns pontos de concentração populacional em municípios acima de 200 mil habitantes.

O artigo traz argumentos quantitativos sobre a perspectiva de um novo paradigma aplicado na faixa de fronteira: Paradigma de Defesa e Desenvolvimento porque a faixa de fronteira é atualmente, vista como um espaço de integração, um ponto de contato com os outros países latino-americanos. A ideia clássica de fronteira/separação não é mais conveniente porque a partir da intensificação dos fluxos comerciais provocados pelo regionalismo aberto houve uma arrumação geopolítica.

Em uma escala regional, a faixa de fronteira e, mais especificamente os municípios fronteiriços, também sofreram transformações econômicas influenciadas diretamente pelas questões diplomáticas, comerciais e financeiras vigentes na escala nacional. Com o estudo quantitativo aqui realizado, pode-se afirmar que as interações espaciais podem ter amplitudes diferentes na região de fronteira e a frequência dos fluxos varia conforme as ações dos agentes fronteiriços. No período analisado observa-se que houve ampliação do fluxo de exportação, maior dinamismo econômico em alguns municípios fronteiriços em consequência da inserção deles no circuito do comércio internacional.

REFERÊNCIAS

- ALICEWEB - Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior. Exportação municipais. MDIC, Brasília. Disponível em: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/>
- ALICEWEB - Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior. Exportação brasileira. MDIC, Brasília. Disponível em: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/>
- BARROSO, L.A. A faixa de fronteira: procedimento ratificatório de titulações. *Revista Fac. Direito*, v.19/20, n1, p.19-28, jan/dez,1995/1996.
- COSTA, W M. Políticas territoriais brasileiras no contexto da integração sul-americana. *Revista Território*, Rio de Janeiro, ano IV, n 7, p. 25-41, jul/dez, 1999.
- Foucher, M. *L'obsession des frontières*. Paris/Librairie Académique Perrin, 248p., 2007.
- Furtado, R. *Descobrimo a faixa de fronteira: a trajetória das elites organizacionais do Executivo federal: as estratégias, as negociações e o embate na Constituinte*. Curitiba, CRV, 350 p., 2013.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censos demográficos de 1872-2010. Disponível em: www.ibge.gov.br Acesso em 11 de janeiro de 2014.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *IBGE Cidades*. Disponível em: www.ibge.gov.br Acesso em 11 de janeiro de 2014.
- MATTOS, C.M. *Geopolítica e destino*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2000.
- ZEBRAL FILHO, S T. B. MARIZ, W. *A Nova Dinâmica do Desenvolvimento Regional no Brasil: Globalização, Desigualdades Sócio-Econômicas e Integração*. Disponível em: http://www.academia.edu/1108887/A_NOVA_DINAMICA_DO_DESENVOLVIMENTO_REGIONAL_NO_BRASIL_Globalizacao_Desigualdades_Socio-Economicas_e_Integracao. Acesso em 20/04/15.

RECOMPENSA, HONRA, SUBMISSÃO: VERSÕES DA ENTRADA DO BRASIL NA SOCIEDADE DAS NAÇÕES

Mariana Yokoya Simoni^{*1}

1 INTRODUÇÃO

Foram várias as Conferências de Versalhes, de acordo com a visão de mundo, os objetivos e os instrumentos de barganha e de persuasão que cada representante nacional retinha à sua disposição. Wilson chegou com uma aura de “rei-filósofo” disposto a pacificar o mundo, por meio do poder da coerção da razão, expressa através da voz do povo; mas saiu dela como um professor universitário com boas intenções, mas incapaz de defender suas posições interna e externamente. Clemenceau já era um homem da política de poder, ainda que a prudência lhe aconselhasse “uma certa adesão verbal aos ‘ideais’ dos tolos americanos e dos hipócritas ingleses” (KEYNES, 2002, p. 21), e conseguiu transformar rapidamente a “Paz dos Quatorze Pontos” em uma “Paz de Cartago”. Lloyd George lançava mão, igualmente, de muitos dos ardis do Velho Mundo, mas buscava certa moderação entre os desígnios presbiterianos de Wilson e o desejo de efetivo alijamento da Alemanha por Clemenceau.

* As ideias contidas neste capítulo não representam necessariamente a perspectiva do Ministério de Relações Exteriores

¹ Diplomata. Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, Mestre em Ciências Sociais pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC/UnB), e bacharel em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais (IREL/UnB). Tem experiência nas seguintes áreas de pesquisa: História da Política Externa do Brasil, Proteção Internacional dos Direitos Humanos, Justiça de Transição na América Latina.

O ano de 1914 havia demarcado a decadência de um período de grande progresso material e humano na Europa e no mundo, assim como da predominância do liberalismo político. Era necessário, portanto, reconstruir o mundo em diferentes moldes. Tal era o papel da Conferência de Paz de Paris de 1919, particularmente de seu Conselho dos Quatro. Na perspectiva do Presidente dos EUA, Woodrow Wilson, “a menos que a Conferência se prepare para seguir a opinião da humanidade”, dizia em seu trajeto para Paris, “e para expressar a vontade do povo mais do que a dos líderes da Conferência, nos envolveremos em outro conflito mundial.” (CARR, 2001, p. 46). Ao ser indagado por alguns assessores se pensava que seu plano para uma paz duradoura funcionaria, respondeu rapidamente que “se não funcionar, teremos de fazê-lo funcionar” (CARR, 2001, p. 12). Essa era uma visão otimista e idealista do devir das negociações.

De outro ponto de vista, John M. Keynes, enviado britânico para o Conselho Econômico Supremo das Potências Aliadas, avaliou que “Paris foi um pesadelo, e todos estavam envolvidos por uma atmosfera de morbidez. Um sentido de catástrofe iminente assombrava o frívolo cenário: a futilidade e mesquinha do homem diante dos grandes eventos que o confrontavam; o significado ambíguo e o irrealismo das decisões; a ligeireza, a cegueira, a insolência, os gritos confusos de ira - havia ali todos os elementos da tragédia antiga.” (KEYNES, 2002, p. 3). Além disso, Keynes afirma que “os procedimentos em Paris tinham todos esse ar de extraordinária relevância e ao mesmo tempo de pouca importância. As decisões tomadas pareciam prenhes de consequências para o futuro da sociedade humana; contudo, o contexto insinuava que as palavras não tinham peso - eram fúteis, insignificantes, sem efeito, dissociadas dos fatos.” (KEYNES, 2002, p. 3). Sua perspectiva é mais ponderada e crítica às consequências econômicas da Paz de Cartago para a recuperação econômico-financeira da Europa e para o revanchismo alemão.

Sem dúvida, o entreguerras foi um período caracterizado por profundas transformações políticas, econômicas e sociais. Estadistas e homens comuns tinham a impressão de estar vivendo um momento crucial de tomada de decisões que iriam influenciar as próximas gerações de maneira definitiva. Ao mesmo tempo em que se colocava muitas expectativas nas tratativas de paz e na Liga das Nações, “a guerra já projetava sua sombra sobre o mundo”, conforme salienta Edward Carr. Trata-se de

uma circunstância de grande peculiaridade, em que aparentemente estão abertas alternativas para uma nova ordem, mas onde ainda persistem as âncoras das antigas práticas e visões de mundo. Sob essas condições de incerteza, cada Estado detém o seu entendimento a respeito de tais mudanças e do futuro do sistema internacional, assim como planos sobre sua nova inserção nesse sistema.

Nesse contexto de transição, cabe perguntar como teria sido a Conferência de Versalhes para os delegados brasileiros e para os expectadores das diversas capitais do país? Em geral, aborda-se o tema da atuação do Brasil na Conferência de Paz e na Liga das Nações tendo por referência o processo de retirada do país em 1926 ou tecendo comparações entre as falhas desse organismo internacional utópico e a sua sucessora, a Organização das Nações Unidas, criada em 1945. Algumas das principais referências bibliográficas nacionais na matéria são as análises de Eugênio Vargas Garcia, de Francisco Luiz Teixeira Vinhosa, de José Carlos de Macedo Soares, de Norma Breda dos Santos e de Otto Prazeres. Os estudos de Eugênio Vargas Garcia e Francisco Teixeira Vinhosa contêm, particularmente, interessantes observações sobre política interna e declarações da opinião pública nacional desse período.

Apesar do frequente enfoque na saída do Brasil da Sociedade das Nações, considerou-se que há grande interesse em investigar a entrada do Brasil nessa organização, para melhor compreender as seguintes questões. Primeiramente, quais eram as principais expectativas da Chancelaria brasileira e de parte da opinião pública interna, assim como quais as críticas que permeavam o debate no interior do Itamaraty e em alguns jornais da época? Quais juízos do meio internacional influenciavam o pensamento de diplomatas e a formulação do discurso diplomático no período posterior à Primeira Guerra Mundial? Em segundo lugar, o que significou a entrada do Brasil na Liga das Nações e, em particular, qual a repercussão interna e para a projeção internacional do país da entrada do Brasil na Liga das Nações? Por fim, como essas diferentes perspectivas estavam inseridas no momento político vivido pelo Brasil em 1919, em especial na campanha presidencial daquele ano?

Com relação à perspectiva da Chancelaria brasileira, considerou-se importante analisar os indivíduos envolvidos no processo decisório e a posição que

ocupavam no campo político da diplomacia da época. Igualmente, examinaram-se as diferentes ideias acerca da participação e do papel do Brasil na Conferência de Paz e as suas relações com o campo discursivo diplomático pré-existente. Para esse fim, buscou-se reconstruir as principais crenças e ideias do discurso diplomático brasileiro por intermédio de análise de conteúdo orientada por três componentes básicos: as concepções sobre a natureza e a estrutura do sistema internacional; as percepções sobre a inserção do Brasil nesse sistema, com atenção especial às noções de *papel, status e pertencimento*; os entendimentos sobre a identidade nacional e a forma pela qual se manifestam na ação externa do país, projetando certos atributos materiais ou ideológicos que são apresentados como relativamente permanentes (SILVA, 1998, p. 143).

No que concerne à pesquisa dos jornais, avaliou-se de grande relevância observar as ressonâncias e as dissonâncias de posições e argumentos oficiais na mídia nacional. Isso se deve à importância dos meios de comunicação social para informar e veicular determinadas imagens e representações políticas dos eventos (BORDIEU 1981, citado por POLLAK, 1989, p. 7), recortando a realidade para um determinado público. Além disso, a mídia tem a função de constituir um instrumento de pressão ou um termômetro para os governos, influenciando no processo de formulação de políticas públicas (MARINUCCI, 2008, p. 48). No final da primeira década do século XX, a percepção da mídia nacional sobre a realidade interna e internacional tornava-se crescentemente relevante para o processo de tomada de decisão. Desse modo, a compreensão desse elemento passou a ser importante para entender o contexto em que operaram os protagonistas que conduziram a diplomacia brasileira à época (LAFER, 2000, p. 12).

Desse modo, o objetivo deste artigo é *descrever e analisar as diferentes versões acerca da entrada do Brasil na Sociedade das Nações*, atentando para as percepções de mundo e de inserção internacional do Brasil dos diferentes atores envolvidos. Para tanto, buscou-se cruzar diferentes perspectivas e discursos acerca da participação do Brasil na Conferência de Paz de 1919, assim como da entrada do Brasil na Liga das Nações e da repercussão interna e externa desse acontecimento. Alguns desses discursos foram: o relato de Otto Prazeres, jornalista acreditado na missão brasileira em Paris, sobre suas impressões ao longo da Conferência; excertos

de declarações ou telegramas dos delegados brasileiros à Conferência, como Epiácio Pessoa e Pandiá Calógeras; e notícias ou editoriais de jornalistas dos periódicos “A Época” e “O Imparcial” nos primeiros meses do ano de 1919.

Além das fontes bibliográficas mencionadas, foram abordadas fontes primárias relevantes, como os Relatórios do Ministério das Relações Exteriores de 1918-1919 e de 1919-1920, bem como uma série de notícias de “A Época” e “O Imparcial”, principalmente. Vale destacar a peculiaridade de algumas das fontes utilizadas, como a narrativa da experiência pessoal de Otto Prazeres na Conferência e o livro de Francisco Teixeira Vinhosa, que buscou retomar o papel e o brilho de Domício da Gama, na Chancelaria entre 1918 e 1919, o qual fora, segundo o autor, medievalizado pela perspectiva hegemônica da biografia de Epiácio Pessoa. Ademais, é importante caracterizar brevemente a linha editorial dos jornais escolhidos: “A Época” foi um jornal editado no Rio de Janeiro entre 1912 e 1919 que, no governo de Delfim Moreira, voltou a mostrar esporádicas reportagens e textos críticos ao governo²; e “O Imparcial” foi, também, um jornal do Rio de Janeiro, com posição claramente favorável à candidatura de Rui Barbosa nas eleições de 1919 (GARCIA, 2006, p. 73).

Tendo em vista que a Primeira Guerra Mundial representou significativo ponto de inflexão nas relações internacionais, com a ascensão de atores extra-europeus e mudanças na concepção da diplomacia em vigor, considerou-se fundamental entender melhor a perspectiva brasileira acerca desse período, em especial suas esperanças e receios sobre o mundo pós-guerra e a entrada do Brasil na Liga das Nações. Ademais, como enfatizaram Carr e Keynes, é necessário ponderar as lições do colapso que envolveu a Europa na Segunda Guerra Mundial, a 22 meses da conclusão do Tratado de Versalhes, para compreender as consequências econômicas e políticas do alijamento de um parceiro com quem se têm profundas relações econômicas e espirituais, assim como para entender a incoerência de se manter a ilusão de continuidade de uma ordem que não seria mais possível dada a nova realidade internacional.

² Informações colhidas em Hemeroteca Digital Brasileira.

Este artigo divide-se em quatro partes, além desta breve introdução. Na primeira seção, contextualiza-se o projeto de criação da Sociedade das Nações e descreve-se esse acontecimento conforme a perspectiva de Otto Prazeres. Na segunda parte, aborda-se a participação brasileira na Conferência de Paz e na organização da Liga das Nações, assim como analisa-se a perspectiva da Chancelaria brasileira sobre o *status*, o papel e o pertencimento do Brasil nesse processo. Na quarta seção, discute-se a perspectiva dos jornais selecionados, as ressonâncias e as críticas ante aos argumentos oficiais e o desempenho da delegação brasileira em Paris. Por fim, nas considerações finais, busca-se observar as principais diferenças e aproximações entre as versões observadas na terceira e na quarta seções sobre a entrada do Brasil na Sociedade das Nações.

2 A SOCIEDADE DAS NAÇÕES, A SOCIEDADE NACIONAL

A fundação da Sociedade das Nações, em 1919, teve por objetivo aumentar a coordenação e a cooperação entre os países e criar métodos efetivos de evitar destruição como a causada pela Primeira Guerra Mundial. Representou, igualmente, uma proposta inovadora de estruturação do sistema internacional sob o princípio da *segurança coletiva*, que previa que uma ameaça à segurança de um Estado significava uma ameaça para toda a comunidade internacional. Para Celso Lafer, foi a primeira tentativa de constitucionalizar o direito internacional, o que expressava a transposição da experiência que associaram no plano interno, no século XIX, democracia e direito constitucional para conferir maior estabilidade no âmbito internacional (LAFER, 2000, p. 7).

A Sociedade das Nações contrapunha-se ao modelo do Concerto Europeu, erigido na Conferência de Viena (1815), cuja natureza era fundamentalmente política e diplomática. O Concerto Europeu baseava-se na noção básica de *equilíbrio de poder* entre as grandes potências e na tentativa de acomodação dos interesses particulares dos Estados. A situação das pequenas e médias potências era precária, dependendo fundamentalmente desse equilíbrio de poder, o que foi sendo agravado tanto pela intensificação do movimento das nacionalidades como pela cristalização de alianças e acabou, por fim, impedindo a acomodação diplomática e levando ao início da Primeira Guerra Mundial.

Centrado na delimitação de seu espaço nacional após a independência, o Brasil estava na periferia geográfica, política e econômica do Concerto Europeu, de modo que não tinha como se contrapor à diplomacia das grandes potências. A participação do Brasil na Conferência de Paz de 1919 derivou da modesta presença do país na Primeira Guerra, com o envio de uma divisão naval, de aviadores da Marinha e do Exército para Inglaterra e França e de uma missão médica brasileira à França³. O Brasil foi o único país da América do Sul a participar da guerra, mas sua colaboração econômica e militar foi irrelevante, em termos práticos, para o esforço de guerra dos aliados (GARCIA, 2005, p. 28). Ao mesmo tempo, foi esta participação que permitiu à diplomacia brasileira retomar o tema das possibilidades e dos limites de inserção de Estados médios na gestão do sistema internacional, agora reconfigurado pelo Tratado de Versalhes, de 28 de junho de 1919 (LAFER, 2000, p. 8).

Era a primeira atuação sistêmica brasileira, ao lado das performances nas Conferências Americanas e na Conferência da Paz de Haia de 1907, e o Brasil buscou valorizar a sua participação. Exemplo disso foi que, em dezembro de 1918, o Chanceler Domício da Gama tentou fazer com que o Brasil fosse convidado a tomar parte nas Conferências Preliminares de Paz, pois acreditava que isso teria um bom efeito na política interna brasileira, já que, segundo ele, “isso ajudaria o governo perante a opinião pública, que nos está julgado descuidados”⁴. Entretanto, apesar dos pedidos junto às Chancelarias britânica e norte-americana, os líderes das grandes potências – principalmente Clemenceau e Lloyd George – eram contrários à maior participação do Brasil tanto nas conferências preliminares como na conferência plenária, uma vez que a colaboração brasileira durante a guerra havia sido limitada (GARCIA, 2005, p. 31).

No relato de Otto Prazeres (1922), jornalista acreditado na missão especial do Brasil junto à Conferência, foi uma grande ilusão supor que “o Congresso de Versalhes tivesse o aspecto dos outros congressos semelhantes, isto é, que realizasse várias sessões plenárias para estudo, discussão ampla e votação do que fosse

³ BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, Relatório de 1918 e 1919, p. 14-15.

⁴ Gama a Ipanema (Embaixador em Washington), telegrama confidencial, RJ, 05/12/1918 AHI 273/2/11; Gama a Magalhães (Ministro em Paris), telegrama, RJ, 05/12/1918, AHI 273/2/11 (Citado por GARCIA, 2005, p. 31).

organizado pelas comissões parciais, em reuniões públicas”. Em primeiro lugar, o Congresso nunca foi em Versalhes, onde somente houve a assinatura do tratado final na célebre Sala dos Espelhos. Segundo, quase tudo foi decidido pelos altos representantes dos Estados Unidos, da França, da Inglaterra, da Itália e do Japão. No que se refere à Comissão encarregada de organizar as bases para a Liga das Nações, a mais importante de todas, seus quinze delegados também foram distribuídos desigualmente: dez para as cinco grandes potências e cinco para as 22 pequenas potências, que deveriam eleger seus representantes, dentre os quais foi escolhido um brasileiro.

As decisões sobre a criação da Liga deram-se às pressas. Poucos dias depois de organizada a Comissão, em primeiro de fevereiro de 1919, Woodrow Wilson convocou uma reunião para o Hotel Grillon e mostrou o trabalho que tinha organizado até então. A redação final do plano de criação da Liga ficou pronta no dia 13 de fevereiro e o documento foi aprovado na sessão plena, no dia 14, no Salão do Relógio do Ministério de Relações Exteriores do Quai d’Orsay. A pressa em tratar da Liga das Nações, antes mesmo de normalizar a vida da Europa, ainda sob armistício, foi censurada pela imprensa francesa e de outras capitais europeias, mas, para Wilson, era fundamental que a criação da Liga estivesse resolvida o quanto antes, para que ele pudesse submeter a proposta à aprovação do Senado dos Estados Unidos (PRAZERES, 1922, 280). A cobertura diária da mídia internacional para uma conferência daquela magnitude era um fato novo em política internacional, o que sujeitou a ação das delegações ao escrutínio da opinião pública (GARCIA, 2006, p. 59).

Tornado público o plano, começaram a surgir reclamações e observações de todas as partes do mundo. Tão aplaudido quando lançou a ideia de Liga das Nações, em 17 de janeiro de 1917, Wilson verificou que a situação do mundo e o espírito que o envolvia mudara substantivamente (GARCIA, 2006, p. 281). De volta a Paris, em 15 de março, Wilson retomou o posto de Presidente da Comissão da Liga das Nações e recebeu 28 propostas de emendas dos governos neutros, que foram discutidas e votadas. Todas as emendas de importância secundária ficaram resolvidas, mas as mais significativas ameaçavam dividir a Comissão no tocante aos seguintes temas: da igualdade de raças, emenda apresentada pela delegação

japonesa, com forte oposição dos EUA; da fiscalização e limitação de armamentos, proposta do governo francês; e da menção à Doutrina Monroe no tratado da Liga, emenda defendida pela delegação norte-americana.

Como narra Prazeres (1922), a sessão plenária de 28 de abril para dar conhecimento do plano da Liga foi uma “verdadeira desilusão”, porque os últimos dias de negociação tinham sido usados para acomodar os interesses das nações proponentes das três emendas. Enfim, o ponto referente à Doutrina Monroe foi incluído no preâmbulo do tratado final, a França concordou em adiar a questão dos armamentos e o Japão simplesmente retirou a sua emenda, chegando a afirmar “que ficaria a cada governo o direito de regular e de estabelecer essa igualdade [das raças]”, mas que o país continuaria a insistir para que, no futuro, o princípio fosse adotado no seio da Liga das Nações (GARCIA, 2006, p. 286). Segundo o jornalista, as alterações entre o primeiro e o segundo plano foram devidas a causas externas à Conferência, com destaque para o que foi discutido no Congresso Socialista de Berne (1919) e para as ideias americanas e britânicas sobre uma Liga para abolir a guerra.

A entrada do Brasil na Sociedade das Nações ocorreu sem maiores problemas políticos e com decidido apoio do Congresso Nacional brasileiro. Na Câmara dos Deputados, o relator geral Alberto Sarmento e o relator parcial Estacio Coimbra apresentaram “longos e brilhantes pareceres”, em que a questão foi estudada sob elevado ponto de vista e quando foi mostrada a antiga aspiração mundial e brasileira para a formação de uma Sociedade das Nações (GARCIA, 2006, p. 290). No prazo de seis dias, a entrada do Brasil no organismo internacional também foi aprovada pelo Senado e pelo plenário, sendo remetida à sanção presidencial. O então Presidente Epitácio Pessoa sancionou, por fim, o trabalho com que colaborara diretamente como alto representante do Brasil na Comissão da Liga das Nações, destinada a ser o “grande árbitro moral do mundo” (PRAZERES, 1922, p. 303).

Já o debate doméstico sobre a matéria envolveu a difícil interação entre o princípio de igualdade dos Estados e as realidades de distribuição assimétrica de poder no cenário internacional, dicotomia fundamental que caracterizou essa organização e o direito internacional emanado desta. No referido debate houve, por

um lado, partidários de uma perspectiva idealista, como Antonio Moreira de Abreu que, escrevendo para o Diário de Minas, em 1918, afirmava que a Liga das Nações preconizava o estabelecimento de uma guardiã das relações internacionais, superior à vontade dos governos e dos Estados⁵, como um contraponto à ordem de Westfália. Por outro lado, a adesão brasileira à Liga das Nações recebeu algumas críticas internas, a exemplo do deputado Mauricio de Lacerda, contrário ao alinhamento brasileiro com a política externa dos EUA. Lacerda defendia que a Liga havia nascido “falida, incapaz, desmoralizada pelo internacionalismo imperialista que introduziu em cada um de seus artigos”, de maneira que constituía um mero “instrumento de captação dos fracos na rede dos fortes”⁶.

São essas diferentes formas com que a sociedade nacional percebia a adesão e a integração do Brasil à Sociedade das Nações que se busca compreender. Tendo como referência esta breve contextualização, buscar-se-á melhor caracterizar a atuação da Chancelaria brasileira no contexto da Conferência de Paz de 1919 e de estabelecimento da Sociedade das Nações, assim como as reações e as declarações dos periódicos *A Época* e *O Imparcial*, ambos publicados no Rio de Janeiro. Com isso, pretende-se observar, de modo pormenorizado, o contexto de formulação da posição brasileira nessa Conferência e nos primeiros meses da Liga das Nações. Igualmente, busca-se investigar a reação da mídia diante da proposta de criação da Liga das Nações e da entrada no Brasil nessa organização.

3 RECOMPENSA E PRESTÍGIO: PERSPECTIVA DA CHANCELARIA BRASILEIRA

O fim do quadriênio de Venceslaus Brás (1914-1918) coincidiu com o final da guerra e o Chanceler Nilo Peçanha foi sucedido por Domício da Gama, que permaneceu à frente do Itamaraty apenas durante o curto período de governo do Vice-Presidente Delfim Moreira, entre novembro de 1918 e julho de 1919. Ao assumir a pasta, Domício da Gama deparou-se com um complexo quadro de política interna⁷, assim como tinha de enfrentar três problemas internacionais de grande

⁵ Diário de Minas (04/07/1918), Artigo de Antonio Moreira de Abreu (Citado por GARCIA, 2006, p. 43).

⁶ BRASIL, Anais da Câmara dos Deputados (1919) (Citado por GARCIA, 2006, p. 44).

⁷ Heitor Lyra descreveu a situação como uma espécie de “governo tripartido”, com o Presidente eleito, Rodrigues Alves, enfermo, o Presidente em exercício considerado mentalmente doente e o filho do

envergadura: primeiro, o da participação do Brasil nas conferências preliminares da paz; segundo, o do número de delegados que caberia ao Brasil na Conferência Plenária da Paz; e, por fim, a inclusão do Brasil no primeiro Conselho Executivo da Liga das Nações. Com relação a tais tarefas, cabe ressaltar o entendimento brasileiro sobre as negociações na Conferência de Paz e a autoimagem sobre o seu papel, status e pertencimento nesse processo e na Liga das Nações.

Como mencionado, a participação do Brasil nas conferências preliminares era obstada por parte de França e Inglaterra, sob o argumento de que a participação brasileira deveria ser limitada, como havia sido a sua colaboração no esforço de guerra. Domínio da Gama buscou, entretanto, lançar mão de seu prestígio pessoal junto à administração norte-americana, valendo-se da confiança e das boas relações que estabelecera como Embaixador em Washington durante oito anos⁸. Além de não conseguir participar diretamente dessas reuniões preliminares, o Chefe da delegação brasileira, Epiácio Pessoa, em sua chegada a Paris, comunicou ao Itamaraty a impressão geral de que tudo seria decidido exclusivamente pelas cinco grandes potências e de que a presença das pequenas nações tinha por finalidade conferir uma aparência liberal à organização⁹.

Com a presença de 70 delegados, representando os 27 países vitoriosos na guerra (excluída a Alemanha), a Conferência de Paz de Paris foi inaugurada em 18 de janeiro de 1919 e encerrada em 20 de janeiro de 1920. A inserção do Brasil como potência menor é colocada no início da Conferência com a questão do simbolismo político do número de delegados plenipotenciários que caberiam ao Brasil. Ao ser classificado como uma “potência de interesses limitados”, o Brasil teria direito somente a um delegado, mas, ao mesmo tempo, já havia constituído sua delegação com quatro delegados. Junto ao Departamento de Estado, argumentou-se que esse número era devido à pressão da opinião pública do país e à longa distância entre o

Presidente eleito, conhecido pelo apelido “Juquinha” tirando proveito do momento de confusão para influenciar as decisões do governo. Vinhosa afirma que, nesse contexto, Domício da Gama buscou agir com certa autonomia, adotando critérios próprios em matéria de relações exteriores e na administração do Itamaraty.

⁸ Vinhosa (1990, p. 191) ressalta a importância que teriam tido as gestões de Domício da Gama ante o governo norte-americano no contexto da Conferência de Paz. Afirma que os documentos fornecidos por Epiácio Pessoa e por sua filha teriam sido tendenciosos ao não fazer nenhuma referência ao Chanceler.

⁹ Telegrama de 01/02/1919, Epiácio Pessoa a Domínio da Gama (VINHOSA, 1990, p. 192).

Brasil e a Europa, compreendendo 17 dias de viagem (VINHOSA, 1990, p. 194). Segundo Vinhosa (1990), tais justificativas não explicariam, de fato, a precipitação brasileira, o que teria resultado, em grande parte, da dificuldade em escolher entre numerosos candidatos interessados em participar do evento internacional, em Paris.

Foi árdua a negociação travada por Domício da Gama para aumentar o número de representantes brasileiros. O Secretário de Estado interino dos EUA, Frank Polk, era fervoroso defensor das reivindicações brasileiras e apresentou seis motivos para justificar que o Brasil deveria receber um tratamento privilegiado, são eles: o Brasil já tinha nomeado seus quatro delegados e seria desconcertante ter de reduzir a delegação; o Brasil fora a única potência da América do Sul que realmente declarou guerra aos alemães, concedeu assistência material aos aliados e ofereceu cooperação ativa, com a divisão naval enviada à Europa; qualquer atitude que parecesse menosprezar o Brasil prejudicaria o prestígio do país em sua região e seria uma forma de convalidar países como Argentina e Chile, que estavam despeitados do alinhamento brasileiro com os EUA e com os aliados; como o Brasil mantivera-se leal aos EUA em quase todas as questões relativas à América do Sul, tinha direito a certas considerações e cabia ao governo norte-americano acolhê-lo em Paris; ainda, o fato de ser a maior potência sul-americana na guerra lhe conferiria o direito a uma justa representação dada sua posição geográfica; como o presidente eleito do Brasil ainda não tinha tomado posse, em função de problemas de saúde, havia a possibilidade de renúncia e de formação de um novo Ministério. Nesse contexto, eventual insucesso em conseguir representação digna para o Brasil em Paris poderia ser usado contra Domício da Gama e causar o seu afastamento do Ministério¹⁰.

Conquanto não tenha logrado os quatro lugares, o Brasil conseguiu três deles graças à intervenção do Presidente Wilson. Isso colocou a nação sul-americana em *status* de igualdade com Itália, Sérvia e Bélgica, que haviam sofrido muito mais perdas materiais e humanas no conflito. Acima disso, só estavam os EUA, a Inglaterra, a França e o Japão, com cinco delegados; e os demais países contavam com um ou dois. Para Wilson, o privilégio concedido ao Brasil justificava-se por

¹⁰ Telegrama de 10/01/2919, Secretário de Estado interino, Polk, à Comissão de Negociação da Paz (VINHOSA, 1990, p. 195). Apesar das vitórias alcançadas por Domício da Gama na questão do número de delegados brasileiros, não deixou de ser afastado do Ministério no governo de Epitácio Pessoa e seguiu para a Embaixada em Londres.

uma dimensão populacional que lhe outorgava condição diferenciada em relação a outros países que também participaram do esforço de guerra¹¹. Além disso, muitos estados brasileiros tinham população com elementos ou influências germânicos, de modo que era fundamental afastar o Brasil da Alemanha e vinculá-lo aos interesses dos Aliados. Por fim, Wilson lembrou o “sacrifício voluntário” do Brasil na guerra e a necessidade de garantir o apoio político do Brasil no futuro (VINHOSA, 1990, p. 196). O Brasil foi representado pelos delegados Raul Fernandes, Pandiá Calógeras e Olinto de Magalhães e teve como Chefe da delegação Eptácio Pessoa.

Na perspectiva de Pandiá Calógeras, era notória a hostilidade do ambiente da Conferência, mais do que o clima de decepção descrito por Prazeres. Para o delegado brasileiro, a reunião “era a guerra continuando sob outra forma”, em que as potências vitoriosas buscavam alijar a Alemanha e garantir o *status quo* internacional no pós-guerra. Assim como Prazeres, Calógeras percebia como desigual a tomada de decisão e tentou mostrar, em seu contato com delegados europeus, como era “ilógico proclamar o princípio da Liga das Nações, cuja base é a igualdade delas perante o Direito, e negá-lo na aplicação” (GARCIA, 2006, p. 53). Entretanto, Calógeras não acreditava que “outros congressos semelhantes” do século XIX detinham um processo decisório mais aberto do que a Conferência de Versalhes. À luz dos Quatorze Pontos de Wilson, a Conferência de 1919 tinha o objetivo de definir as bases para uma ordem pacífica e duradoura, de forma pública, e o Brasil buscava deixar registrado o seu protesto contra a “velha diplomacia” e o seu papel em defesa do interesse das potências menores (GARCIA, 2006, p. 53).

Uma forma de agir nesse sentido foi questionar a divisão entre potências de interesses “gerais” e “limitados”. O artigo 1º do regulamento da Conferência previa que as potências beligerantes (EUA, Inglaterra, França, Itália e Japão) tratariam de “interesses gerais”, relativos à construção de uma nova ordem internacional, ao passo que as demais nações tomariam parte somente nas sessões em que fossem discutidos temas de seu interesse direto. Os delegados brasileiros Pandiá Calógeras e Olinto de Magalhães propuseram fazer oposição ao referido artigo, mas Domício da Gama discordou da iniciativa por não considerar interessante postergar o início dos

¹¹ Jornal do Commercio, 15/01/1919 (GARCIA, 2006, p. 33).

trabalhos da Conferência, prejudicar o êxito da reclamações concretas brasileiras, tampouco indispor-se com o governo norte-americano¹². Na segunda sessão plenária, em 25 de janeiro, entretanto, o Brasil secundou a proposta belga de ampliar a participação das potências menores nas discussões.

Apesar da posição contrária das grandes potências, continuaram as articulações entre os países de “interesses limitados” para obter maior representação na Conferência. Em reunião exclusiva com delegados latino-americanos, Calógeras defendeu a tese do não-reconhecimento nem de grandes nem de pequenas potência, justificando-a com base no argumento de que, ainda que os interesses dos países fossem desiguais, as soberanias deveriam ser consideradas iguais (GARCIA, 2006, p. 55). Em outra reunião entre os países de “interesses particulares”, Calógeras declarou:

Nós viemos aqui com um grande ideal de que todos defendem: nós queremos instituir a Liga das Nações, isto é, um regime de igualdade entre todas as nações. O princípio já foi perfeitamente estabelecido. É preciso que se dê a cada nação um voto: *one nation, one vote*. (GARCIA, 2006, p. 55).

Como resultado das pressões por mudanças no artigo 1º do regulamento, com ativa participação brasileira, foi aceita a presença de potências menores nas diversas comissões da Conferência e o Brasil logrou integrar-se, igualmente, na Comissão da Liga das Nações, representado por Eptácio Pessoa. O Brasil conseguiu, desse modo, expandir sua participação durante as discussões da Conferência para além os interesses específicos relativos ao pagamento da venda de café do estado de São Paulo à Alemanha e à regularização da propriedade de navios mercantes alemães apreendidos em portos brasileiros, em maior proporção que as perdas marítimas na guerra (LAFER, 2000, p. 9).

Na Comissão da Liga, Eptácio Pessoa uniu-se a uma nova iniciativa do delegado belga, Paul Hymans, para aumentar o número de representantes das potências menores. A proposta foi aceita e, em 6 de fevereiro, foram admitidos

¹² Não obstante a proximidade entre Domício da Gama e as autoridades norte-americanas, Vinhosa (1990) ressalta a autonomia de pensamento do Chanceler brasileiro, ao afirmar que o Brasil “não devia dar aos Estados Unidos mais provas de consideração do que as que deles recebêssemos; que nos devíamos colocar mesmo em postura de retribuir e não de nos adiantar, já que ‘o açodamento só serviria para nos desprestigiar’”.

representantes da Grécia, Polônia, Romênia e Tchecoslováquia. Igualmente, o Brasil opôs-se ao projeto britânico de reservar somente às grandes potências a composição do Conselho Executivo da futura Liga, que seria uma espécie de “tribunal internacional” a que todas as demais nações deveriam submeter-se (GARCIA, 2006, p. 59). Ao final, ficou decidido que o Conselho seria formado por um delegado de cada uma das cinco grandes potências e por outros quatro representantes das demais nações.

Quando Lord Robert Cecil, delegado britânico, tentou aventar uma emenda para que fossem apenas dois os representantes das pequenas potências, nomeados pela Assembléia Legislativa, dependentes também do voto dos cinco grandes países, Epiácio Pessoa protestou e propôs que fossem quatro, escolhidos diretamente pelos Estados interessados, no que foi veementemente apoiado pelos demais delegados da Comissão. A primeira designação dos membros do Conselho Executivo seria feita pela Conferência de Paz e, mais uma vez, Domício da Gama solicitou o apoio das autoridades norte-americanas, que indicaram o Brasil para um primeiro mandato de três anos, o que também foi aprovado em 28 de abril de 1919. Essa conquista, contudo, foi muito difícil, dada a oposição das potências europeias, e deveu-se unicamente “à intervenção pessoa do Sr. Gama”, conforme confessou Polk (VINHOSA, 1990, p. 236).

Entrementes, a sucessão presidencial, com o falecimento de Rodrigues Alves, tornou-se assunto de primeira importância na política interna brasileira. Rui Barbosa foi escolhido como candidato situacionista, com apoio de Nilo Peçanha, mas havia pouca adesão das oligarquias estaduais em torno de seu nome. Tampouco havia consenso sobre um candidato paulista ou mineiro, de modo que se buscou uma nomeação neutra: a de Epiácio Pessoa, da Paraíba, o qual desempenhava importante função internacional para o país (GARCIA, 2006, p. 62). O Chefe da delegação brasileira em Paris aceitou a indicação com surpresa, mas não fez campanha alguma e continuou seus trabalhos em Paris. Como ressalta Garcia (2006), o fato de Epiácio Pessoa estar em missão no exterior trouxe assuntos de política internacional para o debate interno. Exemplo disso seriam grupos insatisfeitos com o predomínio oligárquico e outras correntes de opinião que se uniram para criticar a política de cooperação com os EUA no âmbito da Conferência de Paz.

Em 13 de abril, por intermédio dos mecanismos da “colméia oligárquica”, Epitácio Pessoa foi eleito Presidente da República enquanto ainda estava em Paris. Foi a única vez na história brasileira em que um representante oficial do governo retorna de missão diplomática no exterior como Chefe de Estado. Essa nova condição atraiu a atenção das demais delegações presentes na Conferência, especialmente a missão norte-americana, que teria interesse adicional em continuar a oferecer contribuição ao Brasil devido a futuras tratativas bilaterais no campo econômico e de cooperação estratégica e naval (GARCIA, 2006, p. 80). Nesse contexto, é que pode ser melhor interpretado o auxílio americano no que concerne à questão do café, dos navios surtos alemães e da representação brasileira no Conselho da Liga. O posto de Chefe de delegação em Paris foi igualmente marcante para Epitácio Pessoa que, na primeira mensagem ao Congresso Nacional como Presidente da República, descreveu os esforços da delegação brasileira concernentes à questão do café e aos navios surtos alemães, assim como a colaboração brasileira para criar a Liga das Nações e o reconhecimento desse fato por meio da “elevação moral” do país à honra de figurar entre os nove membros do Conselho¹³.

Se, por um lado, a capacidade de influência do Brasil foi nula no contexto geral da Conferência; por outro lado, o Brasil obteve vitórias pontuais importantes e saiu da Conferência com uma “posição de prestígio elevada na Europa, especialmente se comparada com a sua limitada contribuição durante a guerra e sua capacidade real de influenciar eventos na arena internacional”¹⁴. Exemplos dessa posição de *prestígio* são as visitas oficiais a França, Bélgica, Itália, Grã-Bretanha e Portugal, cujo saldo é um interesse crescente pelo Brasil por parte dos países europeus e o desejo destes de oferecer uma “calculada cortesia” ao futuro mandatário brasileiro no continente europeu (GARCIA, 2006, p. 80). Em consonância com sua nova projeção mundial, o Brasil começou a estabelecer relações diplomáticas com os novos Estados oriundos dos tratados de paz, como foi o caso da Polônia, Tchecoslováquia, Finlândia, Islândia, Áustria e Armênia, em 1920, e as nações bálticas da Lituânia, Letônia e Estônia, em 1921. Antes da guerra, o Brasil somente possuía duas missões no exterior com estatuto de embaixada –

¹³ BRASIL. Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional em 3 de maio de 1920 (GARCIA, 2006, p. 45).

¹⁴ Relatório do Ministério das Relações Exteriores de 1918 e 1919, p. III-V (GARCIA, 2006, p. 76).

Washington e Lisboa –, o que, em 1923, passou para o número de onze (GARCIA, 2006, p. 89).

Além disso, observa-se que o Brasil sustentou a imagem de importante colaborador para os esforços de guerra que, no momento da Conferência, estava recebendo tanto o reconhecimento pelos seus esforços e sacrifícios como as recompensas materiais e simbólicas decorrentes. Por exemplo, na Mensagem do Presidente ao Congresso Nacional de 3 de maio de 1919¹⁵, feita pelo Vice-Presidente Delfim Neto, enfatiza-se a relação de *recompensa* da participação brasileira na Primeira Guerra Mundial, o reconhecimento dessa atuação por parte das potências europeias e a “posição saliente” do Brasil entre os países que enviaram emissários à Conferência de Paz, como se pode observar em:

O Conselho das grandes Potencias manifestou toda a boa vontade para conosco, sendo isso devido, naturalmente, á sinceridade do nosso procedimento anterior, quando nos colocamos, inteiramente, ao lado dos paizes alliados no momento mais critico da grande guerra. Não devo ocultar a profunda satisfação com que recebemos o expressivo voto do Conselho das grandes Potencias. O Ministerio do Exterior significou áquelles que o apoiaram a expressão do valor com que o recebiamos.¹⁶

Com base nesses episódios, verifica-se que os delegados brasileiros percebiam e buscavam reagir à profunda dicotomia que marcava a Conferência de Paz de Paris: uma reunião que se dizia orientada pelos princípios de igualdade soberana e de diplomacia aberta, mas cujas decisões centrais foram tomadas pelo Conselho dos Dez a portas cerradas. O próprio Brasil padecia dessa ambiguidade, uma vez que tomava para si o papel de defender os interesses das nações menores e buscar mais voz em um ambiente hostil; contudo, como salientou Garcia (2006, p. 75), “a identificação do Brasil com os pequenos Estados cedeu lugar às aspirações de grandeza nacional, açuladas com a perspectiva de ingresso no clube fechado das grandes potências”. Apesar do poucos recursos reais de poder, o Brasil detinha o apoio dos EUA, pelo qual logrou obter vantagens tanto em seus interesses específicos como nos gerais, e arregimentou o suporte de outras potências de “interesses limitados”. Na avaliação da Chancelaria, o Brasil obteve recompensas

¹⁵ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, Relatório de 1918 e 1919, p. V.

¹⁶ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, Relatório de 1918 e 1919, p. VI.

materiais e prestígio interno e externo, que contribuiram para o aumento da projeção internacional do país na década de 1920.

4 HONRA OU SUBMISSÃO: PERSPECTIVA DOS JORNAIS A ÉPOCA E O IMPARCIAL

O contexto internacional do pós-Primeira Guerra constituiu, segundo Edward Carr (1981), um dos primeiros momentos de popularização da política internacional, quando se questionou a prática convencional da diplomacia secreta e elevou-se a participação da opinião pública mundial na condução dos assuntos internacionais. No plano doméstico, as imprensas nacionais estavam igualmente interessadas naquilo que antes era deixado, com segurança, nas mãos de diplomatas profissionais. No caso brasileiro, por exemplo, Domício da Gama assumiu explicitamente que o governo sofria forte pressão da opinião pública nacional para que o país tomasse posição externa ativa, ao lado dos Aliados, na definição da paz em Versalhes. Conforme mencionado, dentre as suas inúmeras funções, a mídia interna e internacional tem como papel veicular determinadas imagens e representações políticas dos eventos, além de servir como termômetro para os governos e influir no processo de formulação de políticas.

No estudo de Garcia (2006, p. 43), há menção ao fato de que a opinião pública internacional se manifestou, de forma clara, contra os métodos tradicionais de condução da diplomacia, a exemplo das políticas de equilíbrio de poder, de alianças militares e de diplomacia secreta. Tais práticas teriam levado às duas guerras mundias, o que poderia voltar a acontecer se não fossem erradicadas. A opinião pública mundial esteve vigilante durante a Conferência de Paz, em defesa do direito internacional ante à noção de soberania absoluta, principalmente durante as discussões sobre a Liga das Nações. No plano interno, pode-se observar algumas opiniões contrastantes a respeito da entrada do Brasil na Liga das Nações. Essa seção busca analisar o modo pelo qual ressoavam na mídia brasileira as posições e os argumentos do governo, assim como observar as imagens e representações selecionadas pelos periódicos selecionados.

Com relação a perspectiva do governo de que a participação do Brasil na Conferência lhe estava rendendo prestígio interno e externo, pode-se afirmar que

isso encontrou ressonância na mídia nacional, em particular o tema do número de delegados que caberia ao país, isto é, o de seu *status* naquela reunião internacional. Por exemplo, o jornal “A Época”¹⁷, de 10 de janeiro de 1919, ressaltava que o Brasil terá, na Conferência de Paz, igual representação a países como Sérvia e Bélgica, que deram contribuição material significativa para a guerra. Para esse jornal, isso significaria que o Brasil teria conseguido transpor a divisão entre potências maiores e menores e que, assim, “ficam desfeitas as previsões de que comparecíamos á Versailles com a categoria dos países de coajuvção secundaria. Nada mais honroso para nós.”¹⁸. Essa ascensão na escala das potências não foi conseguida, como reconhece “A Época”, na forma de uma recompensa pelo auxílio bélico prestado, mas teria sido uma *honra* concedida ao Brasil pela própria condição de país independente e democrático, como se pode notar em:

Mas, a que deve isso? Á eficiencia do seu concurso bellico ou de subsistências ás forcas alliadas? Está claro que não. Não pesaram, por certo, na balança da victoria a pequena esquadra que mandamos ao patrulhamento dos mares e a missão media que daqui partira nos últimos mezes da conflagração. Por outro lado, a nossa exportação para a Europa, dada a nossa limitada capacidade de produção, não foi de molde a attribuir-nos destaque no fornecimento de artigos e gêneros aos defensores da Civilização. Tudo isso mostra que a deliberação das potencias representa uma *excepcional deferencia para com o nosso país, pelo seu rasgo de altiva e desassombrada independência, enfileirando-se ao lado da Democracia*, para combater a barbaria teutonia quando era indeciso ainda o triumpho, e quanto até as vantagens pendiam para as hostes vandálicas do germanismo inconsciente.¹⁹

É possível verificar, igualmente, eco das ideias de *pertencimento* do Brasil à América do Sul, mas em condições peculiares, como o fato de constituir uma das grandes nações da região e ter o *papel* de nação pioneira e líder dos demais países sul-americanos. Essas imagens estão expressas no trecho do jornal “O Imparcial”, de 28 de janeiro de 1919, que publica excerto de artigo do “New York Tribune” sobre o Brasil:

¹⁷ Jornal de José Eduardo de Macedo Soares, editado no Rio de Janeiro entre 1912 e 1919. Nos primeiros anos, foi considerado um jornal de oposição ao governo, com convicções políticas que geraram polêmicas e embates. De abril de 1918 até o fim do governo Wenceslaus Brás, aparentava certa neutralidade política. No governo de Delfim Moreira, a publicação voltou a mostrar esporádicas reportagens e textos críticos ao governo. Fonte: Hemeroteca Digital Brasileira.

¹⁸ A Época. 10/01/1919. “A posição do Brasil na Conferência de Paz”.

¹⁹ A Época. 10/01/1919. “A posição do Brasil na Conferência de Paz”.

Uma prova evidente da crescente importância do Brasil nos assuntos mundiais, está no facto de ter a comissão organizadora da Conferência de Paz resolvido que aquela nação se faça representar nos trabalhos por três delegados. Esta resolução tem grande e significativa importância histórica, pois não só é devida ao facto de ter sido o Brasil a primeira das grandes nações da América do Sul que se colocou leal e desassombradamente, na grande guerra, como também, reconhecendo o valor e a importância da sua participação material na guerra, estabelecendo que o Brasil é a nação que marcha á testa das demais Republicas da America do Sul.

No mesmo jornal, observa-se a ressonância da tese de que o simbolismo político da representação do Brasil por três delegados seria um incentivo positivo para o Brasil e a América do Sul se alinharem às posições dos Aliados. Isso porque a permissão dessa honra afastaria o país da influência alemã, o que fica claro com a afirmação de “O Imparcial”, de 29 de janeiro de 1919, de que é “razoável a deliberação tomada pelo Conselho Superior de Guerra Inter-aliado, em virtude dos serviços prestados pelo Brasil á causa dos aliados, impedindo que a ‘kultur’ invadisse a America do Sul”.

É interessante notar que o debate da entrada do Brasil na Sociedade das Nações estava inserido nas movimentações das eleições presidenciais de 1919, entre o opositor Rui Barbosa e o candidato oficial, Epitácio Pessoa, que acabou sendo eleito em abril daquele ano. Como mencionado, tal contexto trouxe para a dimensão interna os temas da participação brasileira na Conferência de Paz e das diretrizes de política externa a serem seguidas pelo governo (GARCIA, 2006, p. 45). Se boa parte das notícias desses três jornais no início de janeiro e fevereiro de 1919 enfatizavam o *reconhecimento* e a *honra* do Brasil em sua atuação na Conferência de Paz, as imagens e representações recortadas pelos jornais começam a se modificar nos meses de abril e maio, em razão tanto da “decepção” causada pelos resultados da Conferência como das influências políticas e ideológicas dada a proximidade das eleições.

Como enfatiza Garcia (2006), apesar do relativo êxito na Conferência de Paris, a delegação brasileira sofreu ataques no Brasil, em particular pela mídia nacional. Com as campanhas presidenciais e o lançamento da candidatura de Epitácio Pessoa, levada à Convenção pelos líderes dos principais Estados brasileiros

(Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul, Pernambuco e Bahia)²⁰, percebe-se que houve um aumento da crítica à performance brasileira em Paris, principalmente em “O Imparcial”. Isso se explica pelo fato de que qualquer condenação às decisões tomadas em Paris significaria uma crítica ao Chefe da delegação, Epiácio Pessoa, figura que se tornara central para a política interna do Brasil. Exemplo disso é que alguns jornais começaram a criticar mais intensamente o governo por ter, segundo eles, aderido a um acordo internacional que transferia ao estrangeiro os atributos da soberania nacional e ratificava a diferenciação entre potências primeiras e secundárias no sistema internacional (GARCIA, 2006, p. 46).

Em conferência de 4 de abril de 1919, na cidade de São Paulo, Rui Barbosa teceu críticas à política de cooperação do Brasil com os EUA, o que ficou conhecido como “O Caso Internacional”. Denunciou ter sido vítima do que chamou de uma “sórdida intriga internacional” tanto no caso da escolha do Chefe da delegação brasileira à Conferência de Paz como das eleições presidenciais daquele ano. No primeiro caso, atacou veementemente Domício da Gama, o qual teria excedido no uso do poder a ele conferido para conseguir ter seu nome sugerido, em um primeiro momento, para chefiar a delegação brasileira em Paris. No caso presidencial, Rui Barbosa criticou novamente Domício da Gama por suas atitudes “ultra-americanas” e pela estreita relação que mantinha com os EUA, o que obstaculizava a eleição de um homem que não fosse claramente reconhecido pelo governo norte-americano como um aliado no país sul-americano.

Ademais, Rui Barbosa contestou a interpretação do Itamaraty de que, nessa Conferência, o país havia alcançado “a mais elevada posição internacional que o Brasil até [então] assumira entre as grandes nações” (GARCIA, 2006, p. 63), o que já teria acontecido, para ele, na sua Haia de 1907. Contradiu a versão oficial de que o Brasil havia alcançado posição internacional de líder das pequenas nações na Conferência de Paz, uma vez que estava ligado aos EUA por uma política de “protetorado”:

Entre os Estados Unidos e o Império Britânico, nenhuma tendência nutro, que me levasse jamais a converter o Brasil no

²⁰ Correio da Manhã (21/02/1919). “Os leaders dos grandes Estados resolveram hontem levar á Convenção o nome do Sr. Epiácio Pessoa”.

protegido internacional desta ou daquela. Não. O que eu queria, era ver a minha Pátria igualmente acatada por ambas, mantendo para com as duas essa independência, estritamente observada, que as menores de todas as nações, as Bêlgicas e as Suíças, logram manter, quando é o povo que exerce a soberania. [...] Antes de amigo dos Estados Unidos, ou de qualquer outra nação do mundo, amigo sou do Brasil.²¹

Como avaliou Vinhosa (1990), não faz sentido a argumentação de Rui Barbosa a respeito de uma “intriga internacional”, tampouco uma conspiração que envolvesse os EUA. A “águia de Haia” não teria aceitado convite como Chefe da delegação brasileira na Conferência de Paz por questões de vaidade e de orgulho. Por exemplo, o convite a Rui Barbosa teria sido feito após aventado o nome de Domício da Gama para o cargo. Além disso, os demais componentes da delegação já haviam sido escolhidos, sem a anuência do célebre jurista, e tinham colocação hierárquica equivalente à dele. Por fim, para aceitar o cargo, Rui Barbosa solicitava a substituição do Chanceler por outro que não estivesse em desarmonia consigo, criando uma situação de “ou ele ou eu” a ser decidida pelo Vice-Presidente Delfim Moreira. Quanto à crítica às relações com os EUA, Garcia (2006, p. 63) ressalta que Rui Barbosa não era, em verdade, antiamericano. Para este, não deveria haver um afastamento, pois o Brasil e os EUA deveriam manter relações de amizade entre iguais, “sem se diminuírem ou desnaturarem”.

Uma série de outras críticas feitas por Rui Barbosa e seus simpatizantes estavam relacionadas à Liga das Nações e às diretrizes de política externa seguidas pelo governo, com destaque para o artigo intitulado “A Liga das Nações e a Soberania Nacional”, de 03 de maio de 1919, publicado em “O Imparcial”. Conquanto o artigo se inicie ressaltando a “alta conveniência patriótica de separarmos o estudo e o exame dos problemas que affectam a nossa política internacional das questões apaixonadas levantadas em torno da sucessão presidencial”²², são claras as críticas direcionadas à atuação do governo e de Epitácio Pessoa na organização da Liga das Nações, como se pode observar no seguinte trecho:

A acção do governo e do nosso eminente embaixador [Epitácio Pessoa] affecta os maiores interesses nacionaes; não

²¹ Rui Barbosa. “O Caso Internacional” (GARCIA, 2006, p. 46).

²² O Imparcial. 03/05/1919. “A Liga das Nações e a Soberania Nacional”.

somente os da geração que está, actualmente, com a responsabilidade de conduzir os destinos do Brasil, mas, por annos afóra, os da nacionalidade, definitivamente comprometidos no desastre irreparável, que nos está ameaçando.

Aquele jornal sustenta que a Conferência de Paz foi dominada pela “oligarchia das grandes potenciais” na condução dos trabalhos, restando aos demais países a função de “penetras”. Critica a prepotência com que as quatro grandes potências europeias arrolaram-se para si o direito de decidir os destinos das questões internacionais, como a liquidação dos vencidos, os trabalhos da paz e a organização definitiva da Sociedade das Nações. Além disso, condena o fato de os delegados brasileiros terem aceitado a posição de potências com “interesses limitados”, pois isso significaria uma clara “diminuição da dignidade nacional”. Para “O Imparcial”, o Brasil teria, dessa maneira, aceitado a “superioridade da soberania de certas grandes potências” e o resultado disso seria a condição inapelável de “penetras da Conferência”, sem capacidade de fazer parte da tomada de decisões substantivas.

Ao longo do referido editorial, revela-se uma evidente comparação entre a performance de Rui Barbosa na Conferência de Haia de 1907 e a atuação de Epiácio Pessoa na Conferência de Paz de 1919. Em primeiro lugar, destaca-se a bem sucedida defesa de Rui Barbosa das noções de soberania nacional e de igualdade dos Estados em Haia, como está expresso neste excerto:

Deante de uma tentativa de selecção das soberanías, nos preliminares da segunda conferencia de Haya, o nosso embaixador [Rui Barbosa] levantou o protesto vehementemente das pequenas nações e obteve que as nações poderosas se submetessem ao princípio da egualdade juridica das soberanias, estabelecendo a fraternidade dos povos livres na base da egualdade dos seus direitos politicos.²³

A defesa principista, hábil e efetiva de Rui Barbosa é colocada ao lado do conformismo, da *submissão* às “nações mais poderosas” e da alienação dos direitos soberanos do Brasil mantidos na gestão de Delfim Moreira e do Embaixador Epiácio Pessoa. Para o jornal, na Conferência de Paris de 1919, o Brasil teria abandonado não apenas o princípio de igualdade entre os Estados, pedra angular que

²³ O Imparcial. 03/05/1919. “A Liga das Nações e a Soberania Nacional”.

deveria nortear a criação da Liga das Nações, mas também os seus direitos soberanos, o que está expresso em:

[...] o nosso governo e o seu embaixador [Epitácio Pessoa] abandonaram a defesa dos direitos da nossa soberania, ameaçados no contraste com os direitos soberanos das nações mais poderosas. Não abandonámos apenas o principio geral, anteriormente imposto por nós em defesa da sociedade das nações: largamos de mão até o nosso direito nacional, que, bem defendido, teria transformando o “big five” em “big six.”²⁴

Tanto os delegados brasileiros como o “O Imparcial” avaliaram como principais condicionantes da Conferência de Paz a desigualdade e a política de poder das nações mais poderosas. Contudo, enquanto na perspectiva da Chancelaria brasileira, o Brasil logrou obter alguns frutos de seu limitado poder de barganha, aquele periódico considerou que os delegados à frente da missão brasileira aceitaram de forma passiva tais condições e trouxeram para o país “terríveis compromissos”. Para o editorial desse jornal, manteve-se a distinção entre soberanias de primeira e de segunda classe no âmbito da Liga das Nações, e, ademais, o Brasil teria aceitado representar, nessa organização, uma “soberania subalterna”:

Estabeleceu-se, portanto, uma ‘sociedade’ das grandes e das pequenas nações. Creou-se, pois, um órgão dirigente para essa sociedade internacional, composto de uma minoria formada por cinco grandes potências e uma minoria de representantes transitórios da poeira impalpável das soberanias secundárias”. “Nesse ‘conselho’, nós não somente abandonamos o principio, que já defendemos da egualdade jurídica das nações independentes entre si, como aceitamos a nossa classificação entre os povos de soberanias subalterna.

Por esse motivo, o referido jornal declara que “fomos muito adiante e transferimos a esse órgão internacional, no qual temos apenas uma representação inferior, certos attributos inalienáveis da soberania nacional”²⁵. A renúncia da soberania nacional é questionada, sobretudo, quanto à incompatibilidade ante à Constituição brasileira do artigo 8º do Estatuto da Liga das Nações, o qual declara que o Conselho promoverá a limitação dos armamentos dos países. Critica a limitação das forças em mar e terra, a legislação das indústrias de fabricação de munições de guerra e a criação de um eventual órgão internacional com funções

²⁴ O Imparcial. 03/05/1919. “A Liga das Nações e a Soberania Nacional”.

²⁵ O Imparcial. 03/05/1919. “A Liga das Nações e a Soberania Nacional”.

executivas de Estado Maior. Além da dimensão militar, o artigo questiona o estabelecimento de um Tribunal permanente de justiça internacional, cuja competência seria “vaga” e “imprecisa”. Segundo seu entendimento a respeito do Estatuto, “O Imparcial” critica uma “autoridade excessiva” da Liga das Nações, que poderia rever os tratados existentes (pelo artigo 19) e declarar “revogados todos os tratados existentes, interpretados como contrários ao espírito da Liga (artigo 20), excepto os que interessam às nações de soberania de 1ª classe (artigo 21)”²⁶.

Ao final, “O Imparcial” reprova explicitamente o desempenho de Epiácio Pessoa não somente condenando-o por ter aprovado a Liga das Nações na forma de um organismo internacional oligárquico, em que o Brasil teria apenas posição subalterna, como também por ter condescendido em participar, de forma direta, nas “engrenagens” do Conselho da Liga. A Sociedade das Nações seria, ademais, contrária à Constituição brasileira e estaria transferindo ao estrangeiro capacidades fundamentais da soberania, como o poder decisório sobre questões de suma importância para o Estado e a competência de produzir e administrar armamentos no território nacional. Esses argumentos estão claros na seguinte passagem do artigo:

Desse modo, o nosso embaixador não somente aprovou o monstro como condescendeu em participar da sua engrenagem [como membro do Conselho da Liga]. Comprometeu-se num acordo internacional, que fere de frente á nossa Constituição e que faz mais transfere ao estrangeiro attributos essenciaes da nossa soberania. Mas o compromisso do Sr. Epiacio Pessoa, envolvendo a revisão e até a abrogação da nossa carta constitucional (...).

Em resposta a essas condenações, o governo brasileiro fez publicar no “Jornal do Commercio”, de 06 de maio de 1919, artigo de Clóvis Bevilácqua, consultor jurídico do Itamaraty à época. Segundo Garcia (2006), nesse artigo, Bevilácqua defendeu o princípio da autolimitação e buscou legitimar a aceitação, em teoria, das regras internacionais que pudessem eventualmente criar restrições à soberania de um Estado. Para ele, a “reciprocidade” entre as partes contratantes do Estatuto da Liga das Nações seria a chave de fundamentação jurídica que justificaria a solidariedade do Brasil aos Aliados no caso desse organismo internacional, o que pode-se observar em:

²⁶ O Imparcial. 03/05/1919. “A Liga das Nações e a Soberania Nacional”.

É bem de ver que nações ciosas de sua dignidade não entrariam para essa agremiação, por mais elevados que fossem os intuítos visados, se tivessem de abdicar de sua soberania, de aceitar uma posição que as diminuísse moral ou periodicamente. O Brasil aceita, em benefício da concórdia dos povos, os deveres que a Liga impõe, como os aceitam os Estados Unidos, a França, a Inglaterra e todas das potências que se congregaram para criar obstáculos à guerra (GARCIA, 2006, p. 47).

Como analisado nesta seção, alguns dos argumentos e representações oficiais tiveram eco e foram reconhecidas, com certo grau de legitimidade, pelos jornais “A Época” e “O Imparcial”. Foi ressaltado o elevado *status* brasileiro em poder se fazer representar por três delegados na Conferência de Paz, em razão da *honra* de ser reconhecido como uma nação independente e democrática, e o seu pertencimento à América do Sul, com um papel especial de líder e pioneiro. No entanto, verificou-se que certas imagens e representações não tiveram ressonância na mídia nacional e foram até mesmo contestadas. Esse é o caso do questionamento do êxito da delegação brasileira nessa Conferência, descrita como uma “oligarquia das grandes potências”, em que o Brasil participou como “penetra” e “nação subalterna”. A imagem de Epitácio Pessoa foi particularmente sombreada por críticas ao seu desempenho na organização da Liga das Nações, que resultou em um órgão supranacional governado pelas grandes potências e com amplas e vagas competências, que chegaria a atentar contra o direito inalienável de soberania nacional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: DIFERENÇAS E APROXIMAÇÕES

A Europa depois do Tratado precisava ser vista de forma pessimista. Conforme enfatizou Keynes (2002), o Tratado de Paz não continha qualquer disposição referente à reabilitação econômica da Europa, em particular a restauração das finanças desordenadas da França e da Itália, ao ajuste entre os próprios aliados e os sistemas do Velho e do Novo Mundo. “O Conselho dos Quatro não se preocupou com esses temas, mas sim com outros - Clemenceau queria esmagar a economia do inimigo, Lloyd George conseguir um acordo para levar consigo a Londres, e exibi-lo durante uma semana, Wilson nada fazer que não fosse justo e correto. É um fato

extraordinário, mas o problema econômico fundamental de uma Europa esfomeada que se desintegrava diante dos seus olhos era a única questão para a qual foi impossível provocar o interesse dos Quatro” (KEYNES, 2002, p. 157).

Nesse contexto, na perspectiva da Chancelaria brasileira, apesar da percepção de um ambiente hostil, em que as pequenas nações não tinham mais que a finalidade de atribuir uma aparência liberal à Conferência de Paz, o Brasil buscava deixar registrado o seu protesto contra a “velha diplomacia” e a sua posição em defesa dos interesses das potências menores. Exemplo disso foi a defesa da tese do não-reconhecimento nem de grandes nem de pequenas potências, com base no argumento de que, ainda que os interesses dos países fossem desiguais, as soberanias deveriam ser consideradas iguais. A estreita cooperação com os EUA não representaria mais do que os “frutos da política de aproximação, tradicional ao Itamaraty” (GARCIA, 2006, p. 74), mas sem implicar qualquer aspecto de subordinação ou dependência. Contudo, tais entendimentos não deixaram de ser contestados pelos que acreditavam que o Brasil mantinha relações de vassalagem com os EUA e que havia abandonado as pequenas potências ao se deixar ingressar no clube fechado do Conselho da Liga.

Para o Itamaraty, o Brasil obteve conquistas importantes e saiu da Conferência de Paz com uma posição de elevado renome na Europa e nos EUA, o que refletia o fato de o país estar sendo reconhecido em seus esforços e sacrifícios e, por isso, estarem sendo concedidas as *recompensas* materiais e simbólicas devidas. Exemplo disso seria a possibilidade de uma nação sul-americana se ver representada por três delegados em uma Conferência em que se discutiram, essencialmente, questões do Velho Mundo. Com efeito, as considerações de *prestígio* não são negligenciáveis para motivar a participação do Brasil na Liga das Nações, uma vez que, por ter participado na Primeira Guerra Mundial junto aos aliados, o país tornou-se membro fundador da Liga das Nações, iniciando-se, destarte, na prática do multilateralismo político e universal e de todas as novidades que isso trazia (SANTOS, 2003, p. 89). Para um país que, até esse momento, havia participado apenas dos fóruns internacionais das Conferências Panamericanas e da Conferência de Haia de 1907, a indicação como membro não permanente do Conselho da Liga no seu primeiro ano de funcionamento, sendo reeleito continuamente até 1925, constituiu considerável gesto de *prestígio* político.

Tais imagens de crescente prestígio interno e externo, encontraram ressonância na mídia nacional, em especial o tema do número de delegados que caberia ao país, isto é, o de seu *status* na Conferência de Paz. De acordo com “A Época”, essa ascensão na escala das potências não foi conseguida como uma recompensa pelo auxílio bélico oferecido, conforme a perspectiva oficial, mas teria sido uma *honra* concedida ao Brasil pela sua condição de país independente e democrático no continente sul-americano. No entanto, essas imagens e representações projetadas pelos jornais começam a se modificar com o avanço das negociações e o aumento da “desilusão” causada pelos seus poucos resultados alcançados, assim como pelas influências políticas e ideológicas dada a proximidade das eleições de 1919 e a candidatura de Epiácio Pessoa.

Tanto os delegados brasileiros como os jornalistas de “O Imparcial” consideraram assimétricas as condições dos trabalhos da Conferência, criticando a incompatibilidade disso com o princípio orientador da igualdade entre as nações. Entretanto, ao passo que, para a Chancelaria brasileira, o país teria conseguido obter algumas vitórias a partir de seu limitado poder de barganha, “O Imparcial” avaliou os delegados à frente da missão brasileira, em particular Epiácio Pessoa, como pouco engenhosos e *submissos* aos mandos da oligarquia das grandes potências, vinculando o Brasil a compromissos que alienavam os seus direitos soberanos. Para esse jornal, o Brasil teria traído não apenas o princípio de igualdade entre os Estados, mas também os seus direitos soberanos, aceitando a superioridade da soberania de certas grandes potências e a condição subalterna de país sul-americano. Outra manifestação dessa *submissão* seriam as atitudes “ultra-americanas” e a estreita relação mantida entre Brasil e EUA pela Chancelaria de Domício da Gama. As críticas ao desempenho do Brasil em Paris inserem-se, por fim, no contexto de comparação entre a performance de Rui Barbosa na Conferência de Haia de 1907 e a atuação de Epiácio Pessoa na Conferência de Paz de 1919, uma vez que esses dois estadistas estavam concorrendo às eleições presidenciais de 1919.

Conquanto pareça evidente, na perspectiva presente, a importância da entrada do Brasil na Liga das Nações, as diferentes representações desse acontecimento como *recompensa* pelo esforço na Primeira Guerra Mundial, *honra* decorrente da condição de nação sul-americana independente e democrática ou *submissão* a um

arranjo das grandes potências demonstram que não se tratava de tema incólume a controvérsias. Ao contrário, constituiu tópico recorrente nos documentos oficiais e nas primeiras páginas dos jornais pesquisados, em que se pode observar que diplomatas e jornalistas estavam imbuídos da ideia de que se tratava de um assunto crucial para aquele momento histórico em que se desenrolavam profundas transformações políticas, econômicas e sociais no mundo. Igualmente, ambos convergem quanto à percepção de um aumento da projeção internacional no Brasil na esteira da Conferência de Paz e das visitas internacionais realizadas por Epiácio Pessoa.

Essas questões obtêm maior significado quando se atenta para o contexto histórico vivido pela diplomacia e pela elite brasileira naquele momento. Como destaca Santos (2003, p. 89), fazer parte da Liga das Nações representava uma oportunidade única para o Brasil reforçar seu *status* internacional, contando com o aval das grandes potências, e ampliar sua esfera de atuação, saindo dos parâmetros do americanismo e lançando-se em um empreendimento extracontinental. A atuação brasileira na Liga sustentava-se, ainda, em um universo de ideias e de crenças da elite nacional a respeito de inserção internacional do Brasil: o país era visto como uma nação solitária e isolada dentro da América do Sul, cercada de vizinhos combativos e, tendo em vista esse contexto, o Brasil estaria destinado a buscar um “lugar ao sol” no concerto das grandes potências (SILVA, 1998, p. 150). A participação brasileira na Liga significou, desse modo, um breve interregno universalista, ainda que baseado em concepções do realismo político, e reforçou o prestígio internacional de que o país já desfrutava, em razão de atributos nacionais, de consolidada tradição diplomática e do fato de ter sido o único país da América do Sul a participar militarmente da Primeira Guerra Mundial.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Relatório do Ministério das Relações Exteriores de 1918 e 1919.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Relatório do Ministério das Relações Exteriores de 1919 e 1920.

CARR, Edward H. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

CARVALHO, Delgado de. *História diplomática do Brasil*. São Paulo: Companhia Ed. Nacional, 1959.

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

DOUGLAS, M. *Como as instituições pensam*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

FAUSTO, B. *História do Brasil*. São Paulo: Edusp, 1996

GARCIA, E. V. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): vencer ou não perder*. Porto Alegre/Brasília: Editora da Universidade (UFRGS)/Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.

GARCIA, E. V. *Entre América e Europa: a política externa brasileira na década de 1920*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: FUNAG, 2006.

GOLDBER, George. *The peace to end peace: the Paris Peace Conference of 1919*. Nova York: Hartcourt, Brace & World, 1969.

KEYNES, John M. *As consequências econômicas da paz*. Brasília: Editoria Universidade de Brasília, 2002.

LAFER, C. Prefácio. In: GARCIA, E. V. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): vencer ou não perder*. Porto Alegre/Brasília: Editora da Universidade (UFRGS)/Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de. “Enfoques Analíticos de Política Exterior: el caso brasileño”. In RUSSEL (org.). *Enfoques Teóricos y Metodológicos para el Estudio de la Política Exterior*. Buenos Aires: GEL, 1992.

MACEDO SOARES, José Carlos de. *O Brasil e a Sociedade das Nações*. Paris: a. Pedone, 1927.

MARINUCCI, Raquel Boing. Relações internacionais e mídia. Univerdidade Relações Internacionais, Brasília, v. 6, n. 1, p. 43-52, jan./jun. 2008.

POLLAK, Michel. Memória, esquecimento, silêncio. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 2, n. 3, 1989.

PRAZERES, Otto. *A Liga das Nações*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1922.

PRAZERES, Otto. *O Brasil na guerra: algumas notas para a História*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1918.

SANTOS, Norma Breda dos. “Diplomacia e fiasco. Repensando a participação brasileira na Liga das Nações: elementos para uma nova interpretação.” *Revista Brasileira de Política Internacional* 46 (1): 87-112, 2003.

SILVA, Alexandra de Mello. Ideias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. *Revista Brasileira de Política Internacional* 41 (2): 139-158, 1998.

VINHOSA, Francisco L. T. *O Brasil e a Primeira Guerra Mundial: a diplomacia brasileira e as grandes potências*. Rio de Janeiro: Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1990.

WALTERS, Frank P. *A history of the League of Nations*. Londres: Oxford University Press, 1952, 2v.

AMAZÔNIA: UMA ANÁLISE SOBRE A SOBERANIA E A DEFESA ESTRATÉGICA DO ESTADO BRASILEIRO

Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha¹
Romeu Costa Ribeiro Bastos²

“Se demonstras força, todos querem ser teus aliados. Ao contrário, se mostras fraqueza, ninguém te dará importância. E, se tendo riquezas, não demonstras força, atrairás sobre tua cabeça todas as ambições do mundo.” (Ciro, Rei da Pérsia)

1 INTRODUÇÃO

O término da Guerra Fria determinou o surgimento de uma nova ordem internacional caracterizada pelo surgimento da unipolaridade e da globalização.

Diante desta conjuntura, emergiu um quadro de segurança internacional marcado por conflitos, na sua maioria, eminentemente étnicos e religiosos, que tem afetado, profundamente, as relações entre os Estados. Somem-se aos litígios, as ameaças provindas de inimigos sem rosto, como os terroristas, e os riscos ambientais a causarem danos incalculáveis à humanidade. Tais fatores, tanto de ordem endógena quanto exógena, ocasionaram preocupações dantes inexistentes em relação às soberanias estatais, preocupações que se estendem aos países periféricos. Efetivamente, no momento em que as atenções mundiais se voltam para o Brasil em razão do desmatamento e da ocupação da Amazônia e, no âmbito interno debate-se a

¹ Doutora em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais. Doutora *honoris causa* pela Universidade Inca Garcilaso de la Vega – Peru. Mestra em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade Católica Portuguesa. Ministra do Superior Tribunal Militar. Professora Universitária

² Doutor em Estratégia pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Mestre em Engenharia de Sistemas pelo Instituto Militar de Engenharia. General de Divisão. Professor Universitário.

extensão da demarcação de terras indígenas em faixas de fronteira, a discussão sobre a soberania nacional na região ganha vulto e cresce de importância.

Fundamental, contudo, antes de se abordar a questão Amazônica, estabelecer os conceitos doutrinários acerca do tema, paradigma teórico e atributo essencial ao exercício da *potestas* estatal. A concepção clássica de soberania define-a como a suprema autoridade política e legal dentro de um dado território, por meio do qual se explica e legitima o exercício do poder ordenador da sociedade politicamente organizada. (ARBUET-VIGNALI, 2004, pp. 8-9).

Na lição de Arbuét-Vignali (2004, pp. 8-9):

“La teoría jurídica de la soberanía considerada en el marco del derecho positivo vigente de cualquier sociedad organizada en Estado pone ante nosotros un atributo jurídico, laico, de base popular y científicamente comprobable, legitimante, dentro de las fronteras de un Estado, del ejercicio de un poder de mando ordenador, único, supremo, que no se divide ni se menoscaba, que no se cede ni prescribe, pero que puede dejar de existir como consecuencia de los hechos cuando se desestructura el Estado, o jurídicamente si los ordenados así lo determinan.”

À evidência, a definição tem sido acutilada por fatores diversos, tais como: as forças centrífugas e centrípetas advindas da globalização e do surgimento dos blocos comunitários; as crescentes demandas de instituições ligadas aos direitos humanos; o terrorismo e o narcotráfico transnacional; os problemas ligados ao meio ambiente, dentre outros exemplos que impõe a necessidade de se repensar um conceito contemporâneo de soberania mais alargado.

A doutrina sobre o tema retroage a Aristóteles, que teceu a designação *summum imperium* para qualificar o poder dirigente, tendo sido o primeiro a declarar que “*a majestade e forma da República*” residem em sua “*autoridade civil soberana*” ou em seu “*comando soberano*”. Inexiste, porém, uma definição destes conceitos na obra aristotélica. Posteriormente, Grotius, Bodin e Hobbes formulariam a ideia da autodeterminação da atuação estatal.

Hugo Grotius, pioneiro na formulação das relações entre o homem e o direito natural, definiria o Estado soberano como aquele cujos atos são independentes de qualquer outro poder superior e não podem ser anulados por nenhuma outra vontade

humana, devendo, porém, ser limitado pelo direito natural. (DIHN, DAILLIER e PELLET, 1999, p. 57).

“Na visão de Grotius o direito natural “consiste em certos princípios de reta razão que nos permite saber se uma ação é moralmente honesta ou desonesta consoante a sua conformidade ou desconformidade com uma natureza racional ou sociável.” (DIHN; DAILLIER e PELLET, 1999, p. 57).

Luigi Ferrajoli atribui a Francisco de Vitória (1492-1546), teólogo renascentista dominicano espanhol, e não à Bodin e Grotius, a primazia de ter sido o primeiro teórico a conceber a ordem mundial como uma sociedade de Estados soberanos, com capacidade de autodeterminação, porém subordinados ao direito internacional. (FERRAJOLI, 2002, pp. 6-7).

Seria Jean Bodin, pensador do século XVI, o responsável pela formulação do conceito de soberania de inspiração liberal. Segundo ele, estar-se-ia diante de um poder absoluto e perpétuo de uma República, posicionado em um plano superior. (BODIN, 1962). Para Bodin o conceito “integra as características do poder absoluto com uma unidade que se sobrepõe à complexa rede de suseranias e de homenagens, de laços hierárquicos pessoais, ao parcelamento da autoridade, à confusão entre poderes públicos e privados existentes no feudalismo”. (SANTOS, 2005, p. 59).

O autor em obra intitulada **Os Seis Livros da República** foi o primeiro a conferir à soberania um tratamento sistematizado, afirmando que o Estado moderno deveria possuí-la de forma definitiva e integral, nela incluída a autoridade para fazer e aplicar as leis. Absoluta, ilimitada e perpétua, só restringida pela lei divina e pela lei natural, eis as suas características. (PHILPOTT, 2003). Esclareça-se que, a ideia de absolutismo para Bodin, é caracterizada pelo fato desse poder, transferido pelo povo, estar totalmente concentrado na República, sujeito único e titular do poder político. Sua definição de Estado é jurídico-política, porque permite diferenciar o soberano do governo, bem como distinguir a origem da *majestas* do seu exercício material, não necessariamente presente na mesma pessoa. (BODIN, 1962, p. 84).

Releva notar que a submissão do Príncipe às leis divinas e naturais obriga-o, dentre outras incumbências, a honrar a família e a propriedade privada, a obedecer

os contratos e a respeitar o direito de sucessão e as leis constitutivas da *Res Pública*, pois são nelas que se funda a *potestas*. (TILIO NETO, 2003, p. 23).

Por seu turno, para Thomas Hobbes (1998, p. 105) os homens deveriam submeter-se às leis para viverem pacificamente. Segundo ele, a viabilidade do Estado está na renúncia pelos cidadãos dos seus poderes, com a consequente transferência para o soberano. Hobbes cria o conceito de *Pactum Unionis*, um pacto de submissão estipulado entre os indivíduos e o soberano. A potestade para ele tem características importantes. É irrevogável em decorrência do Contrato Social; é absoluta posto o ato do Príncipe restar autorizado previamente pelos súditos, e, é indivisível devido ser a pessoa do soberano única.

Comparando-se as ideias de Bodin e Hobbes verifica-se que este último propõe um poder sem impedimentos jurídicos, enquanto para Bodin o poder deve possuir virtudes, em especial, morais, para atingir seus objetivos. Nesse sentido, pode-se afirmar que a soberania em Bodin é o império da lei, e, em Hobbes, é o império da força. (TILIO NETO, 2003, p. 30).

Posteriormente, dois representantes das Escolas Alemã e Austríaca, Georg Jellinek e Hans Kelsen, sustentaram a natureza estritamente jurídica da soberania, tendo o Estado o direito de exercê-la sem qualquer limitação, desconhecendo, inclusive, o direito natural.

Jellinek sustentou recair a soberania sobre o Estado, não sobre a nação. Acorde sua doutrina, está-se diante de:

“(...) uma vontade que encontra em si própria um caráter exclusivo de não ser acionada senão por si mesma, uma vontade, portanto, que se autodetermina, estabelecendo, ela própria, a amplitude de sua ação. Tal vontade soberana não pode ser, jamais, comprometida por quaisquer deveres diante de outras vontades. Se tem direito, não tem obrigações. Se as tivesse, estaria subordinada a outra vontade e deixaria de ser soberana. [...] A soberania significa, assim, um poder ilimitado e ilimitável, que tenderia ao absolutismo, já que ninguém a poderia limitar, nem mesmo ela própria.” (PERINI, 2003).

No pensar de Paulo Bonavides a definição de Estado de Jellinek como “*corporação de um povo, assentada num determinado território e dotada de um poder originário de mando*”, é irrepreensível. (BONAVIDES, 2001, p.71).

O notável constitucionalista, é enfático ao afirmar: “*A soberania é uma e indivisível, não se delega a soberania, a soberania é irrevogável, a soberania é perpétua, a soberania é um poder supremo.*” (BONAVIDES, 2001, p. 126).

Hans Kelsen, contudo, traria à baila a discussão novo conceito. A propósito questionaria:

“o que faz uma norma superior é o fato de ela ser a fonte na qual as demais se fundam. Assim, se o sistema jurídico é o conjunto de normas, uma norma será soberana quando ela for a fonte primordial de valor deste sistema. Mas se há vários Estados e há igualdade entre eles, poderia subsistir a ideia de soberania? Poderia a soberania pertencer à vários sujeitos?” (BERARDO, 2002, p. 33).

Para responder a tais questões Kelsen instituiu um sistema jurídico uno, onde a ordem jurídica internacional e a interna não podem ser separadas e, em caso de conflito entre as normas as internacionais prevaleceriam (PERINI, 2003, p. 2), posto ser o direito internacional definidor da aplicação e da validade da legislação doméstica. Desse modo, o Professor de Viena prioriza o direito internacional em relação à soberania estatal. (TILIO NETO, 2003, p. 33).

Outro autor clássico que possui uma concepção polêmica sobre o tema é Carl Schmitt. Ele define a potestade com base na afirmação de que o soberano é quem decide sobre o estado de exceção. Nesse contexto, defende que o direito não pode ser considerado autonomamente, deve sempre ser remetido ao Poder Político juridicamente ilimitado. (SCHMITT, 1996, pp. 25-7).

Um dos principais críticos do conceito liberal, Schmitt rejeita escolhas democráticas que possam se opor às regras internas. (BENOIST, 1999, pp. 24-35). Para ele, manter a integridade da ordem legal e sua estabilidade deve ser o objetivo primordial do Estado, sendo a soberania o princípio que a representa. Assim, essencial para se entender o Estado, conhecer o poder soberano. Carl Schmitt elaborou suas formulações teóricas na conturbada República de Weimar. Influenciado pelos acontecimentos que geraram a Primeira Guerra Mundial, observou que em todos os Estados, democráticos ou não, envolvidos no conflito, prevaleceu o estado de exceção. Daí ele definir que não existe lei no caos, que a lei

não faz restrições aos poderes do soberano e que o “*soberano é aquele que decide na exceção*” (SHMITT, 1985, p. 5).

Khalid Salomão afirma que para o autor:

“a natureza da soberania reside não no poder coativo, mas sim no monopólio do poder de decisão. Quem decide em última instância sobre a existência da exceção, sobre como proteger o Estado e sobre quando a ordem e a estabilidade devem ser restauradas é o portador do verdadeiro poder soberano”. (SALOMÃO, 2007).

A dúvida que emerge na contemporaneidade a propósito das discussões, centra-se na validade das definições pretéritas e quais seriam as perspectivas de mudança.

Certo é que, o período que se seguiu ao término da Guerra Fria foi marcado por alterações fundamentais no âmbito das relações internacionais, acarretando uma compreensão multilateral do Estado dissociada da clássica visão liberal. A ideia de soberania, intrinsecamente vinculada ao conceito de independência e autodeterminação passou a sofrer mutações, quer em decorrência do processo de globalização que gerou maior interdependência entre a Comunidade das Nações, quer em decorrência da preservação e acatamento dos direitos humanos que impuseram uma nova sistemática no interior da sociedade mundial, obrigando os países a aceitarem “*normas compartilhadas e reconhecidas mutuamente.*” (TILIO NETO, 2003, p. 42).

Doutrinadores atuais compartilham tal entendimento, a exemplo de Gomes Canotilho, para quem “*a soberania, em termos gerais e no sentido moderno, traduz-se num poder supremo no plano interno e num poder independente no plano internacional.*” (CANOTILHO, 1998, p. 83).

Para Jorge Miranda:

“a soberania interna surge como um feixe de faculdades ou direitos que o Estado exerce relativamente a todos os indivíduos e a todas as pessoas colectivas de direito público e privado existentes dentro do seu ordenamento jurídico. A regulamentação dessas pessoas, a atribuição da personalidade e da capacidade de direitos, a imposição de deveres e de sujeições, eis então algumas das manifestações do poder político”. (MIRANDA, 2008).

Quanto à soberania externa, o eminente jurista lusitano assim se posiciona:

“Soberania aqui equivale ou à própria subjectividade ou personalidade de Direito Internacional do Estado ou à capacidade plena de gozo e de exercício dos direitos conferidos pelas normas internacionais. Um Estado diz-se soberano quando pode manter relações jurídico-internacionais ou, em sentido mais restrito, quando tem a totalidade daqueles direitos e, assim, participa em igualdade com os demais Estados na comunidade internacional.” (MIRANDA, 2008).

Por seu turno, Miguel Reale limita a soberania à Ética, ao defini-la como “o poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões, nos limites dos fins éticos de conveniência.” (REALE, 1960, 127).

Igualmente, Francisco Rezek restringe-lhe o alcance ao afirmar: “Atributo fundamental do Estado, a soberania o faz titular de competências que, precisamente porque existe uma ordem jurídica internacional, não são ilimitadas; mas nenhuma outra entidade as possui superiores”. (REZEK, 2008, p. 224).

José Alfredo de Oliveira Baracho aborda a soberania como uma característica que acompanha e caracteriza o Estado. (BARACHO, 1987, p. 14).

Dentre autores outros a analisá-la destacam-se Nicholas Onuf, Robert Jackson e James Rosenau.

Nicholas Onuf, um dos principais acadêmicos construtivistas no campo das Relações Internacionais, intervém a favor da inexistência de precedência entre o indivíduo e a sociedade que coexistem no mesmo espaço político. Desse modo, defende que a soberania somente é viável se o bem comum prevalecer, se o governo for detentor de valores éticos e depositar confiança em seu povo, bem como se houver um completo domínio do Poder Político sobre o território; em suma, só o Estado legítimo é capaz de garantir a existência de uma nação soberana. (ONUF, 1998, p. 159).

Por sua vez, Robert Jackson (2007, p. 32) defende que a majestas estatal tem o dever de coexistir com outras dentro da comunidade internacional em um exercício coletivo da potestade. Nesse diapasão, “exercer de modo coletivo a soberania significa participar de um esquema de cooperação mútua em que, por interesse

próprio, alguns Estados permitem que outros Estados intervenham em certas esferas de atividades em que, tradicionalmente, a própria soberania do Estado se manifesta, tal como, por exemplo, a esfera da política econômica.” (JACKSON, 2007).

Alfim, Rosenau, que não contrapõe soberania à intervenção. Seu discurso propugna um **continuum** no qual convivem o espaço de soberania e os espaços da não-soberania, verificando-se um movimento irreversível do primeiro em direção ao segundo. Num extremo restaria vedada qualquer tentativa de intervenção em razão da proteção das leis internacionais, no outro a possibilidade dessa intervenção seria viável. Isso caracterizaria o aparecimento de uma nova ordem internacional marcada por uma disputa intensa e duradoura entre a potestade e a intervenção. (TILIO NETO, 2003, p. 46-47).

Fato é que, ainda não se pode descartar o conceito tradicional de soberania, mormente porque ele não depende somente da conduta externa dos Estados, mas de questões internas levantadas pelos cidadãos. A propósito, Lyons e Mastanduno (1995, p. 196) enfatizam que “a legitimidade da comunidade internacional continuará sendo questionada enquanto houver diferenças entre os interesses que ela deva representar – sendo mais marcantes, atualmente, as diferenças entre Norte e Sul do globo.” (ROSENAU, 1995).

Sem embargo das novas visões dogmáticas, o cerne da problemática continua sendo o confronto entre poder interno e ingerência externa. Esse é o grande dilema a ser enfrentado ao discutir-se a situação atual da Amazônia brasileira, tanto no contexto mundial quanto sul americano.

2 A AMAZÔNIA BRASILEIRA E AS FORÇAS ARMADAS

A Amazônia, localizada ao norte da América do Sul, possui 6,5 milhões de quilômetros quadrados e integra os contingentes territoriais do Brasil, Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Equador, Suriname, Guiana e Guiana Francesa. O coração é a floresta amazônica, cuja maior parte da área, cerca de 3,5 milhões de quilômetros, se encontra localizada em solo brasileiro.

Usual equívoco que comumente ocorre é identificar a região norte, a floresta amazônica e a Amazônia Legal, como sendo idênticos espaços geográficos.

Em termos administrativos, a chamada Amazônia Legal é composta pelos seguintes estados: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, além de parte do Mato Grosso, Tocantins e Maranhão, com uma superfície de aproximadamente 5 milhões de km². Em seu território encontra-se a maior bacia hidrográfica do planeta, com aproximadamente 80 mil quilômetros de rios navegáveis e um quinto da reserva de água doce mundial. Contudo, a despeito da vasta extensão territorial, é baixa a taxa populacional de ocupação, cerca de 10% do total dos habitantes do Brasil, concentrando-se 80% nas áreas urbanas, a ocasionar um vazio demográfico e a predominância da floresta em mais da metade da área. Nesse espaço encontram-se, ademais, a maior população indígena do país, cerca de 214 mil nativos.³

Somente no início do século XX, com o auge da exploração da borracha, as fronteiras amazônicas foram efetivamente consolidadas. Esgotado o ciclo, a região voltou ao esquecimento gerando, conseqüentemente, um declínio demográfico. A revitalização ocorreu no período dos governos militares, com a implantação de projetos agropecuários e de infraestrutura de estradas e comunicações. Essa fase foi marcada pela assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), firmado em Brasília, em 3 de julho de 1978, pelos oito países amazônicos: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela.

Preconiza o artigo I do referido Tratado:

“Art. I - As Partes Contratantes convêm em realizar esforços e ações conjuntas a fim de promover o desenvolvimento harmônico de seus respectivos territórios amazônicos, de modo que essas ações conjuntas produzam resultados equitativos e mutuamente proveitosos, assim como para a preservação do meio ambiente e a conservação e utilização racional dos recursos naturais desses territórios.

Parágrafo único: Para tal fim, trocarão informações e concertarão acordos e entendimentos operativos, assim como os instrumentos jurídicos pertinentes que permitam o cumprimento das finalidades do presente Tratado”.⁴

³ Segundo o Censo de 2010, realizado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), a população indígena brasileira era de 896.917 (0,47% da população brasileira) com 305 etnias, distribuídas em 505 terras indígenas correspondendo a 12,5% do território brasileiro. Nestas terras vivem 517.383 índios (57,7% de todos os indígenas). A concentração é maior na Região Norte (38,2%), seguida do Nordeste (25,9%); Centro-Oeste (16%); Sudeste (11,1%); Sul (8,8%). *In*: <http://indigenas.ibge.gov.br/>. Consultado em 10/04/2015.

⁴ O TCA entrou em vigor em 02/08/1980, após a aprovação legislativa pelo Decreto 69, de 18 de outubro de 1978, que foi registrado nas Nações Unidas em 30 de outubro de 1980.

Trata-se de um instrumento jurídico de natureza técnica visando a promoção do desenvolvimento harmonioso e integrado da bacia, como meio de sustentação de um modelo de complementação econômica regional que contemple o melhoramento da qualidade de vida de seus habitantes e a conservação e utilização racional de seus recursos.

Cumprе recordar, não se restringirem os problemas da Amazônia apenas às fronteiras externas, mas à um espaço desconhecido a ser conquistado. Sua ocupação desordenada realça litígios fundiários, conflitos étnicos, garimpos, num caos ecológico e predatório grave e preocupante para o Estado Brasileiro. Tais fatores, aliados à indiscutível cobiça dos países desenvolvidos sobre as riquezas naturais da floresta, tem colocado a região no foco das discussões internacionais avivando impasses sobre a soberania brasileira.

Ao examinar os grupos que atuam na Amazônia podem ser identificados três atores principais:

- os ambientalistas;
- as empresas nacionais e transnacionais, e
- os militares

Atuam os ambientalistas, por intermédio das organizações não governamentais - nacionais e estrangeiras - pela ação dos ecologistas, grupo mais radical que defende a tese da intocabilidade do ecossistema, e, ainda, por meio dos chamados ambientalistas sociais. (FURNIEL, p. 15).

No debate atual sobre a Amazônia brasileira, a atuação das ONG's gera questionamentos. Isso porque, tais organizações engendram um novo tipo de relação mundial comandada por redes internacionais estruturadas, de caráter abrangente, devido as facilidades promovidas pelas novas tecnologias, em especial as ligadas à informática e às comunicações. Operando com uma rede capilar extensa, capaz de atingir locais nos quais o Poder Público dificilmente alcança, elas se sobrepõem à própria atuação nacional.

Seu crescimento no final do século XX, apoiado por extraordinários recursos financeiros, forjou um grupo de pressão muito forte junto aos governos dos países

emergentes. Críticas enfáticas são-lhes dirigidas, dentre as quais se destacam a ausência de controle estatal no tocante às suas ações, bem como sua subordinação apenas ao Conselho de Administração do órgão, fatos que possibilitariam um desvirtuamento dos objetivos sem um consequente ato sancionatório.⁵

A preocupação com a atuação das organizações não-governamentais na Amazônia elevou-se de tal maneira que, no ano de 2001, foi instalada uma Comissão Parlamentar de Inquérito, no Senado Federal, com a finalidade de apurar suas injunções nas questões indígena, ambiental e de segurança nacional. Após quase dois anos de trabalhos, em 12 de dezembro de 2002, foi apresentado pela relatora, Senadora Marluce Pinto, o relatório final, com as conclusões e os encaminhamentos da CPI. Nele, o principal e alarmante destaque versou sobre a ausência de fiscalização do Brasil no terceiro setor.

Leia-se:

“A verdade é que o Poder Público não está controlando as ONGs de modo algum, não só em razão da inépcia dos controles internos, mas também porque elas se encontram configuradas como qualquer associação da sociedade civil e suas ações são imunes à ingerência estatal, estando ao resguardo de dispositivo constitucional (art. 5º, XVIII, da CF).”

Mais:

“As ONGs querem maximizar, não o desenvolvimento econômico-social sustentável, mas as áreas de proteção indígenas e ambientais. Como filhas ideológicas do pós-moderno dos países ricos, que implica o enfraquecimento do Estado e das soberanias nacionais, são insensíveis ao sentimento patriótico e trazem, mesmo, consigo o germe das teses de internacionalização da Amazônia Brasileira.” (Relatório....2010).

⁵ Sobre a atuação das ONGs, Neli Aparecida de Mello, em tese de doutorado, pontua: (...) *há um imenso campo de trabalho relacionado, sobretudo, às questões de pobreza, ao meio ambiente e perda de biodiversidade, à aceitação e atendimento aos compromissos estabelecidos nas diversas negociações sobre as mudanças climáticas. As pressões feitas por ONGs, especialmente as internacionais, sobre esses temas continuam aumentando e muitas vezes são pressões vitoriosas. Também há questionamentos quanto às ações destas organizações. Como elas não são supervisionadas, nem controladas pelo Estado, e muitas delas somente prestam contas frente aos seus Conselhos de Administração e associados, não há garantia de seus objetivos filantrópicos.”* In: **Políticas Públicas Territoriais na Amazônia Brasileira - Conflitos entre Conservação Ambiental e Desenvolvimento - 1970-2000.** Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da USP e à Université de Paris X, Nanterre, 2002.

A CPI apresentou, outrossim, uma série de projetos de leis que visavam normatizar procedimentos para limitar a atuação livre das ONGs na Amazônia. Lamentavelmente, nada de concreto foi realizado e outra CPI foi criada em 3 de outubro de 2007, para investigar o repasse de recursos da União às organizações não governamentais, cujos trabalhos finalizaram em 2010, apontando novas irregularidades.⁶

Respeitante aos ecologistas, sustentam a tese da intocabilidade da região e defendem a integridade da maior floresta tropical do planeta, ameaçada de extinção pelo desmatamento. Efetivamente, considerando-se o ritmo acelerado da depredação ambiental, a fauna e flora nacionais poderão em breve espaço de tempo desaparecer, impedindo o país de se beneficiar das suas reservas naturais e comprometendo o desenvolvimento científico e a saúde mundial.

Concernente aos chamados ambientalistas sociais, propugnam um desenvolvimento sustentável que preserve os direitos das populações tradicionais, abarcando todos aqueles que possuam direitos primários de posse da terra, incluídos, nesse universo, os seringueiros, as populações ribeirinhas e os povos indígenas, principais protagonistas das atuais discussões sobre a Amazônia.

Outros atores de relevo que atuam na região e ameaçam a soberania pátria são as empresas nacionais e transnacionais. Tais grupos econômicos geram desconfianças pelo interesse na exploração dos recursos naturais existentes, um interesse que pode ser legítimo, mas que levanta suspeita pela defesa da política do desenvolvimento sustentável, muitas vezes sinônimo de uma exploração predatória que ignora os cuidados ambientais necessários.

Por último, a Amazônia conta com o importante protagonismo das Forças Armadas Brasileiras, cuja missão é preservar e defender sua integridade, para além de promover sua integração ao país. Notícia a História que desde os primórdios da

⁶ Atualmente, tramita no Senado Federal o PLS 288/2013 que institui a Lei de Imigração e revoga grande parte do Estatuto do Estrangeiro, sem prever qualquer autorização para que entes, órgãos ou pessoas estrangeiras atuem na Amazônia. Por seu turno, o Ministério da Justiça, em 2009, constituiu grupo de estudos para propor anteprojeto de lei com vistas a alterar o referido Estatuto. O grupo concluiu os trabalhos em agosto de 2014, todavia, o anteprojeto apresentado, da mesma forma que o PLS 288/20013, não contempla restrições aos estrangeiros para atuarem na região. Este anteprojeto ainda não foi apresentado ao Congresso, mas seu conteúdo em muito se assemelha ao substitutivo do PLS 288/2013, apresentado na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Exterior do Senado.

colonização, a defesa tem sido uma preocupação constante dos militares cuja presença se fez sentir a partir de 1616, com a fundação do Forte do Presépio, do qual se originou a cidade de Belém do Pará. Devido às ameaças francesas e inglesas, seguiram-se instalações de novos postos militares em locais diversos como o Oiapoque, Tabatinga e Óbidos.

Não obstante, somente durante o século XX a ocupação militar efetivar-se-ia. O desenvolvimento amazônico constituir-se-ia numa das principais bandeiras do regime pós-64. A construção de novas estradas e a implantação de projetos industriais e agrovilas ilustram o interesse pela região.⁷

A Política Nacional para a Amazônia Legal, aprovada em 14 de julho de 1995, previa encargos específicos para as Forças Armadas, tanto no que dizia respeito à sua missão constitucional de segurança como no tocante às ações que visassem o desenvolvimento sustentável; nesse último caso, preconizava-se uma parceria federativa com os governos estaduais, municipais e a sociedade. As Forças Armadas, portanto, sempre se fizeram presentes, desempenhando um papel insubstituível, que se expressa, inclusive, numa atuação social de apoio e cooperação às comunidades ribeirinhas e indígenas e aos núcleos populacionais mais isolados. Para tanto, imperioso que elas disponham de efetivos e meios materiais compatíveis que a extensão territorial demanda. (LOURENÇO, 1996, p. 19).

Ressalte-se exercerem, os militares, destacado papel na educação ambiental junto às comunidades civis, contribuindo, cada Força Singular, segundo suas peculiaridades, intensamente, com atividades relacionadas à preservação e os cuidados com o meio ambiente. (PRACIANO, 2001).

A propósito, Adriana Aparecida Marques observa que a ocupação das FFAA não é orientada somente pelas possíveis ameaças externas, mas pela responsabilidade atribuída aos militares de serem os avalistas e promotores da integração nacional. Acrescenta a autora que, no imaginário castrense, o sentido de sua permanência na Amazônia pressupõe a salvaguarda das fronteiras que, uma vez povoadas, tornam-se mais seguras e mais fáceis de serem defendidas. (MARQUES, 2007, pp. 190-193).

⁷ Um dos slogans dos governos militares sobre a Amazônia era: “*Integrar para não entregar*”.

Os marcos expressivos dessa política são o “Projeto Calha Norte”, criado em 1985 com o objetivo de “vivificar” a fronteira norte do Brasil e aumentar sua segurança com a presença mais efetiva do Estado e das Forças Armadas,⁸ como também a implantação do Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) e do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM). Tais mecanismos de controle tiveram como inspiração a integração de informações e a geração de conhecimentos atualizados para a articulação, o planejamento e a coordenação de ações globais de governo na Amazônia Legal Brasileira, visando a proteção, a inclusão social e o desenvolvimento sustentável da região.⁹

Fato é que, dois acontecimentos relevantes determinaram maior atenção das Forças Armadas na questão amazônica: o primeiro; o final da Guerra Fria e o desmonte da União Soviética, no qual soçobrou a ameaça do comunismo internacional e, conseqüentemente, a necessidade de combater-se o inimigo interno, palavra de ordem da Doutrina da Segurança Nacional. O segundo; o fortalecimento do MERCOSUL, que fez emergir um novo enfoque geopolítico: a integração, desativando-se, destarte, a principal hipótese de guerra brasileira voltada para o Cone Sul. Nesse novo cenário, unidades castrenses situadas no Rio Grande do Sul foram transferidas para o teatro amazônico, reforçando-se a fronteira norte. A consequência deste novo panorama alçou a Amazônia à questão prioritária, como se constata na Política de Defesa Nacional implementada pelo Governo Federal e publicada em 2013 (DOU, 26/9/2013):

⁸ O Projeto Calha Norte (PCN), elaborado durante o governo Sarney, em 1985, apresentava como objetivo principal promover a segurança e o desenvolvimento de uma faixa do território nacional situada ao Norte da Calha do Rio Solimões e do Rio Amazonas, com 160 quilômetros de largura e ao longo de 6,5 mil quilômetros de fronteira com a Guiana, Guiana Francesa, Suriname e Venezuela. Ele sofreu sérias críticas por parte de algumas organizações indígenas e de esquerda que afirmavam tratar-se de um projeto militar, concebido sem a participação dos povos da região e baseado nas tradicionais características da doutrina de segurança nacional da época. O PCN, modificado, continua em vigor e executa de maneira precária suas ações por meio de convênios, firmados entre o Ministério da Defesa, os Estados e as prefeituras municipais abrangidos pelo Programa para atendimento de infraestrutura básica e aquisição de equipamentos.

⁹ O Sistema de Proteção da Amazônia -SIPAM - é uma organização sistêmica cujos elos são os vários órgãos federais, estaduais e municipais, que tenham ações de governo na Amazônia e cujo objetivo é integrar, avaliar e difundir conhecimentos que permitam ações globais e coordenadas dos órgãos governamentais na Região.

O Sistema de Vigilância da Amazônia – SIVAM- é constituído de uma infraestrutura de meios técnicos e operacionais com objetivo de coletar, processar, produzir e difundir dados de interesse das organizações integrantes do SIPAM. Esse sistema é de responsabilidade da Força Aérea Brasileira. http://www.projetobr.com.br/c/document_library/get_file?folderId=1119&name=SIVAM. Acesso em 01 jun 2015.

“A Amazônia brasileira, com seu grande potencial de riquezas minerais e de biodiversidade, é foco da atenção internacional. A garantia da presença do Estado e a vivificação da faixa de fronteira são dificultadas, entre outros fatores, pela baixa densidade demográfica e pelas longas distâncias.

A vivificação das fronteiras, a proteção do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos naturais são aspectos essenciais para o desenvolvimento e a integração da região. O adensamento da presença do Estado, e em particular das Forças Armadas, ao longo das fronteiras tornou-se condição relevante para o desenvolvimento sustentável da Amazônia.

A Estratégia Nacional de Defesa, (DOU, 26/9/2013), no capítulo Diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa, insere o tópico “Priorizar a Região Amazônica”, o qual preconiza:

“A Amazônia representa um dos focos de maior interesse para a defesa. defesa da Amazônia exige avanço de projeto de desenvolvimento sustentável e passa pelo trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença.

O Brasil será vigilante na reafirmação incondicional de sua soberania sobre a Amazônia brasileira. Repudiará, pela prática de atos de desenvolvimento e de defesa, qualquer tentativa de tutela sobre as suas decisões a respeito de preservação, de desenvolvimento e de defesa da Amazônia. Não permitirá que organizações ou indivíduos sirvam de instrumentos para interesses estrangeiros – políticos ou econômicos – que queiram enfraquecer a soberania brasileira. Quem cuida da Amazônia brasileira, a serviço da humanidade e de si mesmo, é o Brasil.”

Ao longo do texto, ao serem tratados os objetivos estratégicos das Forças Armadas na parte relativa ao Exército Brasileiro, observa-se:

“O desenvolvimento sustentável da região amazônica passará a ser visto, também, como instrumento da defesa nacional: só ele pode consolidar as condições para assegurar a soberania nacional sobre aquela região. Dentro dos planos para o desenvolvimento sustentável da Amazônia, caberá papel primordial à regularização fundiária. Para defender a Amazônia, será preciso ampliar a segurança jurídica e reduzir os conflitos decorrentes dos problemas fundiários ainda existentes.”

Tal sentimento foi traduzido nas Diretrizes de Comando do Exército Brasileiro. A respeito, afirmaria o General Francisco Roberto Albuquerque, Comandante do Exército de 2003 a 2007:

“Prosseguir com a transformação, transferência ou extinção de OM, tendo em vista aumentar a presença na Amazônia e completar as OM prioritárias, ainda que se tenha de contrariar interesses diversos. Admite-se, para tanto, reduzir o efetivo daquelas de menor prioridade”. (ALBUQUERQUE, 2003).

Idêntica preocupação foi manifestada de maneira ainda mais explícita na Diretriz de 2007, emitida pelo General Enzo Martins Peri, quando Comandante do Exército nos Governos do ex-Presidente Lula da Silva e da Presidente Dilma Rousseff:

“A Amazônia continuará a receber a mais alta prioridade no âmbito da Força. Estratégias específicas para sua defesa devem ser estudadas, treinadas e aperfeiçoadas, particularmente a Estratégia da Resistência.” (PERI, 2007).

3 AMEAÇAS À SOBERANIA NACIONAL NO ÂMBITO AMAZÔNICO

As ameaças à soberania brasileira na Região Amazônica advêm de vários fatores tais como os oriundos de atividades ilícitas (terrorismo, tráfico de drogas), os decorrentes de raízes socioeconômicas (corrupção, pobreza extrema), os provenientes de desastres naturais, bem como os danos ocasionados pelo o homem junto ao ecossistema (desmatamento, poluição).

Ressaltou-se a atuação das organizações não governamentais, imunes ao controle estatal, e a das empresas nacionais e transnacionais que exploram a região sem atentarem para as regras do Direito Ambiental.

Porém, a mais nefasta e perigosa causa para a desintegração territorial amazônica é o esvaziamento dos orçamentos militares com a finalidade de atribuir às Forças Armadas “papel secundaríssimo de forças subalternas e auxiliares de segurança da América Latina. Enquanto isso, forças estrangeiras fizeram estranhas manobras militares perto de nossas fronteiras setentrionais, em plena selva amazônica de uma das Guianas”. A advertência, alarmante e temerária, não foi feita pelos Comandantes do Exército, Marinha ou Aeronáutica nem, tampouco, pelo Ministro de Estado da Defesa, foi feita pelo eminente constitucionalista Paulo Bonavides (1995, p. 255) há quase uma década atrás, apreensivo com a “mexicanização” da Amazônia, consoante sua própria expressão.

Nesse norte, advertiria o jurista:

“Desarmar o País é o primeiro passo para a sua desnacionalização e desmembramento.” Imperiosa, portanto, “(...) a função das Forças Armadas, onde o interesse nacional ficaria sacrificado se atribuíssemos à tropa de linha, debaixo do pretexto de que a guerra fria acabou, tarefas incompatíveis com a natureza da missão constitucional que desempenha a milícia, enquanto corpo permanente, dissuasório de aventuras invasoras ou imperialistas, as quais, o mundo está a ver, não cessaram nem vão cessar, conforme ilusoriamente se tem proclamado.” (BONAVIDES, 1995, pp. 255-256)

Diante de todas as colocações expostas, uma indagação merece ser colocada: existe, de fato, uma real ameaça internacional à soberania brasileira oriunda das condições encontradas na região amazônica? ¹⁰

Para respondê-la, impõem-se algumas considerações relevantes. Testemunha, esse início de século, riscos advindos de novas ameaças decorrentes da globalização, a saber: a tensão das relações regionais, a ausência de maior vigilância nas faixas de fronteiras, a instabilidade financeira mundial, a desregulação ambiental e ecológica, a má gestão dos recursos naturais, nomeadamente, os hídricos e os energéticos, o crime organizado transnacional, a emergência de radicalismos políticos, ideológicos e religiosos a gerar o recrudescimento do terrorismo, dentre outras causas geradoras do medo. A vida humana tornou-se, cada vez mais, suscetível às alterações súbitas que, de algum modo, desequilibram o centro vital de bem-estar e a sobrevivência do indivíduo. Para além da segurança das fronteiras - especialmente em se tratando de espaços de interesse geográficos - deve-se considerar a segurança das pessoas, vulneráveis à fatores como a pobreza e a desigualdade. ¹¹

¹⁰ As notícias de ameaças à Amazônia são potencializadas por declarações de líderes de expressão mundial. Ressalte-se: "Se os países subdesenvolvidos não conseguem pagar suas dívidas externas, que vendam suas riquezas, seus territórios e suas fábricas", **Margareth Thatcher** (1983). "Ao contrário do que os brasileiros pensam, a Amazônia não é deles, mas de todos nós. Oferecemos o perdão da dívida externa em troca da floresta", **Al Gore** (1989). "O Brasil precisa aceitar uma soberania relativa sobre a Amazônia", **François Mitterrand** (1989). "O Brasil deve delegar parte dos seus direitos sobre a Amazônia aos organismos internacionais competentes", **Mikhail Gorbachev** (1992). "Caso o Brasil resolva fazer uso da Amazônia, pondo em risco o meio ambiente nos Estados Unidos, temos que estar prontos para interromper este processo imediatamente", **General Patrick Hughes, Diretor da Agência de Defesa dos USA em 1998**. In: **Declarações do General de Exército Luiz Gonzaga Lessa. Ex-Comandante Militar da Amazônia. Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a atuação da Fundação Nacional do Índio - FUNAI. Câmara dos Deputados**, 2000, p.85. Consultar, também: www.defesabr.com/MD/md-amazonia.htm.

¹¹ Analisando o conceito de ameaça, Héctor Luis Saint-Pierre, Professor da UNESP Pró-Defesa, realizou um estudo teórico apresentando como as causas mais gerais: a pobreza e migração, o narcotráfico, o

Superar situação tão grave e emergencial que acomete diretamente a região amazônica passa pela implementação de ações eficazes para, a um só tempo, livrá-la do subdesenvolvimento e proteger seus recursos naturais. Sem dúvida, um desafio gigantesco que se impõe a toda Nação.

No momento em que os biocombustíveis, em especial, o etanol nacional, apresentam-se como fonte de energia promissora deste século, as acusações de que sua produção possa provocar o desmatamento de uma área considerada patrimônio da humanidade, a acarretar uma diminuição nas plantações de alimentos, obriga o Estado a adotar uma estratégia política eficaz para obstruir propostas de internacionalização da Amazônia nos fóruns de discussões mundiais. Ademais, não podem ser olvidados os impasses com os vizinhos fronteiriços, sempre temerosos da hegemonia brasileira no Continente, a gerar embates diplomáticos, a exemplo do ocorrido com o gás boliviano e a energia elétrica de Itaipu junto ao Paraguai.

Discussão relevante afeta ao tema centra-se, outrossim, na política indigenista nacional. A demarcação de terras indígenas em faixas de fronteiras contíguas impõe novo redimensionamento da questão silvícola, de forma a resguardar, concomitantemente, o direito imemorial das populações tradicionais e a defesa da Pátria.

Há que se atentar para a camuflagem de protagonistas que, sob o argumento de proteção da causa indígena, a merecer, de fato, o zelo público, buscam tão-somente facilidades para a intervenção internacional.

No dizer de Paulo Bonavides:

“Não é sem razão que a demarcação das reservas indígenas, ocorrendo mediante sub-reptícia pressão internacional, em verdade não corresponde aos interesses do nosso índio, mas aos desígnios predatórios da cobiça imperialista, empenhada já na ocupação dissimulada do espaço amazônico e na preparação e proclamação da independência das tribos indígenas como nações encravadas em nosso próprio território, do qual se desmembrariam.” (BONAVIDES, 1995, pp. 258).

meio ambiente, a proliferação nuclear, a democracia instável e o terrorismo internacional. À exceção da proliferação nuclear, a região amazônica está sujeita a todas as demais, sendo algumas delas geradas por fatores endógenos, e outras, como as provenientes da instabilidade democrática e o terrorismo, advindas dos países vizinhos. In: Ameaças: Uma Abordagem Teórica e Classificatória. http://www.memorial.sp.gov.br/images/noticia/000788/Palestra_Hector.ppt. Acesso em 21/02/ 2015.

Dúvidas não restam de que os recursos incalculáveis da flora amazônica tem sido objeto da cobiça internacional há longo tempo. O isolamento da região e sua baixa taxa demográfica facilitam a ocupação de invasores de propósitos duvidosos. Graças à presença das Forças Armadas é que a atuação de atores alienígenas tem sido minimizada.

Ademais, a ação do terceiro setor na região, a compra de longas extensões territoriais por estrangeiros, a demarcação de terras indígenas contínuas em áreas de fronteiras,¹² o aumento do narcotráfico e o conseqüente perigo de atuação de

¹² O Supremo Tribunal Federal no ano de 2009 julgou a Petição 3388/RR de relatoria do Min. Carlos Ayres de Brito, na qual se discutiu a demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol.

Visando nortear a atuação dos índios nas áreas demarcadas de modo a salvaguardar a soberania estatal, o Min. Menezes Direito, em voto-*visa*, julgou parcialmente procedente o pedido formulado para que fossem observadas as seguintes condições impostas pela disciplina constitucional ao direito dos índios sobre suas terras: 1) o usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas pode ser suplantado de maneira genérica sempre que houver, como dispõe o art. 231, § 6º, da CF, o interesse público da União, na forma de lei complementar; 2) o usufruto dos índios não abrange a exploração de recursos hídricos e potenciais energéticos, que dependerá sempre da autorização do Congresso Nacional; 3) o usufruto dos índios não abrange a pesquisa e a lavra de recursos naturais, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional; 4) o usufruto dos índios não abrange a garimpagem nem a fискаção, dependendo, se o caso, ser obtida a permissão da lavra garimpeira; 5) o usufruto dos índios fica condicionado ao interesse da Política de Defesa Nacional. A instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico, a critério dos órgãos competentes — o Ministério da Defesa e o Conselho de Defesa Nacional —, serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à FUNAI; 6) a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal na área indígena, no âmbito de suas atribuições, fica garantida e se dará independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à FUNAI; 7) o usufruto dos índios não impede a instalação pela União Federal de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União, especialmente os de saúde e de educação; 8) o usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação fica restrito ao ingresso, trânsito e permanência, bem como a caça, a pesca e o extrativismo vegetal, tudo nos períodos, temporadas e condições estipulados pela administração da unidade de conservação, que ficará sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; 9) o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade responderá pela administração da área de unidade de conservação, também afetada pela terra indígena, com a participação das comunidades indígenas da área, em caráter apenas opinativo, levando em conta as tradições e os costumes dos indígenas, podendo, para tanto, contar com a consultoria da FUNAI; 10) o trânsito de visitantes e pesquisadores não-índios deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação nos horários e condições estipulados pela administração; 11) deve ser admitido o ingresso, o trânsito, a permanência de não-índios no restante da área da terra indígena, observadas as condições estabelecidas pela FUNAI; 12) o ingresso, trânsito e a permanência de não-índios não pode ser objeto de cobrança de quaisquer tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas; 13) a cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza também não poderá incidir ou ser exigida em troca da utilização de estradas, equipamentos públicos, linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocadas a serviço do público, tenham sido excluídos expressamente da homologação ou não; 14) as terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico, que restrinja o pleno exercício da posse direta pela comunidade jurídica ou pelos silvícolas; 15) é vedada, nas terras indígenas, a qualquer pessoa estranha aos grupos tribais ou comunidades indígenas a prática da caça, pesca ou coleta de frutos, assim como de atividade agropecuária extrativa; 16) os bens do patrimônio

guerrilhas ligadas a atividades criminosas, além da possibilidade de o Brasil vir a tornar-se uma potência energética pela adição à sua matriz dos biocombustíveis, exsurgem como reais e efetivas ameaças a pairar sobre a Amazônia.

Mister, pois, que o Estado as enfrente e as supere. Para tanto, fundamental a conscientização dos órgãos de governo e da própria sociedade civil de que a ocupação e a exploração amazônica devem se dar de forma responsável e em acatamento aos princípios programáticos da Constituição Federal, que contemplam os direitos das populações tradicionais, a preservação do meio ambiente, a defesa da Pátria atribuída às Forças Armadas, a política agrícola, o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica.

À evidência serão os problemas ambientais que irão gerar a necessidade de um esforço de resistência às pressões internacionais. Como os países desenvolvidos classificam as florestas tropicais como patrimônio da humanidade, a necessidade de produção de alimentos e de biocombustíveis deve ser muito bem planejada a fim de evitar intervenções indesejáveis. Aliás, é nessa região que se centra uma discussão vital para a defesa nacional: a questão da faixa de fronteira,¹³ definida como o espaço territorial que acompanha a linha demarcatória com os Estados vizinhos.

indígena, isto é, as terras pertencentes ao domínio dos grupos e comunidades indígenas, o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, observado o disposto nos artigos 49, XVI, e 231, § 3º, da Constituição da República, bem como a renda indígena, gozam de plena isenção tributária, não cabendo a cobrança de quaisquer impostos, taxas ou contribuições sobre uns e outros; 17) é vedada a ampliação da terra indígena já demarcada; 18) os direitos dos índios relacionados as suas terras são imprescritíveis e estas são inalienáveis e indisponíveis. Dita decisão suscitou dúvidas sobre a sua correta aplicação sendo, por isso, objeto de novo questionamento judicial no Supremo Tribunal Federal, em sede de Embargos de Declaração na Petição 3.388/RR, sob a relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, onde se fixou o alcance princiológico do acórdão. Assentou a Corte, na oportunidade, que aos índios, como a quaisquer outros brasileiros nas suas terras, aplicam-se os regimes de proteção ambiental e de segurança nacional. Estando a terra indígena em faixa de fronteira, o que se revelava no caso em exame, o usufruto dos índios sobre a terra estará sujeito a restrições sempre que o interesse público de defesa nacional esteja em jogo. A instalação de bases militares e demais intervenções militares a critério dos órgãos competentes, ao contrário do que parece se extrair da Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas e da Convenção nº 169 da OIT, será implementada independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à FUNAI. O mesmo deverá ocorrer quando o interesse da defesa nacional coincidir com a expansão da malha viária ou das alternativas energéticas e o resguardo de riquezas estratégicas, conforme manifestação favorável do Conselho de Defesa Nacional. A circunstância de a faixa de fronteira constituir área indispensável à segurança nacional, à defesa da integridade territorial do Brasil e à proteção da soberania nacional justifica, plenamente, todas as medidas preconizadas.

¹³ A demarcação de terras indígenas ensejou controvertida discussão sobre as faixas de fronteiras. O Artigo 20, § 2º da Constituição de 1988, estabelece como bens da União: *“A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização*

Por igual, mister se ponderarem valores constitucionalmente albergados pela *Lex Magna* no trato da demarcação de terras indígenas que tanto preocupa as autoridades e que tem se constituído em objeto de discussões após o Comandante

serão reguladas em lei." No ano de 2004, em pronunciamento na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado, o então Ministro da Defesa, José Viegas Filho, assim se expressou: " *Em síntese, interessa à defesa nacional que a proteção que necessariamente se deve dar à faixa de fronteira, sobretudo na região norte do país, não se veja sensivelmente afetada pela perpetuação de vazios demográficos – especialmente os que, por serem contíguos a espaços semelhantes aos países vizinhos, possam dar lugar seja à reivindicações de formação de "nações indígenas", seja à diminuição da capacidade de atuação do Estado na repressão de delitos transfronteiriços, seja ainda à percepção errônea, fora do nosso País, de que possa haver no nosso território "áreas sem governo". A ação do Estado deve fazer-se presente – e até reforçada – na faixa de fronteira para assegurar a preservação, conservação e manutenção sustentável dos recursos naturais, bem como a proteção das terras e comunidades indígenas e para coibir a atuação descontrolada de organizações cujos interesses e finalidades sejam incompatíveis com os da nação brasileira.*" A discussão ainda está longe de se encerrar. A Comissão de Constituição e Justiça do Senado aprovou em 21/02/2008 a Proposta de Emenda nº 49/2006, que reduz a faixa de fronteira de 150 km para 50km. A PEC apresentada em 2006 prevê a diminuição da largura da faixa do Mato Grosso do Sul até o Rio Grande do Sul. Na proposta, defendia-se, também, a alteração da faixa na região Amazônica, rejeitada pela maioria dos parlamentares na CCJ.

O texto legislativo, acompanhado de uma Justificação falaciosa, constitui um verdadeiro atentado à soberania pátria. Leia-se:

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 49 DE 2006

Dá nova redação ao § 2º do art. 20 da Constituição, para dispor sobre a alteração da faixa de fronteira.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição, promulgam a seguinte emenda ao Texto Constitucional:

Art. 1º O § 2º do art. 20 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 20.

§ 2º A faixa de até cinqüenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para a defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.NR)"

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

"Há tradição, no direito internacional público comparado, segundo a qual os Estados limitam direitos de posse e de propriedade fundiária em suas regiões de fronteira, de forma discricionária, como decorrência da necessidade de prover segurança territorial.

A salvaguarda em apreço, pacificamente incorporada pela prática internacional, revela o Estado atuando no pleno exercício de sua soberania e de seu poder jurisdicional. No Brasil, há tratamento constitucional da matéria, o que bem denota a importância que se lhe dá. Com efeito, o art. 20, § 2º, da Constituição de 1988, estabelece que a faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para a defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

A legislação infraconstitucional que cuida do tema, não obstante anterior a Constituição em vigor, é a Lei 6.643/1979, que se encontra nitidamente em descompasso com a realidade internacional. De resto, a própria Constituição de 1988 foi concebida ainda sob os influxos da "Guerra Fria", em contexto totalmente alheio à realidade presente.

Vivemos o tempo da integração regional e da construção de blocos econômicos. O tecido mais sensível para que se apliquem tais dinâmicas é, em verdade, a faixa de fronteira, que hoje se vê engessada e relegada economicamente à hipossuficiência, diante da legislação que ora pretendemos atualizar.

Hoje, os mecanismos de segurança, controle e informação instantânea dos quais dispõe o Estado transformam a legislação brasileira de faixa de fronteira em obsoleta e comprometedora do desenvolvimento regional. As regiões fronteiriças são sacrificadas pela Geografia e pela História. Não há mais razão para que o sejam também pelo Direito e pela Política."

A guia de informação, a mencionada PEC foi arquivada no final da legislatura, em 27 de janeiro de 2015.

Militar da Amazônia ter declarado, publicamente, que a política indigenista governamental é caótica.¹⁴

Por fim, decisivo enfatizar a necessidade de conscientização da sociedade civil no sentido de que a soberania, a segurança e a defesa do Estado são responsabilidades dos Poderes e das Instituições Públicas. Não se está diante de uma questão militar, mas de uma questão de interesse nacional na qual avulta o sentimento patriótico de todos os brasileiros. Dentre as medidas a serem adotadas, o reaparelhamento das Forças Armadas exsurge como vital para que estratégias de dissuasão sejam bem sucedidas. Nas palavras de Pieranti, Cardoso e Rodrigues da Silva, quando se fala em soberania “(...) cabe ao Poder Executivo garanti-la e ao Poder Legislativo discuti-la para depois apoiá-la, o que significa a necessidade de investimentos constantes em recursos humanos, estudos e renovação de aparato militar.” (PIERANTI, CARDOSO, e SILVA, 2007). Do contrário, adverte Paulo Bonavides (1995, p. 259) “A consciência da nacionalidade, picada de remorso, não saberia explicar às gerações futuras com honra e dignidade tanta omissão e descaso!”.

Hodiernamente presencia-se o desinteresse da classe política com relação aos assuntos relativos à defesa nacional na região, praticamente delegado aos militares que detêm o monopólio da ocupação e do pensamento estratégico da Amazônia, e cuja preocupação com a área é pertinente e alarmante.

Ao contrário da segurança existente nas fronteiras nacionais sulinas, contíguas aos países integrantes do MERCOSUL que possuem entre si divergências históricas; o norte brasileiro apresenta sérios problemas advindos dos Estados vizinhos. A possibilidade de invasão, embora esporádica, dos guerrilheiros das FARCS da Colômbia, a desavença entre o Peru e o Equador, a questão do território Essequibo entre a Venezuela e a Guiana, são fatores que podem provocar um desequilíbrio geopolítico no local.

Embora o Poder Público disponha de recursos reduzidos para desenvolver ou mesmo vigiar o vasto território amazônico, medidas não de ser promovidas com

¹⁴ A propósito, em 8 de julho de 2008, a grande imprensa noticiou o resultado de uma auditoria feita pelo Tribunal de Contas da União na FUNAI, na qual se concluiu que realmente a Fundação não está organizada para tratar do problema do índio no Brasil.

vistas a dotá-lo de uma infraestrutura adequada de desenvolvimento sustentável, que permita a exploração das riquezas minerais e da biodiversidade sem provocar danos ao meio ambiente. Agregue-se a necessidade de vivificação das faixas de fronteiras com o adensamento da presença do Estado e a regularização fundiária.

Indubitavelmente cogitar acerca da mitigação da soberania brasileira sobre a Amazônia é inaceitável, seja sob a ótica jurídica, seja política! Sem embargo, sua preservação não pode e nem deve ser apenas uma missão delegada às Forças Armadas. Trata-se de questão estratégica para o Estado Brasileiro que envolve toda a sociedade.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Francisco Roberto. Diretriz Geral do Comandante do Exército. Brasília, 2003. In: http://dcont.sef.eb.mil.br/nova/files/sistemas/9_DiretrizGeralDoComandanteEB_2003.pdf. Acesso em 3 jan 2015.
- ARAUJO, Marcelo. Justiça Internacional e Direitos Humanos: Uma Abordagem Contratualista. [http:// www.geocities.com/marceloeva](http://www.geocities.com/marceloeva). Acesso em 5 jun 2008.
- ARBUET-VIGNALI, Heber. Los Precursores de la Idea de Soberanía. Nicolás Maquiavelo y Jean Bodin. Montevideo-Uruguay: Fundación de Cultura Universitaria, 2004, 1. ed.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral da soberania. In: Revista Brasileira de Estudos Políticos, UFMG, n. 63/64, Jul. 1986 e jan. 1987.
- BENOIST, Alain de. Qu'est-ce que la Souveraineté? In: *Éléments*, No. 96 November 1999.
- BERARDO, Telma. Soberania, um Novo Conceito? In: Revista de Direito Constitucional e Internacional, São Paulo, n. 40, p. 32, julho/set. 2002.
- BODIN, Jean. *The Six Books of a Commonwealth: A Facsimile Reprint of the English Translation of 1606, Corrected and Supplemented in the Light of a New Comparison with the French and Latin Texts*, Livro I, Capítulo VIII. Cambridge: Harvard University Press, 1962.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. São Paulo: Malheiros, 1995, 3. ed.

CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 2. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

CASTILHO, Manoel Lauro Volkmer de. Seminário Faixa de Fronteira: Novos Paradigmas. Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, Brasília, 2004.

DIHN, Nguyen Quock; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. Direito Internacional Público. Tradução de Vitor Marques Coelho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.

FERRAJOLI, Luigi. A Soberania no Mundo Moderno. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FURNIEL, Ana Cristina da Matta. Amazônia – a ocupação de um espaço: internacionalização x soberania nacional (1960-1990). Dissertação de mestrado apresentada no Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1993. http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/militares-amazonia/txt_Ana_Furniel.pdf. Acesso em 3 jun. 2015.

HOBBS, Thomas. O Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil. São Paulo: Os Pensadores, Nova Cultura, 4. ed, 1998.

Indicadores de Desenvolvimento Sustentável: Brasil 2012. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

JACKSON, Robert H. Sovereignty: Evolution of an Idea. Cambridge, U.K.: Polity Press, 2007.

LOURENÇO, José Seixas. Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Brasília, 1996.

LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael; ROSENAU, James N. Sovereignty in a Turbulent World. In: Beyond Westphalia? State and International Intervention. London: John Hopkins, Baltimore, 1995.

MARQUES, Adriana Aparecida. A Amazônia: Pensamento e Presença Militar. Tese de Doutorado em Ciência Política, na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da USP, 2007.

MELLO, Neli Aparecida de. Políticas Públicas Territoriais na Amazônia Brasileira - Conflitos entre Conservação Ambiental e Desenvolvimento 1970-2000. Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da USP e à Université de Paris X, Nanterre, 2002.

MIRANDA, Jorge. Povo, Democracia, Participação Política. <http://multimedia.opovo.com.br/revista/jorge-miranda.pdf>. Acesso em 3 maio 2008.

ONUF, Nicholas G. *The Republican Legacy in International Thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

PERI, Enzo Martins. Diretriz Geral do Comandante do Exército. Brasília. 2007. In: http://www.sgex.eb.mil.br/be_ostensivo/BE2007/be2007pdf/be34-07.pdf. Acesso em 3 jan 2015.

PERINI, Raquel Fratantonio. *A Soberania e o Mundo Globalizado*. 2003. In: <http://jus.com.br/artigos/4325>. Acesso em 3 fev 2015.

PHILPOTT, Dan. *Sovereignty*. In: *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Summer 2003 edition.

PIERANTI, Octavio Penna, CARDOSO, Fabio dos Santos, SILVA, Luiz Henrique Rodrigues da. Reflexões acerca da política de segurança nacional: alternativas em face das mudanças no Estado. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 41(1):29-48, Jan./Fev. 2007.

PRACIANO, João Henrique Mesiano. *As Forças Armadas Brasileiras e o Meio Ambiente: Um Novo Diálogo com a Sociedade*. Center for Hemispheric Defense Studies. *Redes. Research and Education in Defense and Security Studies*. Washington DC. 2001. In: <http://www.ndu.edu/chds/REDES2001/Papers>. Acesso em 8 jun 2008.

Proposta de Emenda à Constituição nº 49, de 2006, apresentada em 11/6/2006.

REALE, Miguel. *Teoria do Direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2. ed, 1960.

Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito referente ao Relatório Final da CPI: ONGs. In: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194594/CPIongs.pdf?sequence=6> Acesso em 5 jun 2008.

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. São Paulo: Saraiva, 11. ed, 2008.

SALOMÃO, Khalid Fernandes Braga. *Reflexões sobre a Soberania: uma Trajetória do Pensamento Clássico às Questões*. Dissertação de Mestrado em Filosofia. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

SANTOS, António P. Ribeiro dos. *As Metamorfoses do Estado – Rumo à Mega-Confederação Européia?* Almedina: Coimbra, 2005.

SHMITT, Carl. *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Tradução: George Schawb. Cambridge, MA & London: The MIT Press, 1985.

SHMITT, Carl. *The Concept of the Political*. The University of Chicago Press, 1996.

Supremo Tribunal Federal. Embargos de Declaração na Petição 3388/RR. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Data de Julgamento: 23/10/2013, Tribunal Pleno, Publicação: 4/2/2014.

TILIO NETO, Petronio. Soberania e Ingerência na Amazônia Brasileira. Dissertação de mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Políticas, USP, São Paulo, 2003.

CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS DAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS, 1824- 1946

Paulo Roberto de Almeida¹

“Those who hold and those who are without property have ever formed distinct interests in society. Those who are creditors, and those who are debtors, fall under a like discrimination. A landed interest, a manufacturing interest, a mercantile interest, a moneyed interest, with many lesser interests, grow up of necessity in civilized nations, and divide them into different classes, actuated by different sentiments and views. The regulation of these various and interfering interests forms the principal task of modern legislation, and involves the spirit of party and faction in the necessary and ordinary operations of the government.”

James Madison, Federalist n. 10, 23/11/1787

1 A INTERPRETAÇÃO ECONÔMICA DAS CONSTITUIÇÕES

Ao empreender, em 1913, a análise das fontes documentais relativas ao processo de elaboração constitucional norte-americana, particularmente pela leitura dos escritos deixados pelos *Founding Fathers*, o historiador e cientista político americano Charles Beard confessou que ficou surpreendido “pela ênfase que muitos deles colocavam nos interesses econômicos enquanto forças na política e na formulação das leis e constituições” (1960: vi). Ele constatou que muitos “pais da República viam o conflito em torno da formulação da Constituição como derivando essencialmente de conflitos entre interesses econômicos” (p. vii). James Madison, por exemplo, considerava que a fonte mais comum e durável na constituição das

¹ Diplomata. Doutor em Ciências Sociais, Mestre em Planejamento Econômico. Foi professor no Instituto Rio Branco e na Universidade de Brasília, diretor do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) e, desde 2004, é professor de Economia Política no Programa de Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) em Direito do Centro Universitário de Brasília (Uniceub). Como diplomata, serviu em diversos postos no exterior. É editor adjunto da Revista Brasileira de Política Internacional e autor de vários livros de relações internacionais e de diplomacia brasileira. Desde agosto de 2016 é Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, IPRI-Funag /MRE

diferentes facções e classes sociais era “a distribuição desigual e diversa da propriedade” (Madison, *The Federalist*, n. 10, apud Beard, p. 14-15). A mesma ênfase nessa passagem de Madison é colocada pelo historiador econômico Douglas North, em seu livro de teoria e história, *Structure and Change in Economic History* (1981: 188-189).

Madison aparece nesse texto quase como um “marxista” *avant la lettre*: “Os que detêm e os que não possuem propriedade sempre constituíram os diferentes interesses na sociedade”; em lugar, contudo de pregar qualquer igualitarismo social com base numa distribuição equitativa da propriedade, Madison enfatizava que “a regulação desses vários interesses relacionados”, entre os quais ele colocava os “interesses fundiários, manufatureiros, mercantis, financeiros, e outros menores”, “constitui a principal tarefa da legislação”, isto é, da Constituição (MADISON, p. 15; PENSADORES, 1985).

As cartas constitucionais nacionais representam, precisamente, a condensação jurídica da vida em sociedade e, como tal, elas permitem regular a teia das relações econômicas, políticas e sociais entre os diferentes grupos que compõem a sociedade em questão. As relações sociais fundamentais, em qualquer sociedade, são formadas pelos processos de apropriação e de dominação, isto é, pelas transações sociais que se estabelecem a partir da propriedade econômica e aquelas que derivam do exercício da autoridade política. À medida que uma sociedade torna-se mais complexa, multiplicam-se os conflitos de interesse em torno desses dois princípios básicos da organização societária. “O que importa é reconhecer que qualquer estrutura social que haja alcançado um certo grau de diferenciação, necessitará organizar-se politicamente a fim de que os seus conflitos internos não a tornem inviável” (FURTADO, 1964: 37).

As constituições representam, precisamente, a forma de organização especificamente política das sociedades economicamente complexas. Ao regular as relações econômicas e sociais das sociedades, as cartas constitucionais condicionam, em grande medida, as formas que assumirão a organização produtiva e a distribuição de bens de consumo, bem como as frações do excedente produtivo que serão devotados respectivamente à poupança ou ao investimento, tanto quanto a sua

elaboração e implementação é bastante influenciada pela organização econômica pré-existente aos processos de formulação constitucional. Os adeptos da interpretação marxista da história dirão que as constituições representam uma síntese momentânea da “luta de classes” em curso permanentemente nas sociedades, ao passo que os aderentes ao constitucionalismo de origem britânica insistirão sobre o pacto social, ou o contrato institucional, que os membros de uma sociedade negociam entre si por meio do Estado.

A Constituição americana foi elaborada num momento histórico em que o constitucionalismo jurídico e político, inspirado nas concepções contratuais de Locke, propunha-se, mais essencialmente, a resguardar a propriedade e os direitos individuais do cidadão em face do poder arbitrário do príncipe. Essa tradição vinha diretamente da Magna Carta – que os barões obrigaram o Príncipe João a assinar, em 1215 –, com diversos desenvolvimentos institucionais posteriores, sobretudo nos instrumentos que regularam os poderes respectivos do rei e do parlamento nos grandes do século XVII, que levaram inclusive à decapitação de um rei, em 1649. Os “contratos” constitucionais que foram sendo gradualmente elaborados pela via dos costumes, mais do que por meio de assembleias constituintes, visavam, entre outros objetivos, resguardar e defender a esfera dos negócios privados da intromissão indevida do soberano, bem como serviam para regular e limitar a capacidade de imposição fiscal por parte do Estado.

Esta é uma das razões pela qual a constituição da Filadélfia (1787) estipula muito claramente que “todas as leis destinadas a captar recursos [da sociedade] terão início pela Câmara de Representantes” (artigo I, seção 7). Da mesma forma, a seção 8 do mesmo artigo I reserva unicamente ao Congresso o poder de legislar em matéria econômica: “O Congresso terá poder de estabelecer e coletar taxas, impostos, contribuições e licenças; de pagar as dívidas; de fazer empréstimos em dinheiro sobre o crédito dos Estados Unidos; de regular o comércio com as nações estrangeiras; de cunhar moeda e de estipular o seu valor, bem como o das moedas estrangeiras...”. Na sequência muitos desses poderes acabaram sendo delegados ao executivo, mas sob o escrutínio severo do Congresso, que se impõe ao presidente em várias áreas, inclusive e principalmente em matéria econômica.

Charles Beard já havia constatado que “é difícil ao observador superficial da Constituição, que leu apenas os comentários dos legistas, conceber esse instrumento como um documento econômico” (1960: 152). No entanto, a despeito de seu caráter impessoal e de seu compromisso filosófico com o “bem comum”, a Constituição constitui, a par de sua função reguladora das relações sociais como autoridade política soberana, um tipo de contrato econômico, estabelecendo condições para a utilização social da riqueza produzida em sociedade e regulando sua repartição na comunidade. Esta é exatamente a conclusão a que chega Beard, depois de examinar o processo de elaboração constitucional e o próprio texto da carta da Filadélfia, numa interpretação que muitos analistas subsequentes consideraram tingida de marxismo: “A Constituição era essencialmente um documento econômico baseado no conceito de que os direitos de propriedade privada fundamental são anteriores ao governo e moralmente além do alcance das maiorias populares” (idem, p. 324).

Na verdade, o caráter econômico dos textos constitucionais, seja no caso americano, seja no brasileiro, é suplementar ao foco central desse tipo de documento, que se refere basicamente à divisão dos poderes, suas relações e atribuições respectivas, à processualística dos atos legislativos e demais medidas governamentais, bem como à própria organização do Estado, inclusive em suas dimensões territoriais e relações exteriores. O conteúdo econômico costuma se resumir, nos textos mais simples, à percepção dos impostos e regulação dos direitos de propriedade, e nos mais complexos (ou mais prolixos) a uma descrição completa da ordem econômica, denotando o caráter intrusivo do Estado na vida econômica. O Brasil evoluiu de uma carta praticamente silente no campo econômico – sua primeira constituição, a do Império – para textos cada vez mais elaborados, e altamente intrusivos, na ordem econômica. Uma avaliação desse percurso pode ser útil para enquadrar a base constitucional de suas relações econômicas internacionais.

Tabela 1 - Constituições e regimes políticos no Brasil, 1824-1946

Constituições	Tipo de instituição	Características
1 ^a .: 1824 Outorgada; emendas.	Longa duração, 65 anos de regime parlamentar.	Pedro I dissolve a Constituinte; quatro poderes, inclusive o Moderador, exclusivo do imperador, podendo dissolver a Câmara; voto censitário;
2 ^a .: 1891	Emendada em 1926;	Regime republicano federativo,

Constituinte; promulgada.	eleições fraudulentas.	autonomia dos estados; presidencialismo de 4 anos, sem reeleição; voto restrito aos alfabetizados; Estado laico;
3 ^{a.} : 1934 Promulgada; curta vigência	Assembleia, com representação corporativa	Centralização, nacionalismo econômico; direitos sociais e laborais; direito de voto às mulheres; analfabetos continuam excluídos;
4 ^{a.} : 1937 Imposta	Golpe de Estado fechou o Congresso	Autoritária, inaugura o Estado Novo: dissolução dos partidos; centralização; ditador legisla por decretos.
5 ^{a.} : 1946 Promulgada	Assembleia Constituinte	Tensão entre a maioria presidencial e o Congresso, proporcional; coalizões heteróclitas de partidos.

Fonte: Elaborado pelo autor.

2 A ESTRUTURA CONSTITUCIONAL DO IMPÉRIO LIBERAL ESCRAVISTA

O Brasil sempre possuiu um Estado intervencionista, seja como resultado da herança centralizadora portuguesa, seja como decorrência natural e imposição necessária das deficiências notórias em matéria de infraestrutura, o que comandava um papel ativo do Estado na definição e implementação de obras públicas. Mas sua primeira constituição, outorgada pelo soberano depois que este autoritariamente dissolveu a assembleia constituinte, era extremamente contida em suas determinações econômicas. Durante o Império (e até numa primeira fase da República), grande parte das principais obras de infraestrutura foi construída em associação com o capital estrangeiro, num regime que poderia ser caracterizado como de “parcerias público-privadas”. Por esse sistema, o Estado central concedia, ao investidor privado – geralmente estrangeiro –, a famosa “garantia de juros”, geralmente em torno de 6% ao ano, mediante concessões para ferrovias, vias navegáveis, saneamento urbano e comunicações – telégrafo ou telefone – que podiam estender-se por várias décadas.

A primeira constituição, tomando apoio na doutrina de Benjamim Constant, era bastante liberal no plano político e no econômico, mas consoante o caráter unitário do Estado monárquico, mantinha atreladas ao governo central as diversas províncias, que tinham seus presidentes designados pelo Imperador, este o detentor

de um quarto poder, o Moderador, que lhe permitia exercer certo controle sobre as forças políticas em que se dividia a reduzidíssima fração educada da sociedade. Esse mesmo caráter unitário do Estado foi em grande medida responsável pela preservação do instituto da escravidão por tempo mais longo que o necessário para uma evolução das estruturas econômicas no sentido desejado por homens como Mauá, pois que de outra forma, um Estado federativo, como desejado pelos revolucionários do Nordeste e do Sul, teria, provavelmente derivado mais cedo para uma emancipação paulatina do regime servil a partir das províncias (como aliás nos EUA).

José Bonifácio foi, neste caso, menos sábio do que o habitualmente afirmado, pois que, partindo da ideia de uma “peça majestosa e inteiriça desde o Prata até o Amazonas”, denegriu o projeto federalista, assimilando-o ao republicanismo e acusando seus líderes de pretenderem um “governo monstruoso”, para serem nas províncias “chefes absolutos, corcundas despóticos”. Os “bispos sem papa”, no dizer de Bonifácio, foram esmagados nas tentativas de descentralização e o Brasil continuou a ser, mesmo depois de abolido o Estado unitário da monarquia, e a despeito da ironia de inscrever na primeira constituição republicana o princípio federalista, a mais unitária das repúblicas americanas (Mello, 2004, *passim*). Como indicou Raymundo Faoro, no Império, a centralização estatal se manifestava sobretudo no terreno econômico, de que são exemplos os códigos e regulações para o comércio e a indústria:

Praticamente, tudo dependia do Governo, com autorizações, favores, tarifas protecionistas e concessões; fora da faixa do Tesouro não conseguia medrar a iniciativa privada (Faoro, 1958: 210).

O próprio Mauá, a despeito de ser um grande concessionário de permissões governamentais, ou talvez por isso mesmo, se queixava, em sua autobiografia, da intromissão do Estado em todas as esferas da vida econômica:

Clama-se que no Brasil tudo se espera do Governo e que a iniciativa individual não existe! E como não há de ser assim se tudo quanto se refere à ação do capital, desde que este se aglomera para qualquer fim de utilidade pública ou particular, em que a liberdade das convenções devia ser o princípio regulador, esbarra-se logo de frente com péssimas leis

preventivas, e quando estas não bastam, a intervenção indébita do Governo aparece na qualidade de tutor? (Souza, 1943: 219)

De fato, a despeito de a Constituição de 1824 não ser muito intrusiva na vida econômica, limitando-se a poucas definições de direitos de propriedade (Brasil, 1824), a regulação das relações econômica pelo Estado era dominante, a ponto de se poder traçar uma relação simétrica de mútua exclusão entre o ambiente de negócios no mundo anglo-saxão e o mesmo cenário no contexto luso-brasileiro. No primeiro, tudo o que não fosse vedado expressamente pelo poder político, estava *ipso facto* franqueado à iniciativa privada, bastando que dois ou mais sócios se organizassem para explorar alguma atividade econômica e registrassem o empreendimento. No mundo ibérico, ao contrário, tudo o que não estivesse devidamente sancionado por algum alvará régio, que não tivesse a chancela de alguma permissão expressa do soberano, para aquela atividade específica, estava literalmente fechado à exploração de qualquer agente econômico; mesmo já adiantado o Segundo Império, até as sociedades por ações tinham de ter permissão expressa do poder político para se constituírem e solicitarem o direito de iniciar algum empreendimento privado. Num ambiente assim compreende-se a exasperação de Mauá durante a maior parte de sua vida (Caldeira, 1995).

3 A REPÚBLICA APROFUNDA A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA

No decorrer do Império, entretanto, a maior parte da atividade econômica do governo estava centrada na regulação do comércio exterior (taxação seria o termo exato, nos dois sentidos), uma vez que as rendas das alfândegas constituíam o grosso da arrecadação e o essencial dos recursos do Estado (Almeida: 2005). Os responsáveis econômicos nessa área eram especialmente minuciosos na formulação da política comercial, bem mais por razões fiscais do que por instintos protecionistas (que de toda forma foram se agravando com o passar do tempo). Tanto a reforma aduaneira de Alves Branco, em 1844, quanto a extinção (oficial pelo menos) do tráfico, em 1850, vão permitir arrecadar recursos e liberar capitais para fins de trabalhos de infraestrutura e de investimentos produtivos na indústria. A República não vai alterar substancialmente o cenário nesse particular, com a distinção essencial

que ela se faz em detrimento do Estado unitário e em benefício das províncias, convertidas doravante em estados, com bastante poder econômico e até “militar”.

Ao início da República, a preocupação com o equilíbrio orçamentário, a ênfase dada aos aspectos monetários e uma política econômica vacilante e com alternativas e hesitações, ao gosto da posição pessoal de cada ministro da Fazenda – doze ministros se sucederam nos primeiros oito anos da República –, prejudicaram sensivelmente o esquema do desenvolvimento e da industrialização, como era a intenção inicial dos dirigentes republicanos. Não surpreende, assim, que a Constituição aprovada em 1891 apresentasse ambiguidades típicas de um regime de transição, hesitando entre um modelo de organização e outro, embora fortemente marcado pelo exemplo dos EUA, no qual se inspiraram seus dois principais formuladores, Rui Barbosa e Prudente de Moraes, ambos tribunos respeitáveis no Império e destinados a grandes funções na República. Mas, como observou um analista da intervenção do Estado no terreno econômico, a adaptação do modelo americano segue no Brasil o caminho inverso:

Instaura-se um novo sistema de organização política de base federativa e republicana,... inspirado fortemente pelo modelo do regime político norte-americano. A federação que se procura criar no Brasil, entretanto, conserva a singularidade de partir de um regime unitário que, por uma decisão de caráter político, se transforma em federação, ao contrário do regime norte-americano em que uma evolução gradativa transforma as treze colônias em Confederação e esta, por contingências especiais, se transmuta em regime federativo (Venancio Filho, 1968: 27).

A contenção do primeiro ordenamento constitucional republicano na área econômica é também destacado pelo mesmo autor:

O grande debate na Assembleia Constituinte concentrou-se no problema de discriminação de rendas entre a União Federal e os Estados Federados... (...) O regime político adotado na constituição de 1891 conserva, ainda, a posição do Estado como ausente das atividades econômicas. Se se examinar a competência da União na matéria, ver-se-á que se limita à instituição de bancos emissores e à criação e manutenção das alfândegas (Art. 7º...). Cabe, ainda, destacar o artigo 13, onde se remete para a lei ordinária o direito da União e dos Estados de legislar sobre viação férrea e navegação interior, e uma manifestação incipiente de um papel mais ativo do Estado em defesa da economia nacional, quando o parágrafo único deste

mesmo artigo determina que a navegação de cabotagem será feita por navios nacionais (idem, p. 28).

Justamente, a ampla competência dada aos estados para legislarem e atuarem na esfera econômica e tributária seria responsável por vários dos problemas acumulados no decorrer da velha República, sobretudo em matéria de comércio exterior e de finanças públicas, com estados e municípios recorrendo sistematicamente a empréstimos no exterior, sem um exame circunstanciado por parte da União, em vários casos sem medir a capacidade futura de amortização, e até de cobertura do serviço regular de pagamento de juros. As novas liberdades compreendiam inclusive a faculdade dada aos estados, segundo o artigo 4º, de “incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para se anexar a outros, ou formar novos Estados, mediante aquiescência das respectivas Assembleias Legislativas (...) e aprovação do Congresso Nacional” (Brasil, 1891).

4 A UNIÃO E OS ESTADOS NA REPARTIÇÃO DO BOLO TRIBUTÁRIO

O artigo 5º previa que os estados deveriam “prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração”, o que implicava obviamente a disposição de fontes de recursos próprias. A União retinha, pelo Art. 7º, o poder de decretar “impostos sobre a importação de procedência estrangeira”, os “direitos de entrada, saída e estádio de navios, sendo livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais, bem como às estrangeiras que já tenham pago impostos de importação”, além de conservar a faculdade sobre a “instituição de bancos emissores” e a “criação e manutenção de alfândegas”. O § 3º, desse mesmo Art. 7º, ao estipular que só era “lícito a um Estado tributar a importação de mercadorias estrangeiras, quando destinadas ao consumo no seu território, revertendo, porém, o produto do imposto para o Tesouro federal”, deu margem a diversos abusos no registro de ingresso e destino final de bens estrangeiros, com protestos de cônsules estrangeiros contra as práticas de determinados estados, como já tinha sido o caso no Império de dupla taxação, ou seja, cobrança de impostos entre províncias quando a mercadoria estrangeira já tinha pago a tarifa aduaneira no porto de entrada em outra província.

Os impostos interestaduais sempre constituíram um problema fiscal e político de certa magnitude no Brasil, a ponto de se poder duvidar, e não apenas no Império e na Velha República, da existência efetiva de um mercado unificado no país, ou seja, um mesmo território aduaneiro submetido a uma legislação uniforme; em alguns casos, inclusive na contemporaneidade, o Brasil pode ser equiparado a certas nações medievais, com uma economia funcionando sob forma de arquipélago de legislações aduaneiras conflitivas e concorrentes entre si. A fragmentação política e econômica era um fato no período colonial e no início do Império, sendo que alguns historiadores questionam a noção de Brasil enquanto unidade nacional antes de bem avançado o século XIX (e talvez mesmo mais além).

Para prevenir novas reclamações dos cônsules estrangeiros, que tinham sido comuns no Império (Almeida, 2005: 288-9), a Constituição vedava aos Estados, como à União, pelo seu Art. 11, “criar impostos de trânsito pelo território de um Estado, ou na passagem de um para outro, sobre produtos de outros Estados da República ou estrangeiros...”, o que, no entanto, não impedia alguns estados, carentes de recursos, de infringirem sobre os direitos de simples comerciantes, ou mascates, no transporte de lotes volumosos de produtos, nacionais ou estrangeiros. Mas, o Art. 9º reservava a competência exclusiva dos Estados para decretar impostos “sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção” (1º), o que passou a permitir receitas significativas aos estados que dispusessem de produtos de grande demanda externa, como era o café e diversas outras commodities regularmente transacionadas no comércio internacional.

O problema não tardou a se colocar concretamente, quando comerciantes da Bahia e de Pernambuco se posicionaram, em 1892, contra impostos indevidamente cobrados (adicional de 2%) sobre a exportação de açúcar, contrariamente a disposições do acordo aduaneiro firmado um ano antes com os EUA; reclamações nesse sentido foram apresentadas pela legação americana à Secretaria dos Negócios Estrangeiros no mesmo ano. O relatório do Ministério das Relações Exteriores enviado ao Congresso em 1893 refletiu o complicado debate então em curso na administração brasileira. O governador de Pernambuco foi o primeiro a defender, em 20 de outubro de 1892, a cobrança dos direitos de exportação:

Tenho a honra de acusar recepção do aviso de 30 de agosto... sobre as reclamações dos negociantes exportadores da praça desta Capital contra o ato... que impôs a taxa adicional de 2% sobre os açúcares exportados para os Estados Unidos.... No citado aviso chama-se a atenção do Governo do Estado para o compromisso formal tomado pelo Governo Provisório de não aumentar os impostos de exportação... e acrescenta que aquele compromisso faz parte do acordo aduaneiro [de 1891] (Trindade, 2012: 84).

O governador lembrava então que esse compromisso era de data anterior à promulgação da Constituição de 1891, que, no seu artigo 9º, § 1º, dispunha sobre a competência exclusiva dos estados de decretar impostos sobre a exportação de produtos de sua produção, referindo-se ainda ao Art. 10, segundo o qual era “vedado aos Estados tributar bens e rendas federais... e reciprocamente”, e acrescentava:

Ora, sendo certo que é da arrecadação dos impostos de exportação que o Estado de Pernambuco aufere os meios imprescindíveis para prover os diversos e onerosos serviços que tem a seu cargo, faltando à União competência para tributar a exportação, é forçoso convir que o acordo aduaneiro de 5 de fevereiro [de 1891] fere de frente as prescrições de nossa lei fundamental (Trindade, 2012: 85).

O governador não hesitava em chamar a atenção do ministro de Estado das Relações Exteriores para esse descumprimento de determinação constitucional por parte do governo federal:

Em vista do exposto, me relevareis, Sr. Ministro, que eu chame a atenção dos poderes federais, para o que solicito a devida vênua, acentuando a necessidade em que está o Governo da União de fazer ver ao Governo Americano que, desde 24 de fevereiro de 1891, data da promulgação da Constituição Federal, nulo e irritado ficou o convênio (idem).

Em alentado ofício de resposta, de 22 de novembro de 1892, o chanceler Custódio José de Mello estendeu-se em longas considerações políticas e diplomáticas, inclusive a de que os compromissos do convênio aduaneiro constituíam “ponto de honra” para os dois governos, e que não obstante a promulgação, que seria uma questão de “interesse interno”, ou qualquer falta do Governo Provisório, “isso não desobrigaria o Brasil de cumprir o estipulado com uma nação estrangeira”. Outros argumentos usados para derrubar a posição do governador de Pernambuco foram: mesmo os impostos de exportação tendo passado para os estados, “quem adquire um direito adquire-o com todos os deveres que lhe

são inerentes”; a obrigação “não constitui um ônus para os estados brasileiros, pois dá-lhes em troca as vantagens do acordo”; Pernambuco poderia “solicitar do Congresso Federal que autorize a denúncia” do acordo; sua denúncia equivaleria “a uma denúncia com efeito retroativo”. Talvez incerto quanto ao efeito de tão diversos argumentos, o chanceler terminava mesmo por um apelo de tipo patriótico:

“O Sr. Vice-Presidente da República [Deodoro já tinha renunciado, e Floriano Peixoto assumido a presidência] espera, pois, que atendendo ao exposto, o Estado de Pernambuco não oporá resistência de espécie alguma ao Governo da União para obrigá-lo a faltar à fé de um convênio, e, apelando para o vosso espírito de justiça e patriotismo, pede-vos que providencieis para que seja suspensa a cobrança do supradito imposto adicional de 2% e para que sejam restituídas as quantias pagas indevidamente em virtude dela (Relatório de 1893, p. 7 e 9-14, in Trindade, 2012: 83-88).

5 O ESTATISMO E O NACIONALISMO NASCENTES NA CONSTITUIÇÃO DE 1891

O Congresso tinha, pelo Art. 34, competência privativa para legislar sobre comércio exterior, sobre a contratação de empréstimos pela União, sobre a navegação de rios estendendo-se a territórios estrangeiros, para determinar o peso, o valor e o tipo das moedas e para criar bancos de emissão, assim como, tradicionalmente, para “resolver definitivamente sobre os tratados e convenções com as nações estrangeiras”, uma fórmula que se manteve, a despeito de sua ambiguidade sobre o “definitivamente”, durante as várias constituições que se seguiram. Mais adiante, a revisão ampla do texto constitucional efetuada pela Emenda de 1926, veio ampliar ainda mais a competência do Legislativo sobre o comércio exterior, dando ao Congresso poder privativo para “legislar sobre o comércio exterior e interior, podendo autorizar as limitações exigidas pelo bem público, e sobre o alfandegamento de portos e a criação ou supressão de entrepostos” (Brasil, 1891: Art. 34, 5º).

Os estados federados, pelo Título II da carta de 1891, dispunham de amplos poderes, como se registrou, entre eles o de dispor das “minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras” (Art. 64), amplitude que seria revertida em constituições subsequentes, sobretudo a partir de 1937 e depois,

no regime militar de 1964. Os estados, em geral, dispunham, igualmente de “todo e qualquer poder ou direito, que não lhes for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição” (Art. 65, 2º), ou seja, uma discriminação positiva para tudo o que não fosse nominalmente proibido no plano federal.

O item 4º, do Art. 69, sobre a cidadania brasileira, causaria problemas não só a cidadãos ou súditos estrangeiros, mas também a seus respectivos governos, uma vez que eram declarados cidadãos brasileiros todos aqueles que, “achando-se no Brasil aos 15 de novembro de 1889, não declararem, dentro de seis meses depois de entrar em vigor a Constituição, o ânimo de conservar a nacionalidade de origem”, numa cláusula chamada pelos historiadores de “grande naturalização” (forçada, na verdade). Os estrangeiros residindo em regiões recuadas, geralmente em zonas rurais distantes de quaisquer centros administrativos – que de resto não pareciam preparados para tais declarações – foram surpreendidos com essa naturalização republicana, num país de acolhimento recente e carente de meios satisfatórios de comunicação, o que gerou diversos protestos de legações estrangeiras nessa fase inicial da República. Vários deles tinham vindo ao Brasil para talvez amealhar alguma fortuna com o trabalho agrícola ou industrial, sem necessariamente cogitar de se estabelecer definitivamente; a naturalização forçada colocava-os em choque com as legislações de seus respectivos países. Os estrangeiros que possuíam imóveis no Brasil, casados e com filhos brasileiros, residindo no país, também eram declarados compulsoriamente brasileiros, “salvo se manifestarem a intenção de não mudar a nacionalidade” (Art. 69, 5º). Muitos não tinham condições de efetuar uma declaração junto a qualquer autoridade responsável, e sequer tinham acesso a seus respectivos consulados.

Um aspecto relevante da estrutura constitucional das relações exteriores, embora sem grandes implicações no terreno econômico – salvo, talvez, nos subsídios oficiais ao ensino e aos próprios cultos – foi a laicização do Estado, com o casamento civil passando a ser o único reconhecido pela República, bem como a determinação do ensino leigo nos estabelecimentos públicos. A despeito de reclamações constantes da Santa Sé, o princípio foi preservado durante todo o regime republicano, ainda que as relações com o Vaticano continuassem a manter

grande centralidade nas relações exteriores do Estado laico brasileiro. No mesmo Art. 72, relativo a direitos, se confirmava, pelo § 17, a total plenitude do direito de propriedade, “salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia”, requerimento final que, bem mais adiante na República, seria amenizado, em casos de reforma agrária, pela remuneração em títulos da dívida pública (que nem sempre foram plenamente resgatáveis). De igual forma, o mesmo parágrafo previa o pertencimento das minas aos proprietários do solo, direito que seria revertido logo mais adiante, na primeira constituição nacionalista, intervencionista e estatizante da República, a de 1934 (e também nas seguintes). Mesmo antes disso, a emenda constitucional de 1926 ainda continuaria confirmando esse pertencimento ao proprietário do solo, mas limitaria esse direito absoluto ao complementar no seguinte sentido: “salvo as limitações estabelecidas por lei, a bem da exploração das mesmas”, o que reduz, obviamente, o direito de propriedade.

A mesma emenda constitucional de 1926 deu continuidade à expressão precoce do nacionalismo econômico e de segurança nacional ao proibir a transferência a estrangeiros de minas e jazidas minerais, bem como as terras onde estiverem, que sejam “necessárias à segurança e defesa nacionais”. Finalmente, o capítulo dos direitos se concluía pela confirmação de que “nenhum imposto de qualquer natureza poderá ser cobrado senão em virtude de uma lei que o autorize”, o que pode ser considerado um dispositivo plenamente compatível com uma doutrina liberal em economia, ainda que na prática, e no futuro, alguns estados ou a própria união tenham disfarçado a criação e o recolhimento de novas taxas ou de “contribuições” sem o devido atendimento de toda a processualística legislativa. Em seus dispositivos finais, a Constituição era formal (Art. 88) ao declarar que os “Estados Unidos do Brasil, em caso algum, se empenharão em guerra de conquista, direta ou indiretamente, por si ou em aliança com outra nação”.

Para corrigir alguns aspectos da latitude talvez exagerada e a atuação por vezes incontrolada dos estados em temas que poderiam afetar a soberania da União, a emenda constitucional de 1926 limitou alguns de seus poderes, inclusive em matéria econômica. Previu-se, por exemplo, a intervenção da União nos estados, devidamente autorizada pelo Congresso Nacional, para “reorganizar as finanças do Estado insolvente” (§ 1º, item IV, Art. 6º), no caso de a “incapacidade para a vida

autônoma se demonstrar pela cessação de pagamentos de sua dívida fundada, por mais de dois anos” (item IV, Art. 6º). Vários estados, e muitas capitais, tinham abusado da faculdade de contrair empréstimos estrangeiros com um aval apenas formal do governo central, o que levou a uma situação de caos nas finanças públicas e na imagem externa do Brasil.

Por outro lado, já como reação aos movimentos políticos e associações sindicais identificados como “nocivos aos interesses da República”, o Poder Executivo poderia expulsar do território nacional, conforme autorizado pela emenda de 1926, os “súditos” (sic) estrangeiros considerados perigosos. Vários dirigentes sindicais ou políticos de naturalidade estrangeira, quando enquadrados numa classificação vaga de anarquistas ou comunistas foram expulsos do Brasil, sob a vigência da Emenda de 1926 ao texto de 1891 (§ 33, Art. 72), questão que se tornaria ainda mais crucial a partir das agitações comunistas da década seguinte.

A guerra de 1914-1918 não tinha provocado um surto excepcional de industrialização no país, apenas permitindo a utilização de certa capacidade ociosa de equipamento e um aumento consequente da produção industrial, já que as dificuldades impostas ao comércio exterior provocaram a queda das importações de máquinas e equipamentos indispensáveis à implantação de fábricas. Mas, em 1921, ocorre a instalação da Siderurgia Belgo-Mineira, de capital estrangeiro, com incentivos e benefícios governamentais, orientação que mudaria sensivelmente menos de dez anos depois. A figura mais emblemática dos interesses estrangeiros no país, nessa época, é representada pelo investidor Percival Farquhar, que desde o início da República esteve ligado a todos os projetos de exploração de recursos naturais, meios de transportes, serviços urbanos e onde mais ele pudesse aplicar capitais reunidos entre aplicadores da Europa e da América do Norte (Gauld, 1964).

6 O NACIONALISMO ECONÔMICO É CONSTITUCIONALIZADO A PARTIR DE 1930

A crise de 1929 e as turbulências econômicas e financeiras que se seguiram desmantelaram o frágil equilíbrio econômico sobre o qual repousava a economia agroexportadora até essa época, obrigando o Estado a ser muito mais ativo do que tinha sido até então. A depressão mundial reduziu o valor das exportações brasileiras

em mais de 1/3 do seu valor habitual e provocou a queda sensível da arrecadação de impostos, especialmente os que incidiam sobre a exportação, provocando dificuldades ao orçamento e ao balanço de pagamentos. Esses elementos, mais a crise latente na esfera política, provocaram a revolução de outubro de 1930 e com ela a inauguração de um novo tipo de Estado, “distinguindo-se do Estado oligárquico não apenas pela centralização e pelo maior grau de autonomia, como também por outros elementos (...) dentre eles (...) a atuação econômica, voltada gradativamente para os objetivos de promover a industrialização” (Fausto, 1992: 327).

A crise de 1929 e a revolução política do ano seguinte, feita em nome de princípios liberais e democratizantes, vão determinar, portanto, um aprofundamento do intervencionismo do Estado na vida econômica e a emergência do nacionalismo como fator organizador da atividade produtiva. Bem antes de qualquer processo de elaboração constitucional, antes sequer de se pensar em convocar eleições para uma assembleia constituinte, o governo provisório de Getúlio Vargas começou a legislar em matéria econômica, mediante decretos e outras medidas administrativas. As principais ações na área econômica externa tinham obviamente a ver com a crise de pagamentos, derivada da queda drástica dos preços dos principais produtos de exportação e a carência de divisas para honrar os compromissos das dívidas externas, da União e das unidades federadas, mas nenhum desses setores implicou em mudanças constitucionais ou em inovações legais, pelo menos não no primeiro momento.

Os setores afetos a serviços coletivos – água, energia – ou apresentando relevância do ponto de vista do pensamento econômico da época – minas e jazidas fósseis, por exemplo – mereceram atenção especial, e suscitaram o aparecimento de novos regimes de exploração que tiveram, logo em seguida, repercussões sobre a receptividade – no caso a falta de – ao capital estrangeiro, seja como investimento direto, seja como participação em empresas já constituídas. Códigos nacionais foram instituídos em todas essas áreas, conformando um controle estatal até então inexistente, ou fechando o setor aos investimentos estrangeiros diretos, consoante o novo espírito de nacionalismo econômico. O intervencionismo estatal e o nacionalismo econômico não eram de forma alguma inéditos no Brasil, pois que já presentes desde o século XIX em diversas áreas, com algum reforço adicional na

República, em função da proteção que se pensava conceder às indústrias locais, ou ao principal produto de exportação.

O café, justamente, constituiu o caso mais eloquente do gênero, embora o açúcar já tivesse recebido apoio estatal desde o Império, embora não com o forte sentido nacionalista de que se impregnou a República. Algumas dessas novas orientações se materializariam ainda antes da convocação e dos trabalhos em assembleia constituinte, para a elaboração de uma nova carta, quando a chamada Comissão do Itamaraty – presidida pelo chanceler do governo provisório, Afrânio de Melo Franco – incorporou ao projeto constitucional submetido ao presidente provisório algumas dessas ideias, antiliberais e estreitamente nacionalistas, que vigoravam em países da Europa, como na Itália fascista e logo em seguida na Alemanha nazista.

A Constituição de 1934 sintetizou o novo espírito, presente em vários dos seus dispositivos, a começar pela centralização e poder privativo da União, ou seja, do Estado central, sobre uma série de atividades e setores que anteriormente ou não estavam contemplados em sua competência, ou simplesmente não eram mencionados nas duas cartas constitucionais anteriores. O art. 5º, por exemplo, extensíssimo e minucioso, previa a responsabilidade do governo federal sobre todos os meios de comunicação, inclusive a regulação interestadual de vários tipos de transportes (preservando a exclusividade da cabotagem aos navios nacionais), sobre o comércio exterior, bem como a legislação sobre os setores doravante considerados estratégicos (riquezas do subsolo, a mineração, metalurgia, águas e energia hidroelétricas), agregando-se ainda a transferência de valores para fora do país, o que não deixava de ser um reflexo imediato da situação do país. Pelo artigo seguinte, competia privativamente à União, decretar impostos sobre esses mesmos fundos, bem como sobre importações de mercadorias estrangeiras, embora o Art. 8º reservasse aos estados os impostos sobre “mercadorias de sua produção”, com este importante acréscimo: “até o máximo de dez por cento ad valores, vedados quaisquer adicionais” (Brasil, 1934).

Pelo Art. 39, o poder legislativo continuava a dispor sobre a dívida pública, a regular a arrecadação e a repartição das rendas, e a autorizar as emissões de “papel-

moeda de curso forçado”, ou seja, esse era o único instrumento monetário em vigor, sem qualquer lastro metálico ou outro padrão de referência. Na área dos direitos individuais, a fórmula adotada na Emenda de 1926 era repetida no item 15 do Art. 113: “A União poderá expulsar do território nacional os estrangeiros perigosos à ordem pública ou nocivos aos interesses do País.”

O Título relativo à Ordem Econômica e Social (IV, artigos 115 a 143) foi significativamente incrementado pela assembleia constituinte, passando a abrigar a possibilidade de monopolização, pela União, de “determinada indústria ou atividade econômica” (Art. 116), a nacionalização progressiva dos bancos de depósito e das empresas de seguro (“em todas as suas modalidades”) e proibindo a usura, embora remetendo a uma lei a sua definição e a forma da punição (Art. 117). O artigo seguinte especificava claramente que a propriedade das minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d’água, constituía “propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial”. Esse aproveitamento, pelo Art. 119, mesmo sendo “de propriedade privada, depende de autorização ou concessão federal”, tolhendo, portanto, qualquer iniciativa particular na exploração desse tipo de recurso; parágrafos subsequentes a esse artigo tolhiam igualmente qualquer participação estrangeira nessas áreas, bem como prometiam a nacionalização progressiva desse tipo de ativo.

O Art. 121, por sua vez, pretendia defender o trabalhador nacional, dando-lhe preferência na colonização e aproveitamento de terras públicas, e prevendo restrições à entrada de imigrantes no território nacional. Nesse particular, o Brasil adotou um regime de cotas já em vigor em outros países, fixando a corrente imigratória de cada país no limite de “dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos” (§ 6º). Estrangeiros não podiam ser proprietários de empresas jornalísticas, de navios (sequer comandá-los) ou exercer profissões liberais (exceto se já as exerciam na data da Constituição), sendo proibida inclusive a revalidação de diplomas profissionais expedidos no exterior (exceto aos brasileiros natos).

As mesmas restrições nacionalistas se impunham a quaisquer empresas concessionárias de serviços públicos, que eram obrigadas, pelo Art. 136, a “delegar

poderes de gerência exclusivamente a brasileiros”. No magistério, onde o concurso era de rigor, podiam, todavia, “ser contratados, por tempo certo, professores de nomeada, nacionais ou estrangeiros” (Art. 158, § 1º), o que confirma a extrema carência de profissionais competentes de que o Brasil se ressentia. Um indicativo quantitativo revela quão atrasado educacionalmente se encontrava o Brasil nessa época: as eleições para a assembleia constituinte, mobilizaram tão somente 1,2 milhão de eleitores alfabetizados, sobre uma população de 20 milhões de adultos (18 anos e mais), ou seja, uma participação de apenas 6% desse contingente.

A defesa do café, finalmente, foi objeto de um parágrafo nas disposições transitórias, autorizando a continuidade da cobrança de taxas sobre a exportação do produto, “até que se liquidem os encargos a que elas sirvam de garantia”, ou seja, a amortização dos empréstimos estrangeiros contraídos para tal finalidade; mas indicava que elas “serão reduzidas, logo que se solvam os débitos em moeda nacional, a tanto quanto baste para o serviço de juros e amortização dos empréstimos contraídos em moeda estrangeira”. Em resumo, o processo constitucional de 1933-34 e a nova Carta então elaborada representaram a introdução de aspectos novos em relação ao quadro legal até então existente, sob o qual passou a ser conduzida a política econômica, e que não mais estariam ausentes de todos os textos constitucionais posteriores: inspirada na Constituição de Weimar, a nova Carta introduziu um título ausente das constituições anteriores: o da ordem econômica e social, um capítulo doravante inseparável do cenário institucional brasileiro.

7 INTERVENCIONISMO ECONÔMICO CONSTITUCIONALMENTE ASSEGURADO EM 1937

Navegando entre crises sucessivas, externas e internas – entre elas a revolução constitucionalista de 1932, em São Paulo, e a intentona comunista, em 1935 –, o governo de Vargas foi construindo uma “filosofia” de intervenção em todos os setores, embora, no início, sem um plano estratégico muito definido. Várias das primeiras medidas, um tanto isoladas uma das outras e – pela força da crise externa – adotadas de modo algo improvisado, foram tomadas para diminuir o impacto das restrições externas sobre a economia, dando condições a que os efeitos danosos da depressão não fossem sentidos de forma tão intensa. Criou-se a Caixa de

Mobilização Bancária, o Conselho Nacional do Café (depois transformado em Departamento Nacional do Café), a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, o Conselho Nacional do Comércio Exterior e, mais adiante, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), importante agência pública destinada a assegurar uma ação mais racional do Estado.

Todas essas iniciativas relativamente dispersas, mas convergentes, serão, a partir de 1937, devidamente respaldadas constitucionalmente pela mais intervencionista e autoritária das cartas constitucionais da já então prolífica evolução institucional do Brasil: a Constituição do Estado Novo, promulgada no mesmo dia do golpe de Estado que inaugurou o regime ditatorial, em 10 de novembro, o que indica que ela já estava em preparação desde algum tempo antes. O último artigo das disposições transitórias (Art. 187) colocava a Carta em vigor nessa data, mas prometia que ela seria “submetida ao plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República”, o que obviamente nunca ocorreu. O artigo anterior decretava, em todo o país, o estado de emergência, situação que só seria revogada por lei constitucional de 30 de novembro de 1945, ou seja, depois da derrocada do ditador Vargas do poder. Nas mesmas disposições finais, mas ambos dependentes do plebiscito jamais convocado, figuravam a dissolução das duas câmaras do Congresso, de todas as assembleias estaduais e câmaras municipais (Art. 178) e a constituição de um Conselho de Economia Nacional (Art. 179), que deveria estar formado antes dessas eleições que deveriam ser convocadas pelo presidente após o jamais realizado Plebiscito (Brasil, 1937).

Antes de examiná-la em seu conteúdo econômico, cabe destacar seu extremo intervencionismo e centralização política no plano da própria federação, que é praticamente dissolvida em favor de um Estado unitário e, mais do que tudo, arbitrário. O parágrafo único do Art. 8º, por exemplo, determinava que o estado que, “por três anos consecutivos, não arrecadar receita suficiente à manutenção dos seus serviços, será transformado em território até o restabelecimento de sua capacidade financeira” (Brasil, 1937). O artigo seguinte autorizava o governo federal a assumir o controle dos estados, designando interventores que respondiam unicamente ao presidente da República, o que significou simplesmente transformar a federação num regime equivalente ao das antigas satrapias persas.

Que o regime constitucional brasileiro, a partir dessa Constituição, fosse o de uma ditadura institucional estava confirmado pelos Artigos 12 e 13, que regulavam a expedição de decretos-lei, inclusive nos períodos de recesso do Parlamento; este, na verdade, nunca foi chamado a se constituir durante a vigência do Estado Novo. Dessa forma, o governo federal podia exercer a plenitude de suas competências, descritas extensivamente no Art. 15, se estendendo sobre áreas que até então tinham ficado sob o domínio do poder legislativo. Aos estados estavam reservados certos domínios, inclusive econômicos, eventualmente não cobertos por legislação federal, mas de alcance exclusivamente local, sem qualquer interferência nas relações econômicas externas do país. Esse ordenamento ficava ainda mais claro pelo Art. 25:

O território nacional constituirá uma unidade do ponto de vista alfandegário, econômico e comercial, não podendo no seu interior estabelecer-se quaisquer barreiras alfandegárias ou outras limitações ao tráfego, vedado assim aos Estados como aos Municípios cobrar, sob qualquer denominação, impostos interestaduais, intermunicipais, de viação ou de transporte, que gravem ou perturbem a livre circulação de bens ou de pessoas e dos veículos que os transportarem (Brasil, 1937).

O mesmo sentido de federação unitária era confirmado no Art. 34, que repetia uma redação já presente na carta anterior:

É vedado à União decretar impostos que não sejam uniformes em todo território nacional, ou que importem discriminação em favor dos portos de uns contra os de outros estados (idem).

O cerne do intervencionismo econômico do Estado Novo, de características inequivocamente fascistas, se revelava inteiramente, no artigo 140, no capítulo da Ordem Econômica, que rezava expressamente o seguinte:

A economia da população será organizada em corporações, e estas, como entidades representativas das forças do trabalho nacional, colocadas sob a assistência e a proteção do Estado, são órgãos destes e exercem funções delegadas de Poder Público.

O próprio Parlamento, jamais convocado mediante eleições prometidas e nunca realizadas, era, teoricamente ao menos, colocado em situação de dependência e de tutela direta do presidente da República e de um fantasmagórico Conselho de Economia Nacional:

O Poder Legislativo é exercido pelo Parlamento Nacional com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do

Presidente da República, daquele mediante parecer nas matérias da sua competência consultiva e deste pela iniciativa e sanção dos projetos de lei e promulgação dos decretos-leis autorizados nesta Constituição (Art. 38).

Esse Conselho, de corte nitidamente fascista, deveria compor-se, segundo o Art. 57, de “representantes dos vários ramos da produção nacional”, divididos em cinco seções: indústria e artesanato, agricultura, comércio, transportes e do crédito. Ele deveria, supostamente, “promover a organização corporativa da economia nacional” (item a do Art. 61), e “emitir parecer sobre todos os projetos, de iniciativa do Governo ou de qualquer das Câmaras, que interessem diretamente à produção nacional” (item d). Ao não se ter sua conformação, ou a convocação do Parlamento, o presidente continuou legislando pela via dos decretos-leis durante toda a vigência do Estado Novo. De resto, todas as atribuições econômicas colocadas sob a competência do Estado, ou seja, do governo, na vigência da Constituição de 1934, foram confirmadas, complementadas, reforçadas e estendidas a partir da carta ditatorial do Estado Novo, e assim se fez no decorrer de sua existência, até as mudanças introduzidas, parcialmente, depois da queda do ditador.

O presidente-ditador tudo submetia e tudo podia, inclusive “determinar que entrem provisoriamente em execução, antes de aprovados pelo Parlamento, os tratados ou convenções internacionais, se a isto o aconselharem os interesses do País” (item n do Art. 74), o que provocaria efeitos delongados décadas à frente, ao determinar, por exemplo, pagamentos externos – entre outros a uma Comissão Internacional do Algodão, criada na vigência do Estado Novo, com sede em Washington – cuja execução encontraria resistência por parte de órgãos de execução orçamentária de regimes constitucionais ulteriores, ao não terem sido objeto da devida aprovação congressual. Todos os atos oficiais do presidente-ditador deveriam ser referendados pelos ministros de Estado (Art. 76), o que explica que a Carta fascista de 1937 também teve a assinatura do ministro interino das Relações Exteriores, em face da demissão do ministro José Carlos de Macedo Soares, o secretário-geral do Itamaraty, embaixador Mário de Pimentel Brandão.

Ao abrigo dessa Constituição, diversas arbitrariedades foram cometidas no capítulo econômico, inclusive contra a própria Carta constitucional, notadamente no terreno dos direitos de propriedade. Em seu artigo 122, relativo aos direitos e

garantias individuais, se reconhecia, no item 14, como nos textos anteriores, o direito de propriedade (“salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia”), agregando-se logo após que o conteúdo e os limites desse direito seriam “definidos nas leis que lhe regularem o exercício”. O fato é que isso nunca se fez, e um decreto de 31 de agosto de 1942, que declarou o estado de guerra em todo o território nacional, suspendeu a vigência desse dispositivo e de vários outros previstos na Constituição. Sob a vigência do estado de guerra e desse decreto foram expropriados não apenas ativos das nações inimigas (Alemanha, Itália e Japão), mas igualmente empresas estrangeiras inclusive pertencentes a nacionais de países aliados. Foi o caso, por exemplo, da Itabira Iron Ore Company, de propriedade do homem de negócios americano, notório investidor desde várias décadas, Percival Farquhar (Gauld, 1964; 2006), transformada em empresa estatal sob o nome de Vale do Rio Doce.

Desde o início do período de guerra, justamente, foram adotadas diversas medidas de conteúdo econômico, cujo espírito, senão a letra, seria de alguma forma preservado em cartas constitucionais ulteriores. Assim, por exemplo, pelo decreto-lei n. 1.641 (de 29 de setembro de 1939) foi criada a Comissão de Defesa da Economia Nacional, que, em 28 de setembro de 1942 (decreto n. 4.750), é transformada em Coordenação de Mobilização Econômica. O Conselho Federal de Comércio Exterior, que já tinha sido criado em junho de 1934 e era diretamente subordinado ao Presidente da República, passou a funcionar, junto com todos os ministérios, no âmbito dessa coordenação em tempo de guerra, mas o caráter intrusivo e intervencionista nunca deixou de existir, mesmo passado o período de guerra e restabelecido o funcionamento (quase) normal da economia em tempos de paz.

No contexto do conflito militar da Segunda Guerra Mundial, o regime Vargas recebeu apoio do governo americano para efetuar um levantamento das disponibilidades existentes em recursos naquela conjuntura militar. A missão Cooke (1942), atuando junto à Comissão de Defesa Econômica e mediante uma radiografia dos problemas brasileiros, tinha como objetivo principal aumentar a produção de artigos essenciais no Brasil, visando economizar recursos de importação para melhor auxiliar no esforço de guerra. Ela permitiu, por exemplo, lançar as bases da consolidação do desenvolvimento industrial, em especial por meio da implantação

da usina siderúrgica de Volta Redonda, cujo financiamento americano seria negociado duramente naqueles anos (Almeida, 2008: 75).

A redemocratização do país, a partir do final de 1945, mediante a eleição de um novo presidente e de parlamentares que também trabalhariam como constituintes, bem como o funcionamento subsequente dessa assembleia constituinte, no decorrer de 1946, confirmariam o espírito e a disposição quase corporativos que passariam a marcar os capítulos sobre a ordem econômica e social em todos os textos constitucionais posteriores. Com efeito, o Art. 145 da carta de 1946, sem jamais definir o que poderia ser justiça social, ou sobre como poderia ser assegurado a todos trabalho que devesse possibilitar uma existência digna, estipulou esse objetivo constitucional idealista:

A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.

Parágrafo único. A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social.

Nos trabalhos da Constituinte, como esclarece Alberto Venancio Filho, houve quem pretendesse que a redação do artigo se desse na seguinte linha: “... conciliando a liberdade de iniciativa particular com a intervenção do Estado” (1968: 48). O artigo seguinte contemplou, porém, as preocupações de muitos constituintes com o equilíbrio entre a iniciativa privada e a ação do Estado, constituindo um desdobramento da filosofia já expressa acima:

A União poderá, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. A intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição (Brasil, 1946, Art. 146).

Foi justamente com base nesse interesse público, e na permissividade aberta pela Constituição de 1946 (que depois seria consagrada em todos os textos constitucionais posteriores), que os promotores de monopólios estatais – entre eles o do petróleo – conseguiram construir no Brasil uma economia estatal em muitos casos até mais pujante e extensa, nos ditos setores estratégicos, do que aquela que existia nos regimes fascistas do entre guerras.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de (2005). *Formação da Diplomacia Econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais no Império*. 2a. ed.; São Paulo: Senac-SP.

ALMEIDA, Paulo Roberto de (2008). “Planejamento econômico no Brasil: uma visão de longo prazo (1934-2006)”. In: Peixoto, João Paulo M. *Governando o Governo: Modernização da Administração Pública no Brasil*. São Paulo: Atlas, p. 71-106.

BEARD, Charles A. (1960). *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*. Nova York: Macmillan (edição original: 1913).

BRASIL (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm (acesso: 1/03/2015).

BRASIL. (1824). *Constituição Política do Império do Brasil*. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm (acesso: 26/02/2015). Caldeira, Jorge (1995). *Mauá, empresário do Império*. São Paulo: Companhia das Letras.

BRASIL. (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm (acesso: 25/02/2015).

BRASIL. (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm (acesso: 25/02/2015).

BRASIL. (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm (acesso: 25/02/2015).

FAORO, Raymundo (1958). *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. Porto Alegre: Editora Globo.

FAUSTO, Boris (1995). *História do Brasil*. 2ª ed.; São Paulo: USP.

FURTADO, Celso (1964). *Dialética do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

GAULD, Charles A. (1964). *The Last Titan: Percival Farquhar, American Entrepreneur in Latin America*. Stanford, CA: Institute of Hispanic American and Luso-Brazilian Studies, Stanford University.

MELLO, Evaldo Cabral de (2004). *A outra Independência: o federalismo pernambucano de 1817 a 1824*. São Paulo: Editora 34.

NORTH, Douglass C. (1981). *Structure and Change in Economic History*. Nova York: W. W. Norton.

PENSADORES, Os (1985). *Jefferson-Federalistas-Paine-Tocqueville*. São Paulo: Abril Cultural.

SOUZA, Irineu Evangelista, Visconde de Mauá (1943). *Autobiografia*. Rio de Janeiro: 2a. ed.; Zélio Valverde (edição anotada por Cláudio Gans).

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado (2012). *Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público (Período 1889-1898)*. 2a. ed.; Brasília: Funag.

VENANCIO FILHO, Alberto (1968). *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico: O Direito Público Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

POLÍTICA, ECONOMIA E COOPERAÇÃO

TOCQUEVILLE REVÊ A AGRURAS DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA DO SUL

Paulo Roberto de Almeida
Secretário de M. Alexis de Tocqueville¹

1 INTRODUÇÃO DO ASSISTENTE DE REDAÇÃO

Sherlockiano viciado como sempre fui, o que eu sempre apreciei nas novelas do herói de Conan Doyle – especialmente das apócrifas, envolvendo o detetive londrino com famosos personagens históricos –, era quando, ao se abrir um novo caso para o escrutínio dedutivo do mais famoso detetive de todos os tempos, o Dr. Watson proclamava no seu estilo inconfundível e prometedor ao início de mais uma aventura: “Holmes was back again” (ou algo do gênero). Saber que Holmes estava de volta em uma nova missão era um convite para esquecer todas as demais obrigações e se concentrar nos indícios de um novo crime horroroso, apenas para desfrutar de alguns momentos de deleite em meio às cansativas leituras de sociologia, de história, de economia, essas coisas enfadonhas que, no entanto, encantam acadêmicos como eu. Pois bem, Tocqueville *est de retour...*

Revisitar grandes obras do passado é um dos meus esportes favoritos, sobretudo clássicos com mais de 150 anos, quando autores e personagens estão mortos e ninguém virá reclamar de minhas distorções e invenções. Foi o que já fiz

¹ Diplomata. Doutor em Ciências Sociais, Mestre em Planejamento Econômico. Foi professor no Instituto Rio Branco e na Universidade de Brasília, diretor do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) e, desde 2004, é professor de Economia Política no Programa de Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) em Direito do Centro Universitário de Brasília (Uniceub). Como diplomata, serviu em diversos postos no exterior. É editor adjunto da Revista Brasileira de Política Internacional e autor de vários livros de relações internacionais e de diplomacia brasileira. Desde agosto de 2016 é Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, IPRI-Funag /MRE.

com Karl Marx (um novo Manifesto Comunista para os tempos de globalização), com Nicolau Maquiavel (um novo Príncipe, desta vez do ponto de vista do cidadão, não mais de um Estado forte, ou de um soberano no limite da tirania), com Sun Tzu (uma estratégia “guerreira” adaptada à diplomacia), ou também com o próprio Barão do Rio Branco (memórias “de época”, inventadas, mas que convenceram mais de um diplomata de que Paranhos Jr. tinha de fato deixado um caderninho de notas para ser aberto apenas cem anos à frente). Aliás, eu tentei fazer isso com o próprio Sherlock Holmes, enviando-o ao Brasil logo após o golpe da República, para cuidar de um complicado caso de joias de família, naquele período confuso de afirmação do novo regime, mas confesso que não consegui terminar o novo apócrifo, que na verdade veria o herói de Doyle derrotado pelo valente Floriano Peixoto. Um dia voltarei ao romance, mas deixemos isso de lado, por enquanto.

Como antecipei, e isso pode ser do conhecimento de alguns, perpetrei, em 2009, um retrospecto histórico com o grande Tocqueville, enviando-o em missão ao Brasil, a serviço do Banco Mundial, para avaliar o estado da nação em termos de instituições democráticas e de funcionamento da economia de mercado. Seu relatório preliminar, sintético, foi publicado num artigo chamado justamente “De la démocratie au Brésil”, e que ainda pode ser lido, com algum proveito acredito, neste link do meu blog anarco-literário:

<http://diplomatizzando.blogspot.com.br/2011/07/tocqueville-de-novo-em-missao-o-brasil.html>.

Ainda que Tocqueville não tenha terminado o relatório completo – talvez por falta de alguma assistência competente, ou porque os honorários do Banco Mundial não foram suficientes para cobrir mais algumas semanas em Washington –, o fato é que o mesmo Banco Mundial resolveu contratá-lo novamente para examinar a situação do continente como um todo. O Board of Governors parece consciente de que a América do Sul passa por uma fase singular de sua história, uma de transição entre o passado e o futuro, entre o neoliberalismo e o neopopulismo das últimas décadas e novas escolhas cruciais para o seu itinerário de desenvolvimento ao início do século 21.

Foi, pois, com esse espírito e com uma nova carta de missão – instruções escritas pelos diretores do Banco – que o publicista francês empreendeu mais uma viagem de prospecção e de análise sobre os problemas presentes e os desafios futuros do grande continente, sempre prometido a um brilhante futuro, mas frustrando a cada vez não só seus habitantes, mas também todos os investidores internacionais que esperavam ali encontrar o mesmo Eldorado de negócios que já tinha motivado mais de uma viagem de exploração dos antigos desbravadores ibéricos. O relatório a seguir é inteiramente da lavra do intelectual francês do Segundo Império, apenas resumido por mim, que não cobre nada pelo trabalho de tradução e revisão do texto, tendo apenas a satisfação de prestar serviço a uma inteligência privilegiada e a um homem dotado de um fino faro para a detecção dos problemas reais, tanto quanto o bizarro detetive britânico estava plenamente capacitado a resolver crimes indecifráveis aos farejadores da Scotland Yard.

Vejamos, pois, como Monsieur De Tocqueville, resumiu suas observações, depois de uma cansativa missão a um continente que tinha enormes promessas de progresso, e que, no entanto, sempre frustrou seus dirigentes e intérpretes acadêmicos. A linguagem e os argumentos pertencem inteiramente a ele, eu apenas servi como tradutor e secretário.

Paulo Roberto de Almeida

Brasília, maio de 2016

2 RAPPORT PRÉLIMINAIRE DE MONSIEUR ALEXIS DE TOCQUEVILLE À LA BANQUE MONDIALE

Messieurs les Gouverneurs,

Gostaria de agradecer, em primeiro lugar, a confiança novamente depositada por todos os membros deste Board em minha modesta capacidade analítica, desta vez dirigida à parte sul daquele imenso hemisfério, *le Nouveau Monde*, que eu tinha visitado uma primeira vez, muito tempo atrás, para elaborar um relatório sobre o sistema prisional de sua porção setentrional. Aquela primeira, e única, visita à jovem nação americana tinha aliás me permitido descobrir certos traços característicos dos seus habitantes, que já então os situavam à frente dos europeus em muitas matérias,

a começar pelas suas formas mais ou menos espontâneas de organização econômica e social, mas sobretudo no que respeita o capítulo das liberdades democráticas, bem mais amplas e disseminadas, em todo caso, quando confrontadas ao ambiente ainda aristocrático da política e da própria sociedade no *Vieux Monde*. Quando nós, do *vieux continent*, pensamos em, ou falamos da, democracia, estamos, de fato, nos referindo ao velho modelo idealizado *par le baron, Sieur de Montesquieu*, que é um sistema puramente superestrutural, construído em torno dos três setores de governo. Na verdade, a democracia, para os velhos bretões e os seus herdeiros anglo-saxões *de par le monde*, constitui, antes de mais nada, um modo de vida, uma espécie de costume, ou *mores*, uma coisa bem mais infraestrutural, subjacente a todo um sistema de organização social que se manifesta, em primeiro lugar, nas eleições diretas do xerife de aldeia e do juiz do condado, e passa também pelos conselhos de pais e mestres das escolas locais e por todas as outras formas primárias de associativismo, em nível de *grass-roots*, como eles dizem.

Esta é uma diferença básica que também existe, e é fundamental, entre a parte norte e a parte sul daquele imenso hemisfério. Como todos sabem aqui, poucos anos atrás, e sempre sob vossas instruções, empreendi uma pequena missão de prospecção política e econômica ao maior país da América do Sul, *le Brésil*, uma nação que estava prometida a graus maiores de ordem e de progresso, conforme recomendava aquele meu compatriota sonhador, Auguste Comte, que é aliás muito estimado nesse país tropical. Escusado dizer que o Brasil não conseguiu consolidar nem uma nem outra coisa, sempre às voltas com sobressaltos econômicos ou políticos.

Desta vez, o Board pretendeu que eu me ocupasse de todo o continente sul-americano, uma missão deveras difícil, senão impossível, haja vista a diversidade de situações nacionais e o cenário cambiante nesse imenso território que apresenta um pouco de tudo, do bom, do mau e do feio, e nem sempre é possível distinguir o que é positivo e o que pode mudar, para melhor ou para pior, numas ou noutras partes dessa região. Armado de minha carta de missão, ainda assim não parti de imediato para a América do Sul, mas busquei me informar antes sobre como o continente tinha evoluído nas últimas décadas, a partir das grandes promessas feitas no pós-guerra. Passei alguns dias na boa biblioteca do Banco Mundial, lendo o que achei de interessante sobre a América do Sul.

Descobri nessas leituras muitas coisas interessantes sobre aquele imenso e bizarro continente (digo bizarro porque ele está sempre prometido a um brilhante futuro, mas termina invariavelmente por frustrar seus intérpretes). Tomei muitas notas a partir dos livros que compulsei e assim armado dessas instrutivas leituras me preparei para partir, pela primeira vez em minha vida, em direção de um país tropical. Não sem antes, contudo, de estabelecer um método para minha investigação e para este meu relatório. Na ausência de instruções muito explícitas do Board of Governors quanto ao trabalho que eu deveria fazer – a não ser as recomendações gerais, para analisar a política, a governança, a economia e as questões sociais daquela imensa região – resolvi adotar como guia de pesquisa meu próprio livro anterior sobre a parte norte do hemisfério, aquele livro em dois volumes e seis partes que eu havia redigido sobre a América, ou seja, o país hoje simplesmente chamado de Estados Unidos, sintetizado sob o conceito de democracia.

Ajudado por meu assistente brasileiro (que muito se esforçou para que minha viagem fosse a menos cansativa possível para um homem de minha idade), de um pequeno dicionário de francês-espanhol (língua que compreendo muito mal) e de um *Baedeker de Voyage* sobre toda a América do Sul (ainda que sumário sobre cada país em particular), arrumei minha maleta com os *nécessaires* mais simples e lá fomos nós, num périplo que deixaria muito jovem sem fôlego, tantas foram as etapas e as entrevistas feitas com todos os tipos de interlocutores. Os resultados eu consolido aqui, agora, depois de recolher impressões de todos os grandes países da região, e alguns pequenos também.

Uma última informação quanto ao método seguido nesta minha primeira – talvez última – viagem que fiz à parte meridional daquele hemisfério que visitei na sua parte norte muito tempo atrás, mas que foi igualmente seguido nesta missão. A visita à América, feita com meu amigo Gustave de Beaumont, tinha uma investigação sobre o sistema penitenciário americano apenas como pretexto para inquirir sobre algo bem mais relevante, e que nos tinha sido sugerido pela Revolução de 1830 na França, depois de mais de uma década de regime restaurador às duas décadas de processo revolucionário iniciadas nos anos finais do século 18.

Minha intenção verdadeira, ao partir, era a de estudar o novo regime que surgia nas ex-colônias da Grã-Bretanha e que tinha no sistema democrático o seu princípio organizador, pelo simples motivo que aquele nos parecia ser o futuro da velha Europa também. Isto quer dizer que toda abordagem de um novo problema, Messieurs les Gouverneurs, é sempre um método comparativo, inevitável quando nos deparamos com uma nova realidade. No meu *Démocratie en Amérique*, a comparação que esteve implícita em toda a minha *démarche*, era a de um povo novo, construindo um regime presidencial fundado na democracia, e a de um povo antigo, o europeu, ainda vivendo largamente em regimes aristocráticos, onde o princípio vigente era o da legitimidade dos sistemas monárquicos, fundado sobre a distinção dos cidadãos em diferentes ordens sociais, o que não mais existia na América. Como eu escrevi naquele primeiro volume, publicado em 1835, “...na América vi mais do que América, busquei lá a imagem da própria democracia com suas tendências e seu caráter, seus preconceitos e suas paixões, para aprender o temos a temer ou esperar de seu progresso”.

A América do Sul da atualidade me parece um pouco como o *ancien Régime* europeu, com suas tendências “aristocráticas” – ou oligárquicas, no caso – e as grandes marcas da desigualdade social – como a sociedade estamental das antigas monarquias – que ainda caracterizam aquele novo mundo ibérico que não conduziu muito bem seu processo de modernização, e cujos países, além de tudo, se debatem, ainda, entre as tensões contraditórias da liberdade e da igualdade, as mesmas, mas de outra natureza, que eu detectei originalmente na América do Norte.

Na América do Norte, o princípio da liberdade prevalece sobre o da igualdade, que no entanto é realizada na prática pela total inexistência de barreiras à competição nos mercados e à ascensão social pela acumulação privada de riquezas. Na América do Sul, como aliás na minha França natal, o desejo de igualdade prevalece, mesmo em desfavor e em detrimento da liberdade, o que é lamentável, a mais de um título, como podemos constatar em mais de um exemplo. Lembro-me de ter escrito, na introdução à segunda edição de minha obra mais famosa, aliás a primeira, uma observação que me motivou, justamente, a transformar um simples relatório sobre o sistema prisional americano em uma obra de sociologia política:

Entre os novos temas que, durante minha estada nos Estados Unidos, chamaram minha atenção, nenhum impactou tanto minha visão quanto a igualdade de condições.

Lembro-me de que essa temática continuou a impregnar meu pensamento, mesmo depois de retornado à terra natal e dado início à redação dessa obra. Os progressos da igualdade sinalizavam o caminho para a França, igualmente, embora nem todos percebessem a importância e o significado dessa evolução. Como escrevi, na mesma introdução:

Uma grande revolução democrática está em curso entre nós; todos a veem, mas nem todos a julgam da mesma maneira.

Creio que a América do Sul, que se destacou dos antigos regimes oligárquicos muito tardiamente, começa a adentrar agora nesse mesmo caminho, embora com os mesmos percalços e o itinerário sinuoso e confuso da minha França natal. Mas ela ainda não conseguiu construir aquela igualdade existente na América do Norte que procura compensar, pelo menos parcialmente, as diferenças de fortuna e poder. Paradoxalmente, também, a América do Sul fez muitas revoluções, ao longo de sua história movimentada, mas, como a França do Império e da Restauração, que eu analisei no meu segundo livro de reflexões sobre a história, todas essas revoluções e rupturas a deixaram exatamente no mesmo lugar, como já tinha ocorrido na França, com a centralização do *ancien Régime* e a consolidação do poder do Estado sobre tudo e sobre todos. Curiosa evolução...

3 PONTO DE PARTIDA DOS SUL-AMERICANOS COMPARADO AO DOS AMERICANOS DO NORTE

A América, aquela pujante construção coletiva que eu visitei muitos anos atrás, é o fruto do esforço individual e do intenso labor de peregrinos e de refugiados religiosos, que abandonaram definitivamente seus lugares de origem para começar uma vida nova, em novas bases; nisso eles demonstraram um extraordinário sucesso pela perseverança dos esforços feitos na construção de sociedades diferentes daquelas que eles conheciam, e sob as quais sofriam, no velho mundo. De certa forma, o fervor com que eles se lançaram à missão de erigir uma sociedade inteiramente nova, a partir de zero, confirma algumas teses de um sábio alemão que, depois de mim, resolveu explicar esse sucesso por uma ética religiosa de natureza

calvinista, mas que eu mesmo desconfio que não constitui o único, ou o principal motivo das fabulosas realizações feitas em menos de um século.

Seja como for, à diferença dos americanos do norte, os do sul eram aventureiros que estavam em busca de uma riqueza fácil, que os habilitasse a voltar prósperos para a pátria mãe. Exploradores cruéis, farejadores de ouro, escravocratas sem piedade, eles não vinham por vontade própria, mas atendiam ao chamado dos seus soberanos pela conquista de terras, pela evangelização dos pagãos, para a maior glória de si próprios (dos aventureiros e dos soberanos). O ponto de partida, portanto, que eu examinei logo no segundo capítulo de meu primeiro livro sobre os americanos, foi muito diferentes para os americanos do sul. Não se trata apenas dos tipos humanos, já identificados acima, que se deslocaram de um lado a outro do Atlântico, mas é preciso, sobretudo, falar do que eles carregavam em suas mentes, identificar o projeto de organização social, de implantação de uma nova comunidade que se pensava fazer no *Nouveau Monde*.

O princípio básico que guiava as massas peregrinas em direção da Nova Inglaterra era o da soberania do povo, um pensamento que fazia parte do *mores* da velha Inglaterra desde a Magna Carta, de 1215, que até ficou esquecida na sua pátria de origem, mas que permaneceu viva do outro lado do Atlântico. Sobre isso, se acrescentou o Bill of Rights, de 1688, também muito citado pelos colonos americanos, e que apelaram a esses dois instrumentos quando um rei maluco, o rei George, pretendeu fazê-los pagar mais pelos produtos que necessariamente importavam de companhias de comércio mercantilistas. Ora, o argumento principal da Carta de 1215 é que ninguém está acima da lei, nem mesmo o rei, e que este tem de obter o consentimento dos governados, seus súditos, cada vez que pensar em recolher novos tributos. O princípio do *no taxation without representation* estava inscrito nos corações e mentes dos americanos desde o início, assim como a regra básica do Bill of Rights: o rei reina, mas não governa, o que também significa que o rei não pode autorizar aumento de impostos sem que os contribuintes sejam consultados.

Princípios muito diferentes estavam em voga nos reinos ibéricos, se é mesmo que se tratava de princípios, ou mais exatamente de práticas ancestrais que vinham

daquela extrema centralização que sempre os caracterizou, e que fazia com que os súditos de cada coroa constituíssem quase servos do soberano. De fato, a diferença fundamental entre os colonizadores do norte e os conquistadores do sul se situa nessa faculdade tão díspar entre uns e outros: tudo o que não estivesse expressamente proibido como exercício de atividades legítimas, estava ipso facto aberto às iniciativas e aos talentos dos colonos da América, e tudo o que não fosse objeto expresso e direto de algum alvará régio, alguma concessão real, estava automaticamente fechado ao livre empreendimento dos súditos da metrópole, que os mantinha submetidos ainda às mais diversas formas de tributação, os dízimos, os quintos, os selos e timbres de documentos cartoriais.

4 DO ESTADO SOCIAL NAS DUAS PARTES DO HEMISFÉRIO AMERICANO

O estado social de um povo, como escrevi no terceiro capítulo do meu primeiro livro sobre a democracia na América, é geralmente o resultado de um processo, em alguns casos das leis, ou seja, das instituições, mas o mais frequentemente emerge de uma combinação dessas duas coisas. Ora, o estado social dos americanos (do norte) é eminentemente democrático, como registrei ao início desse capítulo. Pois bem, mesmo reconhecendo os progressos feitos no terreno de sua condição social ao longo dos últimos 180 anos – ou seja, desde quando eu fiz as minhas primeiras observações sobre aquele hemisfério – não ousou afirmar o mesmo dos sul-americanos.

Seu itinerário político, no decorrer desse longo período de quase dois séculos desde a independência – e alguns povos estão justamente comemorando agora essa marca de nascimento, como a República Argentina, outrora o país mais avançado da região – é uma alternância de avanços pontuados por recuos – alguns bastante profundos e mesmo excessivamente delongados – e mesmo recaídas no velho despotismo do ancien régime, que analisei no meu segundo livro de sociologia política, mesmo se eu indicava que, justamente, o ancien régime francês não era tão despótico quanto se supunha. Também a América do Sul não exhibe o mesmo despotismo “oriental” de certas paragens em outros continentes, mesmo se alguns

países (a Venezuela, por exemplo) teve uma abundante cota de caudilhos violentos que se sucederam ao longo desses dois séculos.

Esse estado democrático dos americanos do norte já o expliquei pela relativa igualdade de condições de seus habitantes daquela época, embora o crescimento incomensurável de suas riquezas materiais desde então tenha evidenciado o surgimento desses super-ricos que não se constrangem em ostentar o luxo em que vivem, evidente nas mansões, iates e aviões particulares nos quais vivem, se divertem ou circulam pelo país e pelo mundo, em busca de cada vez mais riquezas. Um compatriota desses modernos, que andou fazendo cálculos sobre a multiplicação do capital desde o meu século até agora, andou fustigando esses detentores de riquezas que conseguem fazer multiplicar seus ativos numa velocidade raramente registrada nos estratos inferiores da população. Ele acha que o Estado tem o dever de taxar mais pesadamente os mais ricos, especialmente as formas financeiras de acumulação de ativos, para produzir o que ele considera ser uma condição mais adequada para a continuidade do crescimento em bases mais sadias e mais consentâneas com o princípio democrático.

Pois eu afirmo que ele está completamente enganado, talvez não nos números com os quais pretende provar essa crescente concentração de riqueza nas mãos, e nas contas, daqueles já imensamente ricos, mas justamente na forma de interpretar esses dados, e sobretudo, e principalmente, nas consequências políticas e sociais que ele busca imprimir às políticas públicas que, julga ele, deveriam ser implementadas pelos Estados contemporâneos. A primeira constatação a ser feita entre a concentração de riquezas nas mãos, e nas contas, dos já ricos, tanto na América do norte quanto na do Sul – e nesta os indicadores de concentração são ainda mais chocantes – é que a primeira resulta quase exclusivamente, senão inteiramente, da ação dos mercados, ou seja, da interação livre entre indivíduos buscando seu próprio benefício e seu interesse totalmente egoísta – como já tinha apontado um escocês clarividente meio século antes de mim – ao passo que a riqueza exorbitante exibida por certos sul-americanos vem frequentemente associada a alguma prebenda ou regalia das autoridades públicas: concessões exclusivas, monopólios em determinados setores, quando não favores pouco republicanos que não deveriam existir segundo as normas impessoais do Estado de Direito.

A segunda constatação é a de que as tentativas bem intencionadas, ou até canhestras, de redistribuir a riqueza dos mais afortunados em benefício dos mais pobres nem sempre, ou quase nunca, produzem os resultados esperados, muito ao contrário. Como são políticos e burocratas estatais que se encarregam dessa função de “repartição”, uma boa parte dos recursos adicionais assim arrecadados por uma imposição mais progressiva ou confiscatória a partir de certo ponto acaba mesmo ficando no âmbito do próprio Estado, quando não é dilapidada em investimentos de duvidosa eficácia redistributiva, sendo mais frequentes os casos em que as políticas se tornam ainda mais regressivas. A outra consequência desse tipo de ação é que diminui proporcionalmente a indução à acumulação de riquezas, ou se observa uma notável evasão dos super-ricos, pessoalmente ou pela exportação legal ou clandestina de seus ativos, em busca de paragens mais amenas. O resultado final – e isso eu observei em diversos países de meu périplo sul-americano – é que as boas intenções de partida acabaram sendo seriamente prejudicadas, quando não adquiriram sinal invertido, ao se fazer o balanço final dessas iniciativas.

O fato é que, visivelmente, as duas partes do hemisfério americano continuam a exibir o mesmo diferencial de rendas – em alguns casos, ou fases, até mais agravadas – do que no momento da partida, quando a distância, aliás, não era tão profunda. O norte cresceu geralmente mais lentamente do que o sul – que fez, certamente, progressos em todas essas áreas – mas o fez mais seguramente e com um incremento de produtividade bem superior ao observado no sul, o que fez com que o golfo que sempre separou essas duas partes das Américas nunca cessou de se aprofundar, sobretudo em matéria de inovação e modernização tecnológica. O que eu escrevia, nesse meu capítulo, ainda é válido largamente hoje em dia: “Eu não penso que existam países no mundo onde, em proporção da população total, pode-se encontrar tão poucos ignorantes ou menos sábios do que na América”.

Não se trata sempre dos próprios americanos: é que aquela terra de promessa atrai, sempre e crescentemente, os melhores cérebros do mundo, e os coloca a trabalhar, em seus laboratórios, fábricas e escritórios, a serviço da riqueza individual de seus habitantes, justamente multiplicando ricos e super-ricos, como qualquer país dotado de um mínimo de sensatez deveria estimular, sem pretender controlar todo esse fluxo extraordinário, geralmente anárquico, de inovações as mais estranhas, e

certamente entre as mais rendosas que tenho encontrado em minhas andanças *de par le monde*. Quando é que meus compatriotas, alguns, aliás, brilhantes economistas, com obras de sucesso e aplaudidos *everywhere*, vão se render a estas simples evidências da vida como ela é?

5 DO PRINCÍPIO DA SOBERANIA DO POVO NA AMÉRICA DO SUL, OU DA SUA NEGAÇÃO

Examinei, no capítulo 4 do meu primeiro livro sobre a democracia na América, como a soberania popular era um atributo natural do povo da Nova Inglaterra e das demais colônias. Ela preexistia, de fato, antes mesmo da revolução e da independência das treze colônias, e se exercia na prática pelas muitas assembleias populares locais que se encarregavam do essencial da vida cidadã, sem precisar sequer se referir às leis da metrópole ou a um Estado central, de resto inexistente naquelas paragens. Esse espírito democrático de base já existia nas aldeias da Inglaterra medieval – sob a forma de eleições diretas para o xerife local e para o juiz do condado – e foi transplantado para a América com os próprios peregrinos, na época ainda dos Tudor, e permaneceu como o fundamento principal da democracia americana, como explicitado muitos anos depois numa obra de um colega da sociologia política, Monsieur Huntington, em seu famoso livro *Political Order in Changing Societies*.

Como escrevi logo ao início desse capítulo 4, “se existe um único país no mundo onde se pode esperar apreciar ao seu justo valor o dogma da soberania do povo, estudá-lo em sua aplicação aos assuntos da sociedade, e julgar sobre suas vantagens e seus perigos, esse país é certamente a América”. Pois bem, Messieurs, tendo agora visitado a maioria dos países sul-americanos, neste meu périplo de investigação sociopolítica, posso afirmar sem hesitação que se existem países onde o princípio da soberania popular é virtualmente desconhecido, seja nas assembleias provinciais, seja nas mais altas instâncias do Estado, esses países são os dessa imensa América Latina, na qual continua a predominar um tipo de dominação política exercida por um grupo especial de cidadãos que exercem o poder em nome dos cidadãos (mais bem chamemo-los de súditos), e que um dos sábios mais esclarecidos dessas paragens já classificou como sendo um “estamento burocrático”.

Podemos aceitar que esse princípio não tivesse aplicação ao sul do Rio Grande nos tempos em que as colônias ibéricas tinham de referir-se às duas metrópoles daquela península europeia, que centralizavam todos os aspectos da administração diária dos seus súditos do Novo Mundo. Mas que esse tipo de ausência completa de soberania popular não tenha conseguido ascender, ao término da situação colonial, dos poderes comunais ao nível dos governos provinciais e, sobretudo, ao poder central, isso apenas confirma a situação extremamente precária desse atributo central, essencial mesmo, desse regime político ao qual nos acostumamos a chamar democracia. As classes altas, à diferença do que ocorreu na parte norte do hemisfério, nunca se renderam ao princípio da soberania popular, e sempre pretenderam manter – conseguindo, na maior parte dos casos – regimes restritos de soberania, segundo perfis e controles formais estabelecidos inteiramente de acordo com seus próprios interesses, ou seja, de uma minoria.

Quanto diferença em relação à minha América, que visitei já em seu período soberano, mas cuja história pude conhecer pela leitura não só dos antigos cronistas, mas também de seus éditos em matéria de organização popular, de educação obrigatória e de regime eleitoral. O estado de Maryland, por exemplo, onde passou a funcionar a mais antiga assembleia popular do período colonial, mesmo tendo sido fundado por nobres da velha Inglaterra, não apenas proclamou as primeiras leis de educação primária compulsória, desde meados do século 17, mas também proclamou, tão pronto declarada a independência das treze colônias, o voto universal em todo o seu território, “assim como introduziu no conjunto de seu governo as formas as mais democráticas”, como pude registrar naquele capítulo. O recuo do censo eleitoral consagra esse princípio básico de todas as democracias, quando sabemos que, nos países latino-americanos, os regimes censitários perduraram ainda por longo tempo em seus sistemas eleitorais.

De resto, a centralização administrativa, base real da autocracia política que vige na maior parte desses países do sul, continua a ser, desde os tempos coloniais, o modo de funcionamento do aparelho estatal em seus diversos níveis, à diferença da política de centralização governamental, mas extrema descentralização administrativa, que vige na América do norte. Analisei esse fenômeno e essa distinção no capítulo 5 da minha obra, e não pretendo voltar em detalhe a essa

discussão, mas ela é deveras importante, uma vez que a centralização administrativa, aparentemente eficiente pela uniformização de normas de conduta e homogeneidade de tratamento de todos os assuntos de uma comunidade, prejudica o livre desenvolvimento das energias locais, que são o esteio de uma sociedade vibrante, empreendedora, inovadora, justamente porque ela é livre.

6 O QUE HOUE NA AMÉRICA DO SUL, QUE DESMENTIU SUAS PROMESSAS DE AVANÇO?

Messieurs les gouverneurs, chegado a esta etapa de minha identificação dos problemas de partida da América do Sul, quando comparada ao mesmo itinerário seguido pela América do Norte nos terrenos político, administrativo ou de educação, creio que posso tentar identificar as razões pelas quais aquela porção meridional do hemisfério, a despeito de condições materiais de partida não muito diferentes – em algumas áreas, talvez até mais benéficas, em abundância de terras, recursos energéticos, por exemplo – do que as que existiam nas regiões setentrionais, não foi capaz, por motivos essencialmente políticos e institucionais, de alcançar um grau equivalente de progressos materiais e um resultado institucional funcionalmente similar ao vigoroso desenvolvimento político que encontrei na “minha” América da primeira visita.

Tal diagnóstico sobre a situação menos favorável do sul em relação ao norte – apenas esboçada quando eu visitava a jovem nação americana, mas que se acentuou ao longo do século e no decorrer de todo o século 20 –, eu obtive tanto através da leitura de estudos comparativos buscados por mim na própria biblioteca do Banco Mundial, antes de partir em missão, quanto depois, pela observação atenta da arquitetura institucional e dos usos e costumes em matéria de políticas econômicas em vigor nas repúblicas sul-americanas, e que se manifestam inclusive na mentalidade de seus dirigentes. Mas por razões de simples metodologia, *Messieurs*, é evidente, por tudo o que já disse nos parágrafos precedentes, que não é muito correto comparar a trajetória das partes norte e sul do hemisfério americano, dada a natureza profundamente diversa da formação e dos itinerários respectivos de desenvolvimento. Para tal exercício é preciso comparar casos que se enquadram num contexto civilizatório equivalente, ou comparável, e numa mesma estrutura de

distribuição do poder mundial, aquilo que hoje se chama de geopolítica, ou de geoeconomia. Foi a isso que me dediquei nas leituras que precederam minha partida em missão e que depois me orientaram nas observações aqui recolhidas.

A despeito de ter compulsado mais de uma dezena de obras identificadas como pertinentes às questões que estava estudando, no catálogo da boa biblioteca deste banco em Washington, eu me fixei numa delas, de um economista do desenvolvimento – depois agraciado com um desses prêmios Nobel que soem distinguir os estudiosos de valor – que havia dedicado um maior esforço de análise, diagnóstico e prescrição de políticas econômicas a países bem mais atrasados do que os latino-americanos, que eram as nações da Ásia, todas as do sul da Ásia e várias da Ásia Pacífico.

Quero referir-me, Messieurs, a um dos mais famosos estudiosos dos processos de desenvolvimento econômico, o sueco Gunnar Myrdal, que antevia, como resultado de uma enorme pesquisa de terreno conduzida no início dos anos 1960 – publicada em três volumes poucos anos depois, *Asian Drama* (1968) –, um futuro negro para a maior parte dos asiáticos, mas justamente contrapondo a essa visão especialmente pessimista suas perspectivas as mais otimistas no caso da América Latina. Dois anos depois, ele resumia suas reflexões numa obra síntese, *The Challenge of World Poverty: A World Anti-Poverty Program in Outline* (1970), na qual confirmava, já na introdução, seu pessimismo em relação aos países asiáticos, que para ele estariam condenados, pelo futuro previsível, a uma miséria insuperável. A Ásia para ele era um outro sinônimo para miséria abjeta, no máximo capaz de alçar-se a uma situação de pobreza incurável.

Os países capazes de alcançar as economias avançadas seriam, para Myrdal, os latino-americanos, que constituíam uma espécie de “classe média” no contexto mundial e estavam seguindo políticas industrializantes segundo recomendações da Comissão Econômica para a América Latina da ONU, a Cepal, e especialmente as prescrições de políticas econômicas de seu diretor, o argentino Raul Prebisch, primeiro presidente do Banco Central de seu país e tradutor precoce, em espanhol, da famosa *Teoria Geral*, de um grande economista britânico do século 20. Não preciso interromper aqui o meu relato, Messieurs, para dizer-vos o que todos já

sabem: o quanto esse economista britânico foi influente durante todo o decorrer desse século, não só na América do Sul, mas em praticamente todo o mundo, durante décadas seguidas, provavelmente até hoje, muito embora as leituras feitas de sua obra principal sejam tão diversas quanto são opostas as escolas de pensamento que o têm como referência principal ou acessória.

Os países asiáticos, no seu conjunto, e os da Ásia do sul em particular, estavam condenados à pobreza extrema, salvo, prosseguia Monsieur Myrdal, se eles seguissem o exemplo da Índia, que praticava um socialismo moderado, uma combinação de planejamento indicativo, com uma forte propensão ao controle dos setores estratégicos da economia, tudo isso combinado a políticas intervencionistas e protecionistas, entre elas a manipulação da taxa de câmbio e a alocação política dos recursos pelo Estado. Ou seja, Messieurs Prebisch e Myrdal recomendavam aos pobres asiáticos e aos latino-americanos de “classe média” que eles praticassem políticas econômicas e outras políticas públicas que estavam justamente nas antípodas daquelas que eram praticadas nas antigas colônias americanas desde sempre, e que continuaram sendo seguidas durante sua história independente sem grandes rupturas estruturais ou políticas. Basta dizer que a minha América segue usando o mesmo dólar, e ainda contando seus centavos, ao passo que os países americanos passaram por diferentes regimes monetários, com trocas sucessivas de moedas, e cortes de zeros, de uma maneira quase doentia (para lembrar, por exemplo, a trajetória lunática da inflação brasileira, motivo da adoção de oito moedas sucessivas no espaço de três gerações, sendo seis no decorrer de uma única delas).

A história real tomou um caminho praticamente inverso ao que Myrdal esperava. A situação dos asiáticos melhorou progressivamente – mais para os países da Ásia do Pacífico do que para os do Oceano Índico, com progressos muito rápidos para certo número dos primeiros, justamente conhecidos como “tigres” – enquanto que os países americanos do sul não alteraram sua condição e status no contexto mundial. Eles continuam a ser uma espécie de “classe média” e sequer parecem destinados a se tornar aprendizes de tigres asiáticos nos anos à frente. Pior: eles viram a sua parte do comércio mundial recuar fortemente, ao passo que os países asiáticos se apropriaram de nichos e mesmo de setores inteiros dos intercâmbios

internacionais –sobretudo produtos de alto valor agregado – ao mesmo tempo em que os latino-americanos ficaram presos, na maior parte dos casos, às exportações de um número limitado de produtos minerais e de matérias primas agrícolas. Se houve uma notável inversão na posição internacional dos países ditos emergentes nos quadros da economia mundial essa é aquela que reposiciona os asiáticos nos antigos lugares ocupados pelos latino-americanos, que passaram a se situar em classificações antigamente ocupadas por aqueles.

Quanto à Índia, ela preservou – durante mais de três décadas após ser apontada como exemplo de futuro promissor por Monsieur Myrdal – o seu lento crescimento e o seu atraso no terreno social, justamente por ter seguido as políticas preconizadas pelo economista sueco. Ela só decolou para taxas mais vigorosas de crescimento quando, finalmente e sensatamente, abandonou aquelas ideias, passando a adotar não as políticas latino-americanas, tal como recomendadas por Prebisch, mas as receitas asiáticas de inserção na economia mundial, baseadas no setor privado e nos investimentos estrangeiros, em substituição à proteção nacional e o controle do Estado.

É certo, por outro lado, que países como o Brasil e o México se tornaram industrializados com base num modelo vagamente cepaliano ou myrdaliano, mas seria difícil dizer que eles tenham conhecido, até os anos recentes, um sucesso de tipo asiático no seu desenvolvimento social, na educação de base ou na sua integração produtiva às cadeias mundiais de alto valor agregado, ou seja na exportação de produtos manufaturados de maior elasticidade-renda. Mesmo em termos de crescimento, o seu desempenho foi altamente errático, como pode ser verificado por quaisquer relatórios anuais do Banco Mundial ou dos bancos regionais, exibindo dados consolidados, obtidos segundo critérios uniformes de crescimento econômico.

7 ONDE OS SUL-AMERICANOS ERRARAM AO PASSO QUE OS ASIÁTICOS ACERTAVAM?

Não é fácil comparar diretamente situações tão diversas, mas podemos tentar identificar alguns fatores que explicam o atraso relativo dos sul-americanos e o sucesso (também relativo diga-se *en passant*) dos asiáticos. Os países da Ásia

Pacífico – com destaque para os que ficaram conhecidos como “tigres”: Taiwan, Coreia do Sul e, parcialmente, Hong Kong e Cingapura – não hesitaram em buscar no comércio exterior e na atração de tecnologias estrangeiras o foco central de suas políticas econômicas externas, ou até dos motores verdadeiros dos seus processos nacionais de desenvolvimento econômico e social, abrindo-se ou associando-se a empresas multinacionais sem os mesmos pruridos de nacionalismo ingênuo que soe caracterizar os latino-americanos. O resultado foi o crescimento contínuo do coeficiente de abertura externa na formação de seus respectivos produtos nacionais – ou seja, a componente do comércio exterior, tanto importações quanto exportações, no conjunto da agregação de valor econômico – ao passo que na América Latina, a parte do comércio exterior diminuía constantemente na economia, da mesma forma como a participação desse continente nos intercâmbios mundiais.

De fato, ocorreu uma notável inversão de tendências entre a América Latina e a Ásia Pacífico no que tange suas participações respectivas nos fluxos de comércio internacional, o que se refletiu inteiramente em suas especializações produtivas: enquanto a América Latina continuava a aprofundar seu papel de fornecedor confirmado de matérias-primas agrícolas, minerais e de energia, a Ásia fortalecia seu papel na assemblagem, depois na produção de bens manufaturados para os mercados dos países ricos (e de outros países em desenvolvimento, como já tinha feito anteriormente o Japão). Nesse processo, a Ásia foi ganhando capacitação tecnológica e pleno domínio dos circuitos comerciais, ao mesmo tempo em que a América Latina estacionava na produção primário-exportadora e na introversão econômica e comercial.

Não se pode, exatamente, falar de Ásia, como um todo, nesse quesito da industrialização, uma vez que as situações nacionais são bastante diferenciadas, em função das diferentes capacitações dos países em termos de sistemas nacionais de inovação e de invenções industriais (patentes). Alguns países, como Coreia do Sul e Taiwan realizaram o grande salto nessa área, passando não apenas a ser autônomos, a partir de certo período de aprendizagem, como a dispensar, em grande medida, os contratos de licenciamento anteriormente feitos com economias mais avançadas, passando eles mesmos a contribuir para o estoque mundial de inovações tecnológicas.

Outros países, porém, mais concentrados no Sudeste asiático, continuaram dependentes de licenciamento estrangeiro nos sistemas mais sofisticados, continuando a servir como base manufatureira e de montagem de partes e peças importadas, baseando-se na relativa abundância de mão-de-obra a custos moderados. Situações especiais são encontradas nos casos de Hong Kong e Cingapura que desenvolveram vantagens comparativas mais vinculadas às áreas de comércio e finanças, a partir de serviços de intermediação bastante sofisticados, reforçando seus ganhos de renda per capita. Em todos esses casos, o comércio exterior consolidou níveis de participação na formação do produto nacional em proporções bem maiores do que as existentes na América Latina.

Pardonnez-moi, Messieurs, de falar excessivamente da Ásia, num relatório que pretende ocupar-se prioritariamente de países americanos da vertente latina, mas é que uma boa identificação de problemas reais só se torna evidente quando contrastes, num mesmo *continuum* de itinerários de desenvolvimento, são devidamente ressaltados, para que possam ficar evidentes os problemas reais que inviabilizaram uma experiência que era considerada exitosa de progressos econômicos e sociais. A América do Sul poderia ter conhecido taxas mais robustas de desenvolvimento econômico e social se ela tivesse estabelecido um conjunto de políticas e de instituições voltadas para o crescimento, em lugar de se perder na instabilidade econômica e social durante boa parte do período contemporâneo. Tal situação alimentou golpes de Estado por caudilhos ou líderes salvacionistas, revoluções conduzidas por civis ou militares, até mesmo guerras civis, além do seu produto inevitável: fuga de capitais, crises cambiais e de endividamento, que levaram a crises políticas sempre recorrentes, e a um sem número de constituições, rapidamente substituídas por novas (só o Brasil conheceu sete ou oito, mas outros países o superam em quantidade de cartas ditas magnas). O continente poderia ter atingido, ao menos, uma melhor situação do ponto de vista econômico e social, se tivesse escapado do emissionismo inflacionista e preservado o equilíbrio fiscal e a abertura externa.

Os líderes políticos dessa América, pouco afeita à liberdade real que se encontra na sua parte setentrional, se referem sempre à busca da igualdade e da justiça social, objetivos que estavam no centro das reflexões de Gunnar Myrdal em

torno dos projetos de desenvolvimento que se necessitaria implementar nos países subdesenvolvidos daquela época para aproximá-los dos países já desenvolvidos do Ocidente capitalista. A maior parte dos asiáticos – salvo, talvez, a Coreia do Sul, e Taiwan, em virtude de uma reforma agrária forçada pelos Estados Unidos – se desenvolveram ainda que mantendo, ou aumentando – é o caso da China na conjuntura atual – altas taxas de desigualdade na distribuição de renda. Eu já observei, Messieurs, em meu livro sobre a democracia na América, como os americanos estão mais atentos à questão da liberdade do que a essa falsa questão da igualdade, que continua a ser uma obsessão dos cidadãos comuns em meu próprio país, sempre prontos a denunciar os ricos e poderosos, e bem menos preocupados com as condições objetivas que aumentassem as riquezas individuais, mesmo em detrimento dessa eterna e ilusória busca de uma igualdade inatingível.

Gunnar Myrdal, justamente, colocava os países avançados em face de uma espécie de “imperativo moral”, que era o da assistência ao desenvolvimento, com isso preconizando um forte aumento da cooperação técnica e de doações concessionais dirigidas aos países mais pobres, por meio do CAD-OCDE e dos programas do ONU e de suas agências, ou diretamente, pela via bilateral. Ora, essa via continua a ser explorada durante mais de meio século, com escassos resultados positivos, como já se evidenciou mais de uma vez. Não seria falso, por exemplo, afirmar que os países que se desenvolveram de fato não o fizeram porque beneficiários da ajuda multilateral, mas em virtude de sua integração à economia mundial pela via dos mercados, como aliás recomendava, desde 1957, o economista Peter Bauer. Inversamente, cabe registrar que os países que mais receberam ajuda continuaram patinando na pobreza, e assistiram ao aumento da corrupção, como observado pelo economista William Easterly, antigo funcionário deste mesmo Banco Mundial, atualmente um crítico acerbo de todo e qualquer tipo de assistência oficial ao desenvolvimento.

A América do Sul enfrentou vários dissabores e frustrações, comparativamente a outras regiões, particularmente em relação à Ásia, no tocante a vários temas, tanto os econômicos quanto os políticos ou sociais: integração regional, desenvolvimento social, instituições de governança, crescimento econômico, participação no comércio mundial, competitividade, liberdade

econômica. No que respeita democracia e direitos humanos, em contrapartida, os contrastes não existem, pois ambas regiões exibiram, e continuam exibindo, indicadores e práticas deploráveis em ambos quesitos, com algumas exceções.

Mas, a realidade da América do Sul não é sempre ruim, e não se pode negar os progressos reais logrados em alguns desses terrenos, a começar por uma diminuição – mas verdadeiramente muito modesta – da miséria, da pobreza e das desigualdades, ainda que de forma bastante variável segundo os países da região. Mas é preciso também reconhecer que esse desempenho aconteceu ao cabo de várias décadas de inflação acelerada, processo que constitui o pior dos impostos sobre a população mais pobre, uma vez que esta não tem meios para se defender do fenômeno. A diminuição do ritmo da inflação, nos últimos anos, respondeu sobretudo uma exigência da sociedade, bem mais do que representou uma conquista dos governos. Para isso precisamos agora examinar como a América do Sul evoluiu ao longo das últimas décadas, e a isso dedico as seções finais de meu relatório.

8 O QUE OCORREU NA AMÉRICA DO SUL NAS ÚLTIMAS DÉCADAS?

Ao fio de minhas muitas leituras sobre esse continente perdido nos sobressaltos da história do último meio século, e como resultado de minhas andanças e conversas nos países mais importantes ao longo das últimas semanas, eu vim a formar uma ideia mais precisa sobre as razões dos impasses atuais na América do Sul, e sobre as condições requeridas para que o continente supere os obstáculos presentes com vistas a enveredar por um novo caminho de crescimento sustentável e de desenvolvimento econômico, social e político, pois nas três vertentes as deficiências são notáveis.

Começo notando que a região apresentou, desde a grande crise dos países avançados no entre-guerras do século 20, taxas razoáveis de crescimento, com impulsos de industrialização mais ou menos consistentes em diversos países, o que mudou sensivelmente o perfil social daquele continente. Urbanização e democratização de oportunidades sociais conviveram, durante muito tempo, com processos inflacionários mais ou menos persistentes, terminando por gerar desequilíbrios econômicos que logo se traduziram em instabilidade política. As

crises mais profundas resultaram, no clima de Guerra Fria que então se vivia, em golpes militares relativamente bem distribuídos pela região: desde grandes países, como Brasil e Argentina, até países médios, como Chile e Peru, até os menores, como Uruguai e Equador, enfrentaram esses golpes dados por líderes militares, ou já estavam nesse tipo de regime desde longos anos, como ocorreu com o pequeno Paraguai desde um passado distante, até, ocasionalmente, como aconteceu com Colômbia e Venezuela nos anos 1950. Em todos eles, oligarquias tradicionais e demagogos urbanos disputavam o voto das massas profundamente deseducadas, do ponto de vista político, ou simplesmente deseducadas, *tout court*.

A partir de impactos externos relativamente severos para alguns países – os dois choques do petróleo nos anos 1970, a crise da dívida externa em quase todos eles nos anos 1980, a aceleração da inflação doméstica causada por esses desequilíbrios externos – a sociedade se mobilizou para encerrar de uma vez por todas essa fase de regimes militares, para dar início a processos de redemocratização geralmente bem sucedidos. Mas isso não bastou para acabar com as agruras da maior parte da população, em especial dos mais pobres, que continuaram a votar com os pés, emigrando para paragens mais tranquilas, sobretudo para essa América que eu conheci muito bem no passado.

Uma nova geração de líderes reformistas começou, desde o início dos anos 1980, a ensaiar um outro caminho que não aquele da industrialização subsidiada pelo Estado – quero dizer, por toda a sociedade –, o do protecionismo comercial e do veto a investimentos estrangeiros em setores ditos estratégicos, dos gastos públicos acima e além da arrecadação tributária (muito elevada em vários países, para os padrões de países de baixa renda per capita) e do excesso de intervencionismo estatal como regra geral em praticamente todos eles. Reformas liberalizantes, de privatização, de abertura econômica e de flexibilização do protecionismo comercial começaram a ser feitas em vários países da região, notadamente no Chile, que vinha de um sangrento golpe militar que demorou a reconhecer a necessidade de maior liberdade econômica.

Dez anos depois, no final dessa década, economistas sensatos se reuniram em Washington e fizeram um balanço dessas reformas, indicando claramente o que

tinha mudado para melhor, e não deixaram de traçar um roteiro para os ajustes que eram ainda necessários e para as reformas estruturais que precisavam estar inscritas na agenda da maior parte dos países. Lamentavelmente para os países da América Latina, sempre ciosos de sua autonomia e independência em relação ao império americanos, esse pequeno grupo de economistas, liderados pelo inglês John Williamson – que por acaso já tinha sido professor no Brasil –, adotou um nome muito infeliz para o conjunto de reformas e de regras de boa conduta em matéria de políticas econômicas que eles conceberam na ocasião: os dez elementos sintéticos inscritos por eles numa pequena lista de “aide-mémoire”, recebeu o nome de “Consenso de Washington”, o que foi, de fato, totalmente inadequado. Se eles tivessem se reunido na Bolívia, e adotado como slogan “Consenso de Cochabamba”, talvez aquele rol de medidas de ajuste de propostas de reformas tivesse sido melhor recebido pelos líderes políticos e pelos acadêmicos da América do Sul. Esse percalço nos lembra que o sucesso ou insucesso de determinadas decisões pode residir num aspecto tão inócuo e aparentemente inofensivo quanto um nome. *Mais, passons...*

Cabe, em todo caso, lembrar, para os que nunca conheceram, de verdade, as dez regras do Consenso de Washington – ou que delas tiveram apenas uma ideia deformada, em função das acusações redutoras, extremamente simplistas, feitas por seus opositores –, quais eram essas recomendações de políticas de ajuste e de reforma, que seus propositores acreditavam, sinceramente, que elas seriam consensuais, em vista dos enormes problemas que estavam sendo enfrentados por lideranças comprometidas com mudanças absolutamente necessárias para retomar o crescimento, depois de mais de uma década de crises. Leio, numa síntese produzida pelo próprio formulador original, este resumo das medidas propostas:

1) déficits orçamentários pequenos o bastante para serem financiados sem recurso ao imposto inflacionário;

2) gastos públicos redirecionados de áreas politicamente sensíveis que recebem mais recursos do que seu retorno econômico é capaz de justificar, para campos negligenciados com altos retornos econômicos e o potencial para melhorar a distribuição de renda, tais como a educação primária e saúde, e infraestrutura;

3) reforma tributária de forma que alargue a base tributária e reduza alíquotas marginais;

4) liberalização financeira, envolvendo um objetivo final de taxas de juros determinadas pelo mercado;

5) uma taxa de câmbio unificada a um nível suficientemente competitivo para induzir um crescimento rápido nas exportações não tradicionais;

6) restrições comerciais quantitativas a serem rapidamente substituídas por tarifas que seriam progressivamente reduzidas até que fosse alcançada uma taxa baixa uniforme da ordem de 10% a 20%;

7) abolição de barreiras que impedem a entrada de investimento estrangeiro direto;

8) privatização de empresas de propriedade do Estado;

9) abolição de regulamentações que impedem a entrada de novas empresas ou restringem a competição;

10) a provisão de direitos garantidos de propriedade, especialmente para o setor informal.

Estas eram, portanto, as medidas recomendadas por economistas sensatos – vários da própria América do Sul, como o peruano Pedro-Pablo Kuczynski – que dificilmente poderiam ser classificados como “neoliberais”, ou qualquer outro epíteto do gênero. Eles estavam basicamente comprometidos com a realização de um conjunto de reformas basicamente racionais, que, vistas pelo prisma comparativo aqui adotado, provavelmente aproximariam os países da região do estilo de políticas econômicas em vigor no grande irmão do norte, ou seja, num sentido bem mais pró-mercados, e menos centradas no Estado, do que tinha sido o caso historicamente na região.

No plano cronológico, a fase de reformas liberalizantes na América Latina coincidiu com a implosão do socialismo na Europa central e oriental, com a crise terminal e o desmembramento da União Soviética e com a transição ao capitalismo da maior parte desses países, no bojo do que foi apropriadamente chamada de

segunda onda da globalização (a primeira sendo a da belle époque, encerrada com a primeira guerra mundial). Na verdade, quando algumas dessas reformas começavam a maturar – sendo que nem todos os países as empreenderam de fato, ou não necessariamente no sentido proposto pelos reformistas do Consenso de Washington –, um novo surto de crises financeiras teve início pelo México, em dezembro de 1994, continuou na região asiática em meados de 1997, atingiu a Rússia em agosto de 1998, que declarou uma moratória unilateral de grande impacto sobre bancos europeus, e que também precipitou uma fuga de capitais do Brasil, obrigando o maior país latino-americano a negociar um programa de ajuda com o FMI, bancos internacionais e países credores por um valor equivalente ao efetuado cinco anos antes com o México, de mais de US\$ 40 bilhões.

Logo em seguida, em 2001, a Argentina, que vinha tentando, desde 1991, um arriscado programa de estabilização baseado numa paridade rígida entre o peso e o dólar, também foi obrigada a romper com seu regime monetário e passar ao mesmo mecanismo de flutuação cambial que tinha sido adotado pelo Brasil dois anos antes, juntamente com um sistema de metas de inflação – já em vigor em diversos países avançados – e uma lei de responsabilidade fiscal que passou a controlar rigidamente as despesas públicas. Todos esses processos e eventos sofreram um amálgama indevido por críticos das economias de mercado, que passaram a atacar a globalização, o Consenso de Washington e um fantasmagórico neoliberalismo por supostas deformações.

Pouco mais de dez anos depois do primeiro exercício feito em Washington, os mesmos coordenadores e alguns outros economistas voltaram a se reunir na capital americana no início dos anos 2000 para fazer um novo balanço daquelas reformas empreendidas a partir de meados dos anos 1980 e para propor uma nova geração de reformas na região. Lamentavelmente, eles voltaram a incidir no mesmo pecado: ao discutir os novos desafios, eles foram novamente infelizes ao chamar o novo programa de *After the Washington Consensus*, o que também inviabilizou um debate mais receptivo para as coisas importantes que eles tinham a dizer sobre a retomada do crescimento e a continuidade das reformas em grande parte da América do Sul. Em todo caso, o que eles propunham eram reformas institucionais, com maior ênfase nas políticas de distribuição de renda e programas de cunho social, o

que tampouco foi empreendido por todos os países, e mesmo os que o fizeram não completaram todo o ciclo, ou fizeram reformas parciais, sem necessariamente seguir qualquer consenso, keynesiano ou outro.

A Argentina, por exemplo, frequentemente apontada como uma aluna obediente do famoso Consenso de Washington, jamais seguiu, efetivamente, as principais propostas de seus formuladores. A despeito de ter realizado privatizações – bem mais por necessidades de recursos para a caixa do governo do que por convicção arraigada ou planejamento adequado – o país platino eximiu-se de implementar as mais importantes prescrições: não reduziu seus déficits orçamentários, não racionalizou substantivamente os gastos governamentais – comprometidos pelo programa de reeleição do presidente, o que também ocorreu no Brasil – e sobretudo não implementou uma paridade cambial consistente com suas necessidades de competitividade externa e compatível com sua inflação remanescente, bem mais elevada, em todo caso, do que a do dólar. A implosão de seu regime cambial era, assim, inevitável, o que, de toda forma, nunca teve nada a ver com qualquer imposição do FMI ou com aplicação forçada de alguma regra do Consenso de Washington, que justamente recomendava exatamente o contrário nesse particular, ou seja, desvalorização e taxa ligeiramente competitiva.

As instituições e políticas identificadas com Washington passaram a ser culpadas de um fracasso que cabia inteiramente aos governos locais, mas isso seria ignorado no debate político que se seguiu. A consequência foi que, a partir da virada do milênio, uma onda de novos governos populistas começou a implantar um outro tipo de reformas econômicas na região, bem mais identificadas com velhos credos dos anos 1950 e 60 do que com as reformas liberalizantes dos anos 1980 e 90. Progressivamente, na Venezuela, no Brasil, na Argentina, no Equador e na Bolívia, eleições democráticas levaram ao poder líderes políticos prestando muito mais fidelidade a Cuba do que à América de George Washington e de Thomas Jefferson, ou seja, dos pais fundadores de um regime de liberdades ainda desconhecidas na maior parte de sua parte meridional.

Os novos governos, por uma estranha coincidência, identificados com partidos geralmente pertencentes a uma construção dos comunistas cubanos

conhecida por “Foro de São Paulo”, passaram a trabalhar num sentido que representou o exato oposto do que eu mesmo tinha estudado e descrito como características fundamentais do regime democrático dos americanos do norte. Quais eram essas características do sistema democrático americano, que eu sintetizei naquela obra? Entre outros elementos, e não considerando os da própria estrutura governamental, eis os mais importantes:

(1) a absoluta liberdade de imprensa, até o ponto da ofensa grosseira contra os governantes;

(2) a total autonomia dos magistrados;

(3) um sistema federativo real, sem grandes concessões ao governo central;

(4) a onipotência da maioria, contra os arranjos e conciliábulos dos interesses especiais;

(5) o predomínio dos interesses privados, sobretudo expressos no egoísmo comercial, sem quaisquer arranjos do tipo corporativo;

(6) a separação completa entre o Estado e as religiões, totalmente livres mas sem quaisquer privilégios na educação ou na administração;

(7) mais do que tudo, essa democracia de base, consubstanciada nas eleições diretas para xerifes e juízes de paz, e representada pelos conselhos de pais e mestres nas escolas do condados, sem esperar quaisquer favores de uma capital distante.

Esses são os traços característicos que sempre distinguiram os americanos do norte no confronto com os americanos do sul, tal como examinados por mim em diversos capítulos daquela minha obra sempre referida. E o que os sul-americanos fizeram, ao longo de todos estes anos, especialmente na última década e meia, quando diversos governos populistas conquistaram o poder e nele trataram de se manter, para isso mobilizando todos os meios disponíveis, legais e ilegais? Usando o mesmo critério dos elementos constitutivos da governança política nesses países, tal como pude observar diretamente em visita a vários dos países, selecionei estas características de vários governos ditos progressistas na região:

(1) a tentativa de controlar e de cercear a imprensa, nas suas diversas formas, em geral usando o elemento do subsídio da publicidade governamental, mas eventualmente também a ameaça de sabotagem pela via dos mecanismos de controle fiscal, quando não pela compra direta, ou criação a partir do zero, de veículos inteiramente subordinados, ou o aluguel de penas mercenárias, para servir aos objetivos de continuidade ou de propaganda dos donos do poder;

(2) uma atuação em direção dos tribunais superiores, colocando magistrados que sejam simpáticos às causas e interesses do poder, aumentando o seu número numa determinada corte, ou substituindo os que se vão por novos, cuja autonomia de partida fica em grande medida questionada pela simpatia que esses novos devotam aos seus patronos;

(3) a subordinação dos demais entes federativos ao poder central, seja por meio do programas especialmente talhados para suas necessidades específicas, seja pelo controle regular da repartição dos recursos fiscais, quando eles já são, de direito, desses entes, ou então criando contribuições que permanecem com o poder central exclusivamente;

(4) uma sutil manipulação dos mecanismos partidários e eleitorais, seja no sentido de fragmentar a presença congressual de tendências de opinião (mesmo da maioria) que não se submetam aos desígnios do executivo, seja pela mudança da legislação eleitoral (por vezes até a ordem constitucional) para permitir a manutenção indefinida do mesmo grupo, ou do mesmo líder, no poder;

(5) arranjos especiais com grupos detendo grande poder econômico, usando a regulação estatal para confirmar o predomínio desses grupos sobre setores inteiros da economia, ou então o monitoramento direcionado da dívida pública para aqueles títulos que melhor contemplem os interesses dos financistas, que são geralmente os mesmos, junto com grande empresas privadas vivendo de contratos públicos, que alimentam não só o partido no poder, mas também o estilo de vida dos seus líderes;

(6) acordos explícitos ou implícitos do governo com entidades formalmente religiosas, ou assim classificadas, formadas expressamente com o objetivo de extrair recursos da população mais humilde, com atribuição de privilégios fiscais, e outras facilidades, capazes de consolidar uma aliança pouco santa entre políticos no poder e

exploradores das credices populares; junto com as transferências a título previdenciário, a indústria da religião, que alguns chamam de teologia da prosperidade (dos pastores do culto, obviamente), é uma das mais pujantes em diversos países da América do Sul;

(7) uso intensíssimo de todos os meios publicitários e de assistência social, em direção das camadas mais humildes da população, com o objetivo de consolidar redutos de apoio eleitoral que serão de grande valia na conquista e retenção dos cargos mais importantes, de fato em todas as esferas da administração pública, nos diversos níveis da república, pela via aparentemente legal do voto popular, e que é complementado pela formatação de concursos públicos, ou pela escolha direta de auxiliares da burocracia governamental, confluindo tudo isso na criação de uma nova oligarquia do poder, geralmente organizada em torno da figura de um líder que exerce uma dominação política de tipo bonapartista.

Esses traços mais conspícuos do neopopulismo sul-americano, em contraste com o que eu tinha observado anteriormente ao norte do hemisfério, encontrei, em maior ou menor grau, em quase todos os países que enveredaram pela via aparentemente fácil dos regimes comprometidos com o distributivismo político de recursos públicos, com o excesso de regulação estatal posta a serviço de interesses particulares, e a manipulação das instituições públicas e da imprensa privada para fins partidários, sendo que, em alguns países, a exacerbação dessas características não se diferenciava muito daquilo que fizeram, no entre-guerras europeu, alguns líderes particularmente carismáticos de sociedade com alguma inclinação autoritária. Este é o aspecto mais preocupante de todo o meu périplo, ao descobrir que, a despeito de todos os erros e problemas passados – como o inflacionismo renitente, a defasagem cambial, o crescimento da informalidade, o agravamento das desigualdades sociais como resultado dessas mesmas políticas destinadas a “redistribuir riqueza”, a fuga de capitais e o desinvestimento –, algumas das sociedades sul-americanas ainda insistem em entregar seu destino a demagogos que prometem um grande futuro para, de fato, produzir apenas ruína e retrocesso. Certos povos parecem aprender apenas ao preço de grandes desastres, como aliás foi o caso da própria sociedade francesa do Segundo Império e mesmo da República.

Mas também é um fato que, no decorrer das importantes mudanças ocorridas na América do Sul em anos recentes, a região começou a diferenciar-se internamente, com alguns países seguindo novas orientações em políticas econômicas, distintas daquelas do passado. Tendo percorrido o continente do Caribe à Patagônia, e refletido sobre as mudanças já ocorridas ou em curso, pareceu-me ser possível identificar três grupos de países de acordo com suas orientações gerais nessa área, o que cabe agora examinar com maior atenção.

9 A AMÉRICA DO SUL PASSOU A DIVERGIR INTERNAMENTE E NO RELACIONAMENTO EXTERNO

A razão de eu me permitir fazer uma distinção entre três grupos de países sul-americanos deve-se ao fato que, desde as grandes crises financeiras dos anos 1980, alguns deles passaram a praticar políticas econômicas em variância com os antigos padrões que tinham sido os seus, cuja orientação geral era normalmente chamada de ortodoxia doutrinal, mas que no caso latino-americano se aproximava fortemente do que nós, europeus, ou mesmo americanos de boa cepa, chamamos de heterodoxia. Para ser mais preciso, a partir de um tronco comum keynesiano, que nós também praticamos nos bons tempos *des trente glorieuses*, os trinta anos de crescimento sustentado do imediato pós-guerra, os latino-americanos derivaram orientações diversas da “teoria” original do mestre britânico, passando a adotar as recomendações supostamente keynesianas, mas de fato de inspiração prebischiana; em outros termos, transformaram um receituário concebido inicialmente para uma situação específica de economias avançadas em um conjunto de prescrições supostamente adaptadas a economias em desenvolvimento.

Quais são as diferenças entre essas duas “teorias”, que na verdade são meras elaborações a partir da prática empírica, ou instintiva, de vários governos, acrescidas de alguns gráficos de tendência para demonstrar alguma dose de sapiência implícita? A contribuição econômica do “mago de Cambridge” consistiu em partir de uma grande abstração estatística, que ele chamou de macroeconomia, para sustentar um gigantesco programa de inversão do ciclo econômico – por ele apelidado de “sustentação da demanda agregada” – numa situação de depressão econômica, ou próximo dela. O que o Señor Prebisch fez foi adaptar essas medidas emergenciais de

curto prazo, destinadas a curar um doente, ao contexto latino-americano, transformando medidas anticíclicas em teoria do desenvolvimento econômico, o que não estava nas intenções originais do economista de Cambridge. Seja como for, os latino-americanos usaram e abusaram das prescrições prebischianas até que elas saltaram pelos ares, mais ou menos na mesma época em que o keynesianismo também fazia chabu, provocando aquilo que se chamou de “estagflação”, ou seja, uma combinação retrocesso econômico, com desemprego, e de inflação persistente, tudo o que não estava previsto na teoria do mestre.

Os países da América do Sul, incluindo e começando pelo México, tiveram muito mais, e pior, do que essa estagflação europeia, que era até amena, com todos os mecanismos de seguro desemprego e colchões de assistência social em países dotados de um mínimo de estruturas sociais num contexto de rendas relativamente elevadas. Nos latino-americanos esses desequilíbrios – alguns importados de fora, outros derivados de fatores internos – se traduziram em crises sérias, com mudanças de governos e até de regimes, em todo caso com uma profunda reconfiguração das políticas econômicas de inspiração cepaliana, em meio a turbulências sociais de grande monta. Foi a partir das grandes crises dos anos 1980 que emergem as novas orientações de política econômica tomadas por alguns dos países, o que permite estabelecer uma diferenciação entre três grupos diferentes de países. Quais são esses grupos e o que os distinguem?

Pode-se visualizar, grosso modo, um primeiro bloco de países engajados na linha da integração à economia mundial, que podem ser chamados de “globalizadores”, numa simplificação aceitável do ponto de vista de suas posturas econômicas predominantes. O México e o Chile são os países que levaram mais longe o processo de reformas com orientação de mercado, a partir de graves crises econômicas e políticas, logrando a partir de grandes sacrifícios iniciais relativo sucesso nessa empreitada. Em seguida aparecem aqueles países que poderiam ser classificados de “reticentes”, representados pelo Brasil e pela Argentina, que ficaram no meio do caminho das reformas, e que podem avançar ou recuar no caminho das reformas necessárias, em função dos grupos políticos que ocupam o poder alternadamente (na Argentina, ocorreu uma mudança desse tipo, e o Brasil pode estar no limite de sua experiência populista). Finalmente, um grupo de países ditos

“bolivarianos”, liderados pela Venezuela e engajados em políticas antimercado, ou de retorno à antiga preeminência do Estado na condução dos principais assuntos econômicos; aqui poderiam ser incluídos o Equador e a Bolívia, embora eles não tenham avançado tanto quanto a Venezuela chavista no caminho da estatização dos principais setores de atividade.

Outros países que visitei, como a Colômbia e o Peru, ou o Uruguai e o Paraguai (aos quais não considerei necessário viajar, por serem pequenas economias) podem se aproximar do primeiro ou do segundo grupo, segundo as circunstâncias ou em função de uma conjuntura que pode ser determinada pelos seus problemas específicos, pela dinâmica interna de suas economias, pelas relações com vizinhos maiores, ou ainda pelas condições dos mercados internacionais. Os itinerários nacionais variam de modo surpreendentemente rápido, mais por desenvolvimentos influenciados pelos cenários políticos do que por flutuações econômicas, embora estas últimas sempre influenciem os vetores políticos. Durante certo tempo, existiram casos especiais, como a própria Argentina kirchnerista, que ameaçava se aproximar do terceiro grupo. Da mesma forma, países aparentemente ameaçados de derrapagens constantes, pelos inúmeros problemas sociais persistentes – inclusive com ameaças de guerras civis – surpreenderam de modo positivo, como a Colômbia e o Peru, que buscaram uma integração ao primeiro grupo.

Os critérios que adotei para diferenciar esses grupos de países fundamentaram-se basicamente em suas orientações de políticas econômicas, mas fatores políticos, ou mais exatamente ideológicos, podem também influenciar as opções adotadas pelos dirigentes nacionais. Os globalizadores tomam a ordem global como um dado da realidade, e adaptam as suas políticas aos desafios percebidos, sempre no sentido de sua inserção naquele oceano revolto. Os reticentes, ou dubitativos, hesitam, como parece evidente, a se lançarem ao mar, preferindo construir anteparos às marés montantes da globalização. Os bolivarianos, finalmente, seguem mais ou menos o manual dos altermundialistas, também chamados de antiglobalizadores, e partem de uma recusa da ordem global para propor caminhos alternativos, que nunca ficam claros quanto aos objetivos finais, mas que se colocam na linha de mais Estado e menos mercados. Vejamos mais de perto os três grupos de países.

a) Os globalizadores

O México foi o primeiro a ter empreendido um novo caminho, imediatamente após a crise da dívida de 1982. Mesmo o Chile de Pinochet, com suas orientações mais favoráveis ao capital estrangeiro e à iniciativa privada, perdeu bastante tempo na rota da estabilização e das reformas estruturais. Entretanto, uma vez lançadas as reformas de seu modelo econômico, o Chile foi mais longe e de maneira mais consistente no caminho adotado, talvez porque, no caso do México, o peso das tradições sociais e um sistema político muito rígido atuaram para retardar o ritmo e a extensão das mudanças requeridas pela sua nova opção estratégica, que era simplesmente a de deixar de lutar contra a sua geografia para se acomodar nos benefícios de estar acoplado a um império econômico aberto.

Os mexicanos pensaram no Nafta bem mais como um tratado de “exportação” de seus excedentes demográficos do que como uma extensão do sistema já estabelecido das *maquiladoras*, essas fábricas instaladas na fronteira, de assemblagem de acessórios fornecidos por empresas americanas que depois voltam para o mercado americano. O México continua a servir como uma extensão da máquina produtiva dos Estados Unidos, tanto quanto de oficinas de montagem para grandes indústrias estrangeiras que querem penetrar no mercado americano sem os mesmos custos de mão de obra do mercado final. Muitas dessas maquiladoras enfrentaram dificuldades reais, quando a China, recém inaugurada como a oficina do mundo, competia vantajosamente em termos de custos laborais, mas mesmo o gigante asiático não consegue escapar das leis de ferro da economia, e o custo de sua mão-de-obra tem subido consistentemente, para alívio dos mexicanos, que recuperaram muitos antigos padrões americanos.

O Chile, em contrapartida, deu início a um processo de reformas orientadas para a produtividade e a competitividade do seu sistema econômico alguns anos depois do brutal golpe de 1973, causador de milhares de vítimas inocentes entre seus inimigos (aliás, presumidos) após que uma crise bancária e a persistência da inflação comesçassem a colocar em dúvida as capacidades gestoras dos militares, aparentemente apenas habilitados a manter o regime repressivo. Com a substituição dos responsáveis econômicos, o país também resolveu compatibilizar suas ofertas de

mercado às possibilidades de sua geografia, dos seus recursos naturais, embora modernizando seus sistemas produtivos para aproveitar ao máximo suas vantagens comparativas, em linha com suas especializações de maior retorno (totalmente de acordo com a teoria ricardiana do comércio internacional). O Chile passou a se abrir ao mundo sobre a base de acordos de livre-comércio e talvez seja hoje o país de maior extensão nessa rede de instrumentos de liberalização comercial, se não pelo seu número total, ao menos por sua incidência econômica: o país andino provavelmente consolidou uma abertura parcial ou total com cerca de 80% do PIB mundial, conjunto que compreende todo o hemisfério, a União Europeia e todos os demais grandes parceiros do sistema multilateral de comércio (e de investimentos, o que cabe também lembrar).

O crescimento registrado nos anos de 1990 lhe valeu o título de “tigre asiático” da América Latina, e mesmo as crises financeiras desses anos, ou da primeira década do novo milênio, não afetaram a sua estabilidade econômica, nem, de resto, o seu modelo de política econômica, que poderia ser chamado de neoliberal (e mantido mesmo sob a presidência de socialistas). Exceção feita aos defeitos ainda importantes no sistema de educação pública, e de uma grande desigualdade na repartição da renda nacional, o Chile talvez esteja mais à vontade no seio da OCDE do que o México ou outros países exibindo um perfil ainda mais dirigista ou intervencionista. Neste sentido, o Chile é, no conjunto latino-americano, o país que decisivamente deu um grande passo à frente.

Um dos critérios decisivos, no caso dos globalizadores, é a atitude em relação à integração regional ou à inserção internacional, o que também pode ser avaliado pelo número de acordos comerciais e o seu impacto nos intercâmbios externos do país: Chile e México, justamente, saíram na frente nesse processo e estão entre os países com o maior número de acordos de livre comércio em todo o mundo. Mais recentemente, os dois países, aos quais se juntaram o Peru e a Colômbia, decidiram consolidar antigos laços de liberalização comercial (no âmbito da Aladi) num novo esquema de integração que leva o significativo nome de “Aliança do Pacífico”, menos provavelmente para reforçar o comércio recíproco (que é limitado), do que com o objetivo de constituir uma frente comum para aproveitar as melhores oportunidades de se inserir na grande rede de integração produtiva em curso de

negociação no âmbito da bacia do Pacífico em seus vários esquemas existentes (TPP, Apec, Asean e diversos outros de geometria e de escopo bastante variáveis).

b) Os reticentes

Os “intermediários” são aqueles países que deram início a reformas sérias no decorrer dos anos 1990, como o Brasil e a Argentina, mas acabaram ficando na metade do caminho, ou podem mesmo ter recuado a fases que já pareciam ter sido enterradas em seu itinerário nacional. A história econômica da Argentina é extraordinária a todos os títulos, pelo sentido inverso que o país sempre deu aos resultados habitualmente esperados em termos de progressos no caminho da prosperidade e da acumulação de riquezas. Um século atrás, a Argentina era mais rica do que a França, pelo menos em renda per capita: ela conseguia alcançar 73% do PIB per capita dos americanos, bem à frente da França (com apenas 60% daquele indicador). O Brasil, comparativamente, era cinco ou seis vezes menos rico do que a Argentina, realizando, se tanto, 11% da renda da média americana. Atualmente, os Argentinos alcançam um máximo de 1/3 da renda per capita dos americanos, e são também apenas um terço mais ricos que os brasileiros. O valor agregado pela economia brasileira superou, desde muito tempo, a soma da riqueza nacional argentina, sem mencionar o produto industrial e, certamente também, diversos setores da agricultura, outrora o grande diferencial a favor do país platino.

Depois do golpe de Estado de 1930 – que inaugurou a longa ruptura do país com o Estado de direito – a Argentina percorreu praticamente todas as etapas de um longo processo, ainda não totalmente terminado, de declínio econômico, mas que constitui também um exemplo único no mundo de erosão contínua de suas instituições políticas. Pode-se dizer, a seu favor, que os argentinos não inverteram totalmente o manual básico de economia elementar – como o fizeram, por exemplo, os chavistas venezuelanos, com ou sem Chávez –, mas maltrataram de tal forma as regras fundamentais da economia que terminaram por se descobrir sozinhos em face do mundo. Mais recentemente, a eleição de um líder liberal para a presidência pode ajudar a inverter essa decadência.

Quanto ao Brasil, depois de um único ciclo de reformas efetuadas durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, em meados dos anos 1990 – quando foram substancialmente modificados diversos artigos da Constituição tratando de dispositivos-chave para a vida econômica do país, entre os quais a discriminação contra o capital estrangeiro – o processo de ajustes pós-Plano Real, para consolidar a estabilização e retomar o crescimento, ficou sob severa pressão das crises financeiras regionais e internacionais, ameaçando inclusive a sobrevivência do Real, para o qual se teve de adotar um regime de flutuação, em vista dos fortes ataques contra uma banda cambial que não resistiu à erosão das reservas internacionais do país. Os apagões de energia elétrica e a crise terminal do peso argentino fizeram o resto, mas, com o apoio de três acordos de sustentação com o FMI, o Brasil pode superar a pior fase das turbulências. A próxima foi constituída precisamente pela eleição de Lula, que havia prometido mudar toda a política econômica, sendo que o programa do PT previa calotes na dívida externa e na interna.

As privatizações efetuadas sob FHC não foram revertidas por Lula, mas este não deixou de explorar politicamente as mudanças liberais que tinham sido implementadas no governo anterior; Lula simplesmente paralisou o processo de reformas, e passou a viver sob a bonança da demanda chinesa, que permitiu sete longos anos de preços recordes nas matérias-primas exportadas pelo Brasil para aquele grande mercado. O que Lula efetivamente operou, sem qualquer constrangimento, foi um retorno ao Estado e aos ensaios de planejamento centralizado dos tempos militares, sem dispor de tecnocratas competentes como os da conjuntura autoritária anterior. Essas tendências foram ainda mais exacerbadas nos mandatos sucessivos do Partido dos Trabalhadores, a cargo da sucessora de Lula, cuja inépcia administrativa, arrogância política e teimosia pessoal na insistência em políticas de décadas passadas (e ultrapassadas) terminaram por arrastar o Brasil à sua pior crise econômica (e política) desde os anos 1930.

De forma geral, ocorreu um nítido viés dirigista, de protecionismo às empresas nacionais (sobretudo estatais) e de aprofundamento da carga fiscal, penalizando tanto as empresas privadas quanto os brasileiros de classe média, chamados a pagar os subsídios sociais que Lula passou a distribuir nas camadas mais

pobres da sociedade. Não foi nada surpreendente, assim, que ao cabo desse processo de extração estatal sempre crescente, as indústrias brasileiras se tornassem pouco competitivas – não apenas externamente, mas inclusive no próprio mercado interno –, e não especialmente por causa da concorrência predatória dos chineses (que também existe, mas o Brasil ainda tem tarifas aduaneiras bastante elevadas), mas em virtude essencialmente de problemas *made in Brazil*. A taxa de poupança nacional continuou medíocre e como o Estado passou a gastar mais consigo mesmo, a taxa de investimento manteve-se em patamares insuficientes para sustentar um crescimento autônomo superior a 2% (o resto sendo efeito da demanda chinesa e dos efeitos sobre os preços das commodities).

A esses fatores objetivos de declínio econômico e de deterioração da qualidade das políticas econômicas foram agregadas ações de natureza criminosa lideradas pelos principais dirigentes do Partido dos Trabalhadores, de conformidade com seus projetos de monopolização do poder e de enriquecimento pessoal. Investigações policiais conduzidas nos últimos dois anos revelaram o que pode ser o maior caso de corrupção em todo o mundo. Ao deixar o Brasil, recentemente, o país encontrava-se mergulhado numa crise política tão irremediável quanto algumas das piores a que já assisti na própria França, e só posso prever uma deterioração ainda maior do cenário econômico e um aprofundamento das divisões políticas até o ponto de ruptura de seu sistema político-partidário, altamente corrupto, *cela va sans dire*...

e) Os bolivarianos

O bolivarianismo mais remete a um rótulo – construído e desviado do conceito original pelo ex-caudilho da Venezuela, Hugo Chávez, para servir aos seus objetivos políticos – do que propriamente a um conjunto coerente de políticas econômicas. A base doutrinal seria dada por um mal definido “socialismo do século 21”, bem mais próximo do fascismo econômico – e sobretudo político – do que de qualquer experiência análoga ao marxismo econômico. Não existem grandes objetivos comuns aos bolivarianos – entre os quais poderiam ser ainda incluídos a Bolívia de Evo Morales, o Equador de Rafael Correa, e a Nicarágua de Daniel Ortega –, a não ser a mesma vontade de se opor ao fantasma do imperialismo americano, que parece ser o único obstáculo a que esses países se tornem

desenvolvidos. Em nome desses vagos objetivos, eles se empenham em construir um simulacro de “poder popular” que se confunde, em tudo e por tudo, com os velhos regimes autoritários dominados pela figura de um caudilho que assume ares salvacionistas.

Os mal definidos bolivarianos estão entre os que mais recuaram do ponto de vista dos critérios considerados para avaliar o desempenho relativo da região e dos países, no que se refere a economia, política, democracia, direitos humanos, integração regional e inserção na economia mundial, liberdade de expressão e de imprensa, independência dos demais poderes ante o Executivo e, talvez o fator mais relevante, mobilização do lumpenproletariado para servir de escudo – algumas vezes armado – ou de tropa de manobra a serviço do poder bonapartista, isto é, monocrático. Minha visão quanto ao futuro imediato da Venezuela é, Messieurs, a mais pessimista possível.

10 AVANÇOS E RECUOS NA AMÉRICA DO SUL, COMPARATIVAMENTE À ÁSIA PACÍFICO

A maior parte dos países dessa grande região, no decorrer da história moderna do continente, foi estatista, protecionista e dirigista, características geralmente legitimadas por um projeto qualquer de desenvolvimento nacional. As reformas empreendidas timidamente nos anos 1980 e nas décadas posteriores, com maior vigor em alguns deles, estabilizaram parcialmente economias assoladas por inflações virulentas, mas poucos países continuaram a seguir o caminho das reformas estruturais para abrir suas economias aos investimentos estrangeiros, reduzir os gastos do Estado, capacitar a mão de obra e melhorar a infraestrutura. Os países que o fizeram foram recompensados com taxas de crescimento sustentadas, como foi o caso do Chile. Os países menos capazes de avançar nas reformas – seja por falta de liderança política, seja por alguma maldição dos recursos naturais, como ocorre obviamente no caso do petróleo – foram em grande medida penalizados por um itinerário econômico caracterizado por *booms and busts*, ou seja, fases de expansão errática no crescimento, seguidas de crises ou até de recessões.

Os países reticentes, por sua vez, só conseguiram avançar em marcha irregular, comumente chamada de “voo de galinha”, em virtude desses saltos

frustrados, buscando uma decolagem sempre comprometida pelo peso do Estado, pela falta de poupança e de investimentos, ou pela ausência de inovação técnica, fatores dos quais decorre o “eterno retorno” à exportação de matérias-primas, como atualmente parece ser o caso do Brasil. Historicamente voltados para a exportação de commodities, de hábito para os mercados desenvolvidos da América do norte e da Europa ocidental, os países da América do Sul continuam confirmados nesse papel substantivo de fornecedores de matérias-primas para os países industrializados, mas agora sobretudo para a China, que substituiu, no período recente e para diversos produtos primários, aqueles parceiros tradicionais.

No meio do caminho entre os globalizadores e os reticentes podem ser vistos países que, na verdade, se comportaram bastante bem economicamente nos últimos anos, como o Peru e a Colômbia, mas que ainda enfrentam graves problemas de ordem política e social, o que pode afetar de alguma forma sua estabilidade institucional e as perspectivas para o futuro. Mas são estes dois países que concluíram uma aliança econômica com os dois globalizadores, para constituir uma área de integração mais consistente, a “Aliança do Pacífico”, o que lhes deve permitir prosseguir em seus processos de liberalização comercial e de abertura econômica recíproca, de maneira a apresentar uma espécie de frente comum no grande diálogo econômico e comercial que se trava atualmente no âmbito do Pacífico, em especial com os asiáticos no contexto da Apec, base possível de uma futura ampla zona de livre comércio naquela região.

Os países do Mercosul, assim como os bolivarianos, permanecem à margem desses arranjos pragmáticos que se estabelecem em torno de novas oportunidades comerciais, mas sobretudo de investimentos diretos das empresas multinacionais, que se situam na vanguarda do progresso tecnológico. Peru e Colômbia se engajaram resolutamente nessa direção, com o Chile e o México, e não importa muito aqui se a liberalização comercial que eles fizeram entre eles – quase integral, mas cobrindo uma parte pequena do comércio total de cada um deles – não produzirá grandes efeitos nas correntes de comércio adicionais que forem criadas pela Aliança do Pacífico: o importante, na verdade, não é tanto a integração entre eles – que será sempre relativamente limitada – mas a decisão de se abrir aos novos circuitos da integração produtiva global, algo que os reticentes desdenham, ou ainda não se

decidiram a enfrentar. Os outros dois pequenos membros do Mercosul, Paraguai e Uruguai, já sinalizaram, em diversas ocasiões, que estariam dispostos a seguir adiante na integração global, independentemente das reticências do bloco, mas, por um lado, eles são obstados pelas regras comuns – que na verdade atuam como uma camisa de força – de se negociar conjuntamente e, por outro, pelo próprio caráter errático de seus cenários políticos internos. Em face da relativa estagnação do Mercosul, eles podem deixar de ser indecisos e tomarem partido pelo bloco que preferiu avançar.

Messieurs, a América do Sul não conheceu as guerras que assolaram a Europa no decorrer do século 20, ou desastres humanitários tão extensos quanto os da África ainda hoje; tampouco experimentou a miséria extrema de certas regiões da Ásia, sobretudo aquela ainda mais extrema do subcontinente indiano. Ela ficou na média do mundo em desenvolvimento, e ali estacionou, conseguindo evitar os bloqueios africanos, mas sem lograr construir economias dinâmicas como as da Ásia Pacífico. Desde o deslanchar da terceira onda da globalização, a partir do final dos anos 1980 e o início do novo milênio, pode-se dizer que essas duas regiões trocaram de lugar, em termos de comércio, de investimentos, de renda, de inovações tecnológicas e de inserção na economia global.

Na verdade, a América Latina se recolheu sobre si mesma, e isso tem um custo em termos de progressos tecnológicos – ou melhor, de atrasos – e de perda de oportunidades de acesso a mercados mais amplos. Ainda hoje, enquanto a bacia do Pacífico constrói, pouco a pouco, um imenso espaço de produção e de intercâmbios industriais, comerciais, financeiros e tecnológicos do mais alto nível, os latino-americanos se orgulham de organizar encontros exclusivamente latino-americanos – sem a tutela do império, como dizem alguns – e criam organismos de uso exclusivo, como se o estabelecimento de novas burocracias alheias ao controle de Washington pudesse lhes garantir ganhos que eles não poderiam obter no plano hemisférico.

Uma comparação entre as duas regiões, estritamente em termos de crescimento e de aumento da renda per capita, chega a ser constrangedora para a maior parte dos países latino-americanos, uma vez que eles ficaram muito aquém dos ganhos obtidos pelos emergentes dinâmicos da Ásia Pacífico, mesmo quando

não se exibem os dados relativos à participação global nos fluxos de comércio internacional, sobretudo quanto à composição tecnológica desses intercâmbios. Os valores correntes, em dólares, da renda per capita na tabela abaixo vão expressos em Paridade de Poder de Compra, mais fiável para comparações internacionais de capacidade aquisitiva, mas as taxas de crescimento são em valores constantes, nas moedas nacionais, o que reflete melhor a dinâmica real da economia, sem eventuais distorções cambiais.

PIB per capita em países da América Latina e da Ásia Pacífico, 1980-2015 (US\$ PPP = paridade de poder de compra; % = taxa de crescimento no ano)

Países	1980 - \$	% 1990	% 2000	% 2010	2015 - \$	2015, 1980
Países da América Latina						
Argentina	4.893,76	-1,3	-0,8	9,1	21.924,29	4,48
Brasil	3.690,60	-4,1	4,3	7,5	15.518,77	4,20
Chile	2.921,70	3,6	4,4	5,7	24.170,03	8,27
Colômbia	2.442,51	4,3	2,9	3,9	14.164,43	5,80
México	4.980,77	5,1	5,9	5,3	18.714,05	3,75
Peru	2.965,32	-5,1	2,5	8,8	12.638,84	4,26
Venezuela	5.754,16	6,4	3,7	-1,5	17.787,39	3,09
Países da Ásia Pacífico						
China	250,87	3,8	8,4	10,4	13.992,69	55,97
Coreia do Sul	2.302,29	9,3	8,8	6,3	37.413,01	16,25
Hong Kong	6.790,91	3,9	7,9	6,8	57.676,79	8,49
Indonésia	729,58	7,2	4,2	6,2	10.759,18	14,75
Malásia	318,76	9,0	8,7	7,1	25.833,20	81,23
Tailândia	1.090,08	11,6	4,7	7,8	15.319,51	14,05
Taiwan	3.570,61	6,8	5,8	10,7	45.996,57	12,88
Média dos países emergentes e em desenvolvimento						
Valores/ Crescimen-to	1.100,62	3,4	5,9	7,6	10.599,26	9,63
Média das economias mais avançadas						
Valores/ Crescimen-to	9.960,28	2,9	3,7	2,8	45.935,20	4,61
Média mundial						
Valores/ Crescimen-to	3.981,89	3,1	4,1	4,1	18.479,47	4,64

Fonte: Economy Watch

(<http://www.economywatch.com/economic-statistics>).

Os dados de renda per capita e seu crescimento ao longo dos 35 anos decorridos deixam um sabor amargo de oportunidades perdidas e de possibilidades oferecidas pela economia mundial não aproveitadas pela maior parte dos países da América Latina, comparativamente aos da Ásia Pacífico inscritos na tabela; registro, por necessário, que o valor para a Argentina, em 2015, está provavelmente superestimado, devido a manipulação estatística quanto aos valores do PIB efetuada nos governos kirchneristas. Por ali se vê que mesmo países asiáticos de menor renda no momento da partida fizeram mais e melhor do que a maior parte dos latino-americanos nas últimas três décadas desde a retomada da globalização. Pela última coluna se percebe que, à exceção do Chile e parcialmente da Colômbia, todos eles ficaram abaixo do crescimento da média mundial do PIB per capita e até da média dos países avançados, registrando eles praticamente a metade da média do crescimento da renda dos países emergentes e em desenvolvimento. Com exceção de Hong Kong – que já partiu de um patamar elevado, quase igualando-se à metrópole em 1980 – todos os países asiáticos exibem taxas de crescimento da renda per capita na casa dos dois dígitos, e os que fizeram melhor foram exatamente aqueles que partiram dos indicadores mais baixos, Malásia e China.

Outros dados relativos à esperança de vida, alfabetização ou linhas de pobreza provavelmente confirmariam o mesmo desempenho diferenciado entre as duas regiões. Indicadores disponíveis sobre a competitividade, que refletem largamente o ambiente de negócios em vigor nos países, evidenciam, claramente a mesma classificação geral.

Índice de Competitividade Global, 2015-2016, países selecionados (entre 144)

Posição geral do país	Pontuação geral: de 1 a 7	Requerimentos básicos (Rank)	Eficiência legal pontos (Rank)	Inovação pontos (Rank)
1 Suíça	5,76	6,3 (2)	5,6 (8)	6,0 (1)
7 Hong Kong	5,46	6,2 (3)	6,0 (2)	4,7 (29)
15 Taiwan	5,28	5,8 (14)	3,9 (56)	4,9 (21)
18 Malásia	5,23	5,6 (22)	5,3 (15)	5,5 (7)
26 Coreia do Sul	4,99	5,7 (18)	3,9 (57)	4,8 (24)

28 China	4,89	5,4 (28)	4,0 (50)	4,2 (49)
32 Tailândia	4,64	4,9 (42)	3,9 (55)	4,1 (54)
35 Chile	4,58	5,1 (36)	4,0 (47)	3,8 (85)
37 Indonésia	4,52	4,8 (49)	3,9 (53)	4,7 (30)
57 México	4,29	4,5 (76)	3,1 (105)	4,0 (66)
61 Colômbia	4,28	5,6 (77)	3,1 (106)	3,7 (93)
69 Peru	4,21	4,5 (76)	2,6 (130)	3,6 (105)
75 Brasil	4,08	4,1 (103)	2,8 (124)	3,8 (80)
106 Argentina	3,79	4,1 (104)	2,7 (129)	3,9 (74)
132 Venezuela	3,30	3,3 (133)	1,5 (140)	2,9 (136)

Fonte: World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report*, 2015-2016

Uma das razões para a performance superior dos países asiáticos está vinculada, provavelmente, à sua inserção de modo mais consistente nos circuitos produtivos e comerciais da economia mundial, ademais de manterem, na média, taxas de poupança e de investimento mais elevadas, políticas fiscais mais responsáveis, maior realismo nas políticas cambiais e maior atratividade ao investimento direto estrangeiro. Os países asiáticos foram, em seus respectivos processos de industrialização, tão, ou mais, protecionistas e intervencionistas quanto os latino-americanos, e afetados de igual maneira pelas crises financeiras internacionais dos anos 1990; o que eles provavelmente não tiveram, em igual proporção, foi a volatilidade interna associada a políticas econômicas erráticas, sendo o outro diferencial relevante a educação de massa e o ensino técnico-profissional. No cômputo global do ambiente de negócios, um cenário similar ao já descrito anteriormente se reproduz novamente, de acordo com estas classificações selecionadas a partir do relatório do Banco Mundial nessa área:

Ambiente de negócios 2015, países e indicadores selecionados

Economias Selecionadas	Facilidade Negócios	Iniciando Empresa	Registrando Propriedade	Proteção do Investimento	Pagando Impostos	Comércio Exterior
Cingapura	1	10	17	1	5	41
Coreia Sul	4	23	40	8	12	31
Hong Kong	5	4	59	1	29	47

Taiwan	11	22	18	25	39	65
Malásia	18	14	13	4	31	49
México	38	65	106	57	92	59
Chile	48	62	56	36	33	63
Tailândia	49	96	57	36	70	56
Peru	50	97	35	49	50	88
Colômbia	54	84	54	14	136	110
China	84	136	43	134	132	96
Indonésia	109	173	131	88	148	105
Brasil	116	174	130	29	178	145
Argentina	121	157	116	49	170	143
Venezuela	186	186	129	178	188	186

Fonte: World Bank, *Doing Business 2015* (<http://www.doingbusiness.org/rankings>).

Tais são, Messieurs les Gouverneurs, os dados econômicos primários dos países latino-americanos confrontados a outros indicadores elementares relativos a países da franja do Pacífico, processados por entidades independentes dos governos, que reportam em sua simplicidade objetiva, o atraso relativo dos primeiros em relação aos segundos. Registre-se, uma vez mais, que essa evolução ocorreu no espaço de uma ou duas gerações, se tanto, pois se trata de uma decalagem crescente que foi sendo aprofundada ao longo das últimas duas ou três décadas. Eles evidenciam que a América do Sul, a América Latina em seu conjunto, perdeu o passo na marcha irrefreável do processo de globalização que caracteriza, desde os anos 1980, a economia mundial, com alguns poucos países conscientes das novas condições – os globalizadores, justamente – e tentando se inserir nas novas tendências e forças que moldam a máquina do progresso.

Quando elaborei o meu primeiro ensaio interpretativo sobre a construção da democracia na América, o mundo contemporâneo ainda se encontrava nas forjas da primeira revolução industrial, entre máquinas a vapor, locomotivas e teares mecânicos, uma nova realidade que ocorreu de forma praticamente simultânea na velha Inglaterra e na Nova Inglaterra dos quakers e calvinistas emigrados. Mas o grande deslanchar econômico na América ocorreu mesmo a partir do final da Guerra Civil, devastadora para os padrões até então conhecidos no velho continente, quando a segunda revolução industrial passou a oferecer ao mundo as novas “máquinas a vapor” do progresso industrial: a refinação do petróleo, o florescer da química fina, o motor a explosão, a eletricidade e a lâmpada incandescente, o telégrafo, o telefone e,

pouco mais adiante, a linha de montagem dos automóveis a preços populares. A América Latina, que vinha importando, com certo atraso, algumas das inovações da primeira revolução, perdeu definitivamente o passo no decorrer da segunda revolução industrial, que ela só veio a implementar, parcial e incompletamente, mais de meio século depois, ainda assim sem grandes inovações de sua própria iniciativa, apenas imitações e adaptações.

Os atrasos acumulados se revelam por inteiro nos números acima, Messieurs, mas não precisaria ser assim, uma vez que a maior parte dos países asiáticos, até os anos 1960, ainda se encontrava atrás dos latino-americanos, em padrões industriais e nos que presidem ao funcionamento de economias de mercado (mesmo incipientes). Quando os pequenos países da Ásia – bem antes dos dois gigantes, que despertaram bem mais tarde – começaram a se abrir para a economia mundial, os latino-americanos entenderam de se fechar, e prosseguir o que eles pomposamente chamavam de “estratégias nacionais de desenvolvimento”, que eu classificaria simplesmente de keynesianismo mal assimilado e transformado em “teoria” do desenvolvimento. Esses pequenos pecados de introversão econômica não seriam tão prejudiciais se vários dos sul-americanos não insistissem, já em pleno século 21, em retornar às mesmas receitas ultrapassadas do prebischianismo mal digerido, no entanto erigido em doutrina econômica: grande mercado interno de massas, financiamento público a grandes grupos industriais, a mão visível dos governos guiando mercados concentradores e outras bobagens do gênero. *Ah, les naïfs...*

11 O QUE ESPERAR DA AMÉRICA DO SUL NO FUTURO PRÓXIMO?

Messieurs, este meu relatório preliminar *touche à sa fin*, e pretendia agora resumir minhas conclusões a respeito da tarefa que me foi cometida. Depois de ter traçado, no meu primeiro livro, publicado quatro anos depois que retornei da América, o panorama político, social e econômico do grande país que estava em expansão, retomei cinco anos depois um esforço analítico comparável, ao examinar, no segundo volume de meu grande ensaio, a influência da democracia sobre os movimentos intelectuais, os sentimentos, os costumes e a própria sociedade política americana. Espero ter oferecido, nas seções e parágrafos precedentes, um cenário

relativamente similar para a América do Sul no que tange sua situação econômica, política e social, mas não ousaria iniciar aqui, com respeito à porção meridional do hemisfério, o trabalho feito na segunda parte de meu grande ensaio, em primeiro lugar porque tal empreendimento careceria de um objeto próprio, que é justamente o componente democrático naquela formação social, singularmente ausente em quase todas as sociedades daquela imensa região.

Uma tarefa desse porte, facilitada naquele meu trabalho original dada a relativa homogeneidade de condições sociais da nação americana em construção, é virtualmente impossível de ser feita para o conjunto da América do Sul, em virtude da diversidade de situações, a despeito mesmo de tradições ibéricas que podem ser aproximadas em suas raízes culturais e bastante bem nas duas línguas aparentadas. Sei que muitos estudiosos estrangeiros, os latino-americanistas americanos em primeiro lugar, costumam englobar, em seus trabalhos acadêmicos, as diversas regiões latino-americanas, bem como o imenso continente da América do Sul, num mesmo *tableau* analítico, partindo da suposição, francamente equivocada, de que, sendo latinos, e católicos, tais povos seriam forçosamente similares, senão semelhantes. Ora, tal atitude é totalmente inadequada para quem conhece, em primeiro lugar os vários povos da península ibérica, sobretudo os da grande Hispaniae, sempre prontos a afirmar suas peculiaridades regionais e seus particularismos culturais e linguísticos, não obstante os esforços das respectivas monarquias em preservar esse unitarismo monárquico que nem sempre é aceito com agrado fora de Castilla e Aragón.

Pensem então na imensidão variegada da América do Sul, com suas vertentes andinas, seus planaltos centrais cortados por diversas cordilheiras, suas grandes bacias hidrográficas, suas selvas impenetráveis, os pântanos do hinterland, e os campos desolados do Cone Sul. Figuremos, sobretudo, o mosaico de povos originários, em fases muito diversas dos progressos civilizatórios, indo do paleolítico mais primitivo à idade do bronze e da ourivesaria, combinada a formas ancestrais de escrita e de astronomia, para se ter uma ideia da impossibilidade de se agrupar sob a mesma abordagem de análise povos tão diversos, que ainda foram mesclados aos negros que se buscou na África, para trabalhar em todas aquelas tarefas para as quais se reputava inadequada a força de trabalho do indígena. Na América do norte, que

também recebeu sua cota de negros nas plantations do sul, a segregação inglesa preservou as bases da sociedade original, sem qualquer tipo de contaminação, inclusive porque o problema do índio recebeu o tratamento que se conhece nas mãos (e fuzis) dos colonos e da cavalaria.

Nada disso ocorreu ao sul do Rio Grande, uma vez que os exploradores, os aventureiros e até mesmo os agricultores vindos da metrópole logo se acasalaram com as índias e as escravas africanas, dando origem a um povo mestiço que compõe, hoje, a quase totalidade da população em praticamente todos os Estados surgidos da onda de independências do início do século 19. Acostumado às populações mais homogêneas da América inglesa, *mis à part* o componente africano que permanece em sua própria cultura e não é aceito pelo anglo-saxão protestante, pode agora observar como o amálgama das várias raças na parte latina do hemisfério deu origem a um povo original e único no mundo, tal a mistura de costumes, religiões, línguas e tradições culturais, o que torna justamente muito difícil qualquer esforço analítico unificador.

Grandes espaços continentais abrigam necessariamente uma igualmente enorme diversidade de tradições culturais e de arranjos institucionais, como aliás já ocorre nos continentes e regiões mais antigos da Ásia, da África, ou mesmo da Europa, que, a despeito de sua atual união política (de certo modo artificial), engloba mais de três dezenas de povos e países, e que ainda se caracteriza por um mosaico de povos e de culturas. O que, sobretudo, é preciso constatar, entretanto, não é tanto a existência de resultados contrastados dentro da América do Sul – já que isso é absolutamente normal –, quanto uma tendência latente que confirma o aprofundamento da diversificação estrutural das políticas econômicas nacionais, segundo as linhas já expostas anteriormente: existem países que perseguem incessantemente sua inserção nos mercados globais – e o Chile constitui o exemplo mais claro desse tipo de atitude –, assim como existem outros que resistem e procuram conter esse processo – como vimos nos casos dos reticentes, como o Brasil e, até recentemente, a Argentina. Também existem alguns outros, finalmente, que pretendem fazer girar para trás a roda da História, a exemplo dos ditos bolivarianos, como se fosse realmente possível impedir as forças da modernização vinculadas a processos econômicos irrefreáveis de continuar avançando, ainda que de forma

contraditória. De certa forma é possível fazer isso, mas ao custo de um isolamento das correntes mais dinâmicas da economia internacional, e ao preço de controles cada vez mais extensos, e inúteis, para impedir os seus povos de aceder aos benefícios da globalização. Não se pode impedir a marcha do progresso, pois ele é quase uma fatalidade, pelo menos em seus componentes materiais, hoje materializados em celulares e em conexões instantâneas.

Os líderes políticos desses últimos países, ditos bolivarianos, correm o risco de fazer suas sociedades retroceder vários anos em direção ao passado, se seguirem seus instintos no sentido de qualificar a democracia – que seja “popular”, ou “participativa”, ou ainda “direta” – e de controlar pelo alto as engrenagens da vida econômica. De seu lado, os reticentes podem, por suas hesitações, atrasar os ajustes necessários ao ingresso dessas sociedades no grande turbilhão da globalização. Num ou noutro caso, correm o risco de simplesmente fazer com que a América do Sul continue a acompanhar com um passo hesitante o ritmo irregular e desigual dos progressos econômicos e sociais que se desenvolvem em escala planetária, sobretudo na Ásia e mesmo no Atlântico norte.

Infelizmente, nem todo mundo consegue acelerar o carro de bois da História, ou substituí-lo por veículos mais ágeis, capazes de levar adiante, de maneira mais rápida, sociedades inteiras, ou pelo menos a maioria da população. Essas acelerações só acontecem muito raramente no itinerário histórico das nações, e a China parece ser um caso excepcional, destinado a permanecer como único e exclusivo: de toda forma, ela não constitui um modelo para nenhum outro Estado contemporâneo – inclusive porque continua a ser o que ela sempre foi, um império monocrático – e seu exemplo não está ao alcance de qualquer outro povo na face da Terra. Mesmo a Índia, o outro gigante asiático que também conhece altas taxas de crescimento na presente conjuntura, não está reproduzindo qualquer modelo importado, e provavelmente não conseguirá, no futuro previsível, eliminar os imensos bolsões de miséria – que naquele país variado representam dezenas de milhões de pessoas, geralmente das castas inferiores, outra marca de atraso social – que marcam grandes espaços geográficos do subcontinente.

Se ousar um julgamento pessimista, ao cabo desta minha missão, eu diria que a América do Sul, com aquelas exceções que não deixei de sublinhar aqui, não parece estar ainda preparada, ou capacitada, para empreender uma via mais rápida em direção à modernidade. Em 150 anos de trajetória econômica, desde os anos nos quais empreendi *une première approche analytique*, ela permaneceu mais ou menos no mesmo lugar em termos de desenvolvimento econômico e social, ou seja, elites autocráticas em seus comportamentos rentistas e predatórios, e uma grande massa de excluídos dotados de baixa produtividade em função de estruturas educacionais extremamente deficientes. E que não se atribua tais dissabores políticos e frustrações econômicas a crises externas ou a problemas de fora importados no continente: mesmo considerando-se que os sul-americanos não se encontram isolados do mundo, o período aqui considerado foi marcado por poucas guerras locais e por duas guerras globais, aliás devastadoras, mas que não afetaram significativamente a região.

Todos os males que possam ter afetado, e que ainda penalizam os sul-americanos são o resultado de sua própria incúria, ou mais exatamente da incapacidade de suas elites em, primeiro, estabelecer um diagnóstico correto quanto à natureza de seus problemas – durante muito tempo atribuídos a uma ridícula “exploração imperialista” –, depois, formular um conjunto de prescrições adequadas e adaptadas ao caráter específico desses problemas, que estão profundamente enraizados em questões que se situam nas antípodas, se ousar dizer, das características que precocemente pude detectar como parte do *mores* americano, do espírito nitidamente democrático e que presidiu à construção de suas instituições, de atitudes disseminadas em sua população que sempre foram historicamente comprometidas com as liberdades individuais e a responsabilização de seus dirigentes políticos. Nada disso, Messieurs, ou muito pouco disso existiu historicamente na América Latina, por força de seu passado ibérico, mas também, depois de duzentos anos de independência, pela incapacidade de elites dirigentes ineptas, quando não corruptas, algumas até geneticamente predatórias.

Termino aqui, Messieurs, esperando que os males que identifiquei nas elites sul-americanas sejam passageiros, capazes de ser sanados não apenas com melhorias na qualidade das políticas públicas, mas também com uma revolução mental que as coloque em compasso com o mundo moderno. Espera sinceramente, Messieurs les

Gouverneurs, que os próximos cem anos sejam, para a América do Sul, bem mais estimulantes do que os últimos cem, de grandes promessas e de poucas realizações substantivas. Estarei atento aos desenvolvimentos ligados à *histoire immédiate* desse sofrido continente, para poder oferecer aos senhores uma versão final deste meu relatório preliminar. Com meus agradecimentos pela confiança...

Alexis de Tocqueville

[Pela tradução e digitação: Paulo Roberto de Almeida]

A ESTRUTURA DE OPORTUNIDADE POLÍTICA E CULTURAL: A CRIAÇÃO DA REDE BRASILEIRA DE INTEGRAÇÃO DOS POVOS (REBRIP)

Edécio Vigna*¹

1 INTRODUÇÃO²

A última década dos anos de 1990 trouxe inúmeras novidades no campo das ações coletivas. As organizações sociais brasileiras, impulsionadas por uma nova conjuntura política, não só se multiplicaram (Scherer-Warren, 2006:111; Gohn, 2011:338), mas também começaram a se manifestar em blocos heterogêneos. A defesa dos direitos já conquistados na Constituição de 1988 e a necessidade de conquistar novos direitos, tais como sexuais, raciais, identitários entre outros, ganharam espaços nas agendas das redes, fóruns ou articulações sociais.

As formas de comportamento dos atores sociais também foram afetadas pela nova conjuntura de redemocratização no Brasil. A criação ou ampliação dos canais institucionais de diálogos ganharam importância e evidenciaram a permeabilidade da fronteira entre a sociedade civil e o Estado (Almeida, 2006; Mische, 2015; Goldstone, 2003; Abers et al, 2011). Muitos ativistas assumiram postos no governo

* Artigo elaborado no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Movimentos Sociais e Protestos no Brasil Contemporâneo, ministrado pela Dra. Profa. Marisa von Bülow. Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política – IPOL, 2015

¹ Doutorando no Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), vinculado ao Instituto de Ciências Sociais (ICS) da Universidade de Brasília (UnB). 2015. Formado em História pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Assis (UNESP), Mestrado em Ciência Política no Instituto de Política da Universidade de Brasília (IPOL/UnB). Assessor político do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Coordenador do GT de Agricultura Familiar da Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip), Conselheiro Titular do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Assessor da Comissão de Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, Diretor de Planejamento e Orçamento da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal (SEDEST).

² Agradeço as observações pertinentes da profa. Marisa Von Bülow, que enriqueceram o texto.

e, inclusive, se articularam com outros servidores público pertencentes à estrutura do Estado. Abers identifica que “o aumento na presença de militantes sindicais e de movimentos sociais dentro da estrutura do Estado (D’ Araújo, 2007; 2009) ampliou o acesso formal e informal ao Estado e aumentou as chances de sucesso dos movimentos, com impactos institucionais e legais importantes” (Abers et al., 2011:1).

Além do acesso as instâncias governamentais, outro fator importante para atuar com eficiência junto ao governo foi qualificação das intervenções dos militantes das redes sociais junto às áreas técnicas do Estado. Foi necessário que os atores mudassem a atitude de protesto para uma atitude propositiva (Gohn, 2013:30). As palavras de ordem utilizadas nas manifestações deveriam, agora, ser tecnicamente traduzida em propostas de programas de políticas públicas sob um discurso específico e devidamente orçamentadas.

As modalidades de organização social também foram impactadas pela substituição dos regimes militares de exceção por governos civis democratas. As organizações sociais, que atuavam a partir de pautas monotemáticas ou restritas a uma região, iniciaram conversações que levaram a formação de fóruns de ação coletiva heterogênea como o Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste e a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA Brasil), que atuam sobre a questão da água, alimentação escolar, agricultura familiar, reforma agrária, gênero, entre outros. Essa modalidade de ação coletiva heterogênea ganhou espaço social e ampliou o potencial de intervenção sobre os programas de políticas públicas.

Outra modalidade de construção social coletiva heterogênea foi a criação da Aliança Social Continental (ASC) e seus capítulos nacionais, impulsionada pela conjuntura latino-americana, que se traduz como uma construção supranacional, que busca reunir as redes nacionais em um espaço de convivência propositiva em relação às ameaças impostas aos Estados e as sociedades nacionais pelos tratados de livre comércio (TLC). Como um dos atores que vivenciaram a criação do capítulo brasileiro da Aliança Social Continental, a Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip) que busca influenciar as negociações de comércio internacional e os processos de integração regional, me encontro comprometido em relatar

analiticamente a experiência de ter frequentado as reuniões de coordenação e participado de diversas atividades da Rebrip.

A estrutura de oportunidades políticas associadas à abordagem culturalista possibilitou uma interpretação dinâmica dessas novas configurações das organizações, dos atores, dos modos de ação coletiva, das identidades, sensações culturais e relações de poder, circunscritas no mesmo horizonte conjuntural. Esse entrecruzamento de categorias teóricas pode contribuir para aprimorar a literatura sobre os movimentos sociais na medida em que ampliam os espaços de pesquisas ao revelar novos elementos epistêmicos.

Neste sentido, a motivação deste artigo é resenhar como a estrutura de oportunidades políticas e a abordagem culturalista contribuiu para o processo de construção de novas formas organizativas no Brasil e como as oportunidades foram percebidas pelas organizações que criaram a Rebrip. Em termos metodológicos, utilizei para este artigo os subsídios preparados para a Assembleia da Rebrip, em 2007, que fez um balanço do período 2005-2007 e apresentou um Roteiro para avaliação e debate. Foram realizadas quatro entrevistas semiestruturadas com pessoas que participam da coordenação da Rebrip desde sua fundação. Utilizei, também, da minha vivência, de 1998 até 2012, como um dos coordenadores do GT Agricultura, do GT Parlamento e representei a Rede junto a Conex/Camex e em algumas audiências junto às casas legislativas do Congresso Nacional. Essa participação possibilitou que integrasse a coordenação da Rebrip.

Este artigo é composto por seis segmentos. No primeiro aproveito para esboçar o panorama conjuntural no qual está inserido o nascimento da Rebrip, a partir de uma perspectiva sócio-histórica (Martins, 2008). No segundo apresento as perguntas de pesquisa que conduzirão a narrativa textual. No terceiro, analiso a emergência e a história da Rebrip. No quarto, a intenção é descrever o caso estudado e apresentar as suas características gerais e justificar a importância do objeto de pesquisa. No quinto, faço um breve relato da proposta teórico-metodológica. Finalmente, no sexto segmento, proponho uma agenda de pesquisa que apresento como conclusão final.

2 HORIZONTE CONJUNTURAL

A conjuntura sócio-política nacional e internacional do final do século XX, ao configurar um cenário de “oportunidades políticas e ameaças³” (McAdam, Tarrow, e Tilly, 2001) possibilitou que alguns ativistas sociais que mantinham conexões pessoais com organizações internacionais, percebessem que a ocasião se mostrava propícia à criação de uma rede nacional heterogênea⁴ vinculada a uma rede internacional. Essa articulação supranacional (ASC) objetivava garantir os direitos de cidadania e de setores produtivos menos capitalizados que se encontravam ameaçados pelos tratados de livre comércio (TLC), que se expandiam pela América Latina. Essa estrutura de oportunidades políticas e ameaças⁵, que deixavam visualizar a possibilidade de êxito⁶, estimulou a construção de organizações mobilizadoras de ações coletivas e favoreceram as interações, de confronto e/ou colaboração, entre o Estado e a sociedade civil.

Ao expor a conjuntura contemporânea, ainda que de forma restrita, coloque-me no campo teórico do sistema-mundo de Wallerstein (1976), que possui limites temporais, estruturais, grupos e indivíduos, cujas existências são mantidas por tensões, onde os interesses conflitantes buscam conquistar melhores postos na cadeia de poder. De acordo com o autor, o Sistema-mundo tem “as características de um organismo, em que ele tem um tempo de vida durante o qual as suas características mudam em alguns aspectos, e permanecem estáveis em outros” (Wallerstein, 1976).

Seguindo a lógica da mutabilidade temporal do sistema-mundo, a partir dos anos de 1980, evidencia-se um horizonte formado por novas formas de regimes

³ “O conceito de oportunidade política, como muitos outros na teorização contemporânea do movimento social, data da última grande mudança no Ocidente – os anos de 1960. Tanto na Europa como quanto nos Estados Unidos muitos ficaram perplexos ao verem como as mudanças na sociedade moderna estavam ampliando os incentivos para o confronto” (Tarrow, 1998:72).

⁴ “Somos um coletivo integrado por entidades sindicais e associações profissionais, movimentos sociais, camponeses, de mulheres, ambientalistas e ONGs autônomas e pluralistas, que busca influenciar as negociações de comércio internacional e os processos de integração regional”. Acessar: <http://www.rebrip.org.br/institucional/>

⁵ “Al hablar de estructura de las oportunidades políticas, me refiero a dimensiones consistentes - aunque no necesariamente formales, permanentes o nacionales - del entorno político, que fomentan o desincentivan la acción colectiva entre la gente. El concepto de oportunidad política pone el énfasis en los recursos *exteriores* al grupo - al contrario que el dinero o el poder -, que pueden ser explotados incluso por luchadores débiles o desorganizados”. (Tarrow, 1994 :49).

⁶ “Cuando tienen éxito, hasta los actores de escasos recursos pueden poner en marcha y mantener una acción colectiva contra oponentes poderosos” (Tarrow, 1997:48).

democráticos no continente sul-americano, porém com significativos déficits democráticos, que possibilitou a emergência de estruturas de oportunidades políticas para que as instituições sociais domésticas se conectassem formando redes nacionais, regionais e internacionais. O objetivo dessas redes, em geral, era participar das arenas de decisão, evitar retrocessos aos regimes autoritários, estabelecer mecanismos de controle social pela cidadania e intervir nos processos de integração regional sul-americana.

A criação da Aliança Social Continental (ASC/1997) é o resultado dessa oportunidade política, do novo sistema de comunicação e informação digital, dos intercâmbios e impressões comuns entre diferentes organizações sul-americanas, norte-americanas e europeias. A proposta da ASC parte de uma agenda utopista⁷ de longo prazo, que exige negociações de agendas materiais e não materiais, como valores, crenças, relações de confiança e interesses específicos entre os capítulos nacionais, que trazem em si suas especificidades culturais. A Rebrip nasce, neste contexto de estrutura de oportunidades políticas, como capítulo brasileiro da ASC⁸.

É importante ressaltar que a Rebrip não só foi estimulada pelas oportunidades políticas estruturais que se abriram, mas também trabalhou para a construção desta abertura. Esta iniciativa provocou, por sua vez, oportunidades para que outras redes ou fóruns atuassem em nível regional ou internacional⁹. Bérron, um dos membros da coordenação da Rebrip, ponderou, em entrevista, que a Rede sistematicamente provocou o Estado a construir espaços de participação, em especial no processo de decisão da política externa brasileira. A Rebrip “criou a partir de então a oportunidade de ser ouvida em temas como OMC, negociações comerciais, BRICS, G20, e UNASUL” (Bérron, 2008). Gohn afirma que houve uma modificação no perfil dos movimentos sociais em razão da conjuntura política, mas que eles “foram também coartífices dessa nova conjuntura...” (Gohn, 2013:30)

⁷ Estou utilizando o termo utopia no sentido de Sousa Santos (2003). “Por utopía quiero decir la exploración, mediante la imaginación, de nuevas formas de oportunidad y voluntad humanas”.

⁸ Para uma análise mais detalhada do processo de criação da ASC ver, por exemplo, Von Bülow, especialmente Parte IV – A criação da Aliança Social Continental (2014:164).

⁹ “Los movimientos *crean* oportunidades para sí mismos o para otros. Lo hacen difundiendo la acción colectiva a través de redes sociales y estableciendo coaliciones de actores sociales, creando espacio político para movimientos emparentados y contramovimientos, e incentivos para que respondan las elites.” (Tarrow, 1994:148).

A constituição das estruturas de oportunidades políticas e ameaças não parte somente do Estado como um momento frágil unilateral, mas pode ser provocada por meio de demandas que mobilizam diversos setores da sociedade civil. Esses períodos, que podem se constituir em ciclos, propiciam a criação de identidades coletivas, sentimentos comuns, expressões e discursos comuns. A oportunidade pode facultar ao movimento social a construção de um repertório discursivo, um esquema interpretativo (*frames*), que retém o poder simbólico de vincular desejos e demandas históricas e contemporâneas que potencializa a mobilização social. Exemplo clássico é o discurso ontológico de Martin Luther King onde a expressão "Eu tenho um sonho" foi repetida diversas vezes "reafirmando um dos valores básicos que constrói a própria cultura americana: ter uma meta, um *dream*" (Gohn, 1997:89).

A constituição da Rebrip foi resultado de uma oportunidade política e a constituição de um "*dream*" sul-americano, de uma articulação entre um conjunto de organizações brasileiras, que se propuseram a um ativismo coletivo em dupla escala¹⁰, no sentido de promover ações internas e externas, a fim de alcançar seus objetivos. A construção da Rede acontece na esteira do longo processo de redemocratização e da mudança de regime de governo, em um período de transição e acomodação das classes sociais e em um espaço de confronto e tensão continuada entre a sociedade civil e o Estado, no sentido de construir um novo projeto de nação desvinculado do mercado (Scherer-Warren, 2008). Este novo projeto utópico está sendo processo por meio das lutas cotidianas das organizações nacionais e atravessado pelo imaginário sul-americano, cultivado deste José Martí¹¹.

O diálogo e a troca de experiências das organizações sul-americanas integrantes a ASC deságuam em uma proposta de agir em conjunto para intervir junto ao processo político nacional e regional, atuando em dupla escala e seguindo uma agenda flexível de atividades local e regional. Essa forma de atuação é uma das características de um novo campo de ação coletiva transnacional apontada por Von

¹⁰ O conceito de mudança de escala é definido como "uma mudança no número e nível das ações contenciosas coordenadas para um ponto focal diferente, envolvendo uma nova gama atores, objetos diferentes e ampliando as reivindicações" (Von Bülow, 2013:58, apud McAdam, Tarrow and Tilly, 2001:331).

¹¹ "La independencia de América venía de un siglo atrás sangrando: – ¡ni de Rousseau ni de Washington viene nuestra América, sino de sí misma!" (2005:238).

Bülow¹². Atuar em dupla escala não é só uma opção estratégica ou simples desdobramento de uma ação rotineira, mas um novo comportamento político que, ao atuar nas duas pontas, impulsiona o mesmo processo, no caso o da integração regional sul-americana, objeto de chegada e partida das organizações integrantes da Aliança Social Continental.

A Rebrip, como parte constitutiva do espaço coletivo transnacional, enquadra-se em um núcleo de narrativas e signos discursivos que se definem como constitutivos do campo democrático da sociedade civil brasileira caracterizado por conjuntos de interações e um bloco que se identifica por histórias comuns (Mische, 2003:7). Assim, a Rebrip encontra-se com seus outros, que juntos se manifestam enquanto uma identidade interacional de ideais e experiências, para atuar sobre projetos empíricos. A criação da Rebrip como rede nacional e como espaço de ação coletiva transnacional, ao inaugurar um padrão de interação - rede nacional heterogênea - marca uma etapa no processo da organização da sociedade civil brasileira.

3 DAS PERGUNTAS AOS OBJETIVOS DE PESQUISA

As perguntas servirão como fio condutor da narrativa para analisar como as organizações sociais do campo democrático¹³, perceberam a oportunidade político e cultural e aproveitaram-na, considerando seus recursos mobilizados e o repertório¹⁴, para criar a Rede Brasileira de Integração dos Povos (Rebrip). Metodologicamente optei por dividir o texto em duas perguntas: uma analítica e outra empírica. Essa divisão é importante para que se possa visualizar que a pergunta envolve duas visões que, na prática, se entrelaçam como os fios de um tecido.

¹² As principais características desse campo são: a) presença simultânea nos níveis doméstico e transnacional; b) dinamismo; c) articulação com outros espaços transnacionais; d) heterogeneidade e assimetria interna; e) pluralidade de trajetórias utilizadas para ir além das fronteiras nacionais Von Bülow (2001:29).

¹³ ABONG INFORMES – Seminário: “Pela reconfiguração do campo democrático e popular.” Segunda edição do Fórum Social Brasileiro, Universidade Federal de Pernambuco/Recife. 2006. <http://www.abong.org.br/informes.php?id=3117&it=3118>

¹⁴ Repertório pode ser compreendido como um conjunto de recursos intelectuais e organizativos que são utilizados como ferramentas para compreender a realidade e incidir sobre ela. O conceito de “repertório” é utilizado aqui no sentido proposto por Charles Tilly, 1978 (apud Von Bullow, 2007:5).

Pergunta analítica: como a estrutura de oportunidades políticas e a abordagem culturalista contribuiu para o processo de construção de novas formas organizativas no Brasil?

Pergunta empírica: como as oportunidades foram percebidas pelas organizações que criaram a Rebrip?

As oportunidades políticas estão desigualmente distribuídas e, assim, podem ser visíveis ou não, podem ser aproveitadas ou passar despercebidas. Essa percepção de oportunidade pode ser impressão de uma alteração ou ruptura estrutural, assim como pode ser construída como resultado de uma ação intencional e/ou cultural (Tarrow, 1997:155). Os movimentos, ao atuar contra uma dada situação colocada pelas elites dominantes (Tarrow: 2008:148), abrem oportunidades que podem aumentar as experiências de ação coletiva e contribuir para o repertório de mobilização social.

A criação da Rebrip ocorreu em ambos os sentidos: por um lado, como uma construção racional, amplamente debatida, proposta e apoiada por ONGs e movimentos sociais sul-norte-americanas e, por outro lado, por uma intuição de que o momento permitia a formação de uma rede nacional que agregasse múltiplos interesses sob uma única meta: o combate aos tratados de livre comércio (TLC), em especial contra a proposta do presidente Bill Clinton (1994) de criar a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). A criação da Aliança Social Continental (1997) e a da Rebrip (1998) ocorreram sob uma mesma conjuntura de alteração de correlação de forças no cenário sul-americano. Graciela Rodriguez, coordenadora do Instituto EQUÏT – Gênero, Economia e Cidadania Global, e uma das coordenadoras da Rebrip, declarou que tanto a criação da ASC e do capítulo brasileiro, a Rebrip, foi um “convite dos movimentos que nos EUA, Canada e México que tinham enfrentado o NAFTA, que surgiu a necessidade de articulação para enfrentar a ALCA” (Rodriguez, 2015).

O combate às negociações da ALCA e aos tratados de livre comércio, que despontavam como grandes ameaças aos direitos humanos, aos direitos dos agricultores e agricultoras, aos direitos das mulheres trabalhadoras, a soberania e segurança alimentar e ao fortalecimento do estado nacional, foi um dos fatores

importantes para a criação da Rebrip. A percepção de que os TLCs trariam prejuízos à soberania do Estado, somado ao acúmulo de problemas estruturais, como a fome, inflação e má qualidade dos serviços públicos, e a conjuntura de reorganização do cenário ideológico sul-americano, contribuíram decisivamente para a criação da Rebrip.

4 EMERGÊNCIA E HISTÓRIA DA REBRIP

A Rede Brasileira pela Integração dos Povos¹⁵ foi criada em 1998, no contexto da expansão da globalização neoliberal, da ascensão dos regimes da socialdemocracia, que prioriza o campo econômico em detrimento do social (Przeworski, 1988), e da viva recordação do processo de impeachment do presidente Fernando Collor (1992). A apropriação temporária do poder político pela “manifestação cívica da oposição ao governo Collor” revelou a força da sociedade civil quando esta reage coletivamente contra existência de governos autoritários e corruptos. No Brasil, o êxito do impeachment creditado as manifestações cívicas, acabou por valorizar a sociedade civil em detrimento aos partidos políticos (Mische, 1997, 2008). A presença de governos com imensos déficits democráticos na América Latina levou diversas organizações latino-americanas a se manifestarem contra o neoliberalismo e a violência contra os direitos humanos.

A situação de confronto político entre sociedade civil e Estado expandiu-se por muitos países latino-americanos. No México o neozapatismo ganha projeção global. Os piqueteros da Argentina usam do repertório de protesto e bloqueiam estradas e ruas. O Movimento dos trabalhadores Sem-Terra (MST), no Brasil, iniciam suas marchas em direção dos centros de poder. Na Colômbia as organizações sociais se articulam contra os TLCs propostas pelos EUA. As redes transnacionais, nas manifestações de Seattle, começam a operar contra a OMC e as IFIs.

¹⁵ “A REBRIP se constitui como um polo de articulação e divulgação de iniciativas sociais frente aos tratados de desregulamentação financeira e comercial, nos quais se incluem a Organização Mundial do Comércio (OMC) e outros acordos comerciais bilaterais e entre regiões, como o acordo MERCOSUL - União Europeia (UE). No passado, a REBRIP foi um dos pilares no Brasil da campanha contra a ALCA (...)”. (Rebrip – Apresentação. <http://www.rebrip.org.br/institucional/>).

Adotamos o termo confronto político, conforme expressam os cientistas McAdam, Tarrow e Tilly (2009), no sentido de que este tem início quando um grupo de pessoas ou organizações fazem reivindicações ao Estado cujos interesses podem ser afetados. O governo, ao acatar uma demanda social, pode, às vezes, ter que alterar ou reestruturar sua organização ou o comportamento político de relações com o movimento social, sem que acarrete a perda de poder. Encontramos exemplos atuais nas manifestações de estudantes no Chile, nos piqueteros na Argentina, na Marcha Indígena no Equador, na guerra da água em Cochabamba e no ciclo de protestos no Brasil, que expressaram uma onda de insatisfação sociopolítica, mas que não coloca em xeque o poder instituído, mas indica uma tendência de mudança de rumo e relações políticas na América Latina.

Três anos antes da criação da Rebrip, nas eleições de 1995, o candidato Fernando Henrique Cardoso (PSDB) venceu o candidato Luís Inácio Lula da Silva (PT). O governo, de início, obteve certo grau de credibilidade entre setores de centro-esquerda, mas a execução de uma política neoliberal minou a sua popularidade junto a uma parte da sociedade civil. Em discurso de despedida no Senado Federal (14/12/1994), FHC prometeu que iria “acabar com a era Vargas” e, durante o mandato (1996-1999), apresentou um projeto que criminalizava as greves e iniciou o desmonte das leis trabalhistas. Esse procedimento criou um campo de confronto entre o Presidente e a Central Única dos Trabalhadores (CUT).

Essa postura política, além de criar um conflito com a CUT, abriu oportunidade para a unificação de uma pauta comum entre organizações com interesses diversos, como ambientalistas, agricultura familiar, agroecologia, direitos humanos, mulheres, reforma agrária, organizações de classe, sindicalista, setores das igrejas, entre outras, que vieram apoiar a criação da Rebrip. Como o movimento social não é homogêneo, algumas organizações ambientais, que se encontram no campo democrático, continuaram apoiar o governo FHC, por certo tempo.

A baixa popularidade do Presidente, quando apenas 35% aprovavam seu governo, não foi suficiente para retirá-lo da presidência nas eleições de 2000, mesmo sob o impacto do massacre de Carajás e os escândalos do grampo no BNDES e do

Dossiê Caribe¹⁶. Durante o segundo mandato o Presidente articulou a criação do Programa Comunidade Solidariedade, provocando críticas ácidas da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais¹⁷ (Abong). “Esse conselho tem várias finalidades. (...). Mas, na verdade, seu objetivo número um é fincar o PSDB em cada município brasileiro, posto que o PSDB não tem base municipal alguma” (Oliveira, 1995:3). A Abong, que inicialmente apoiou a proposta, avaliou que o Programa também era parte de uma estratégia para desarticular as organizações sociais de âmbito nacional. Esta estratégia peessedebista, ao contrariar as expectativas das organizações, pode ser interpretada como um dos fatores que levou a Rede a se posicionar contra o governo Fernando Henrique.

Em termos de diretrizes de política exterior, o governo FHC adotou uma política que foi denominada de “autonomia pela integração”, mas declarou que de fato o EUA é “nosso parceiro fundamental, por causa da posição central desse país” (O Estado de S. Paulo, 1995, A5, apud Vigevani, 2003:42). Para projetar o Brasil como *global player* e de *global trader*, FHC adotou um discurso que a “autonomia pela integração” não implica “nem alinhamento automático nem opções excludentes” (Vigevani, 2003:43). Para o governo FHC não se trata de jogar em dois tabuleiros, porque as “diferentes negociações são complementares e não contrapostas” (Vigevani, 2003:44). A retórica de manter relações com os EUA e ter capacidade de fortalecer o Mercosul é duvidosa, pois não interessa ao governo norte-americano a robustez do mercado do Cone Sul. O interesse dos EUA foi manter, no segundo mandato FHC, um consenso mínimo entre os integrantes do Mercosul para avançar as negociações da ALCA.

Paulo Nogueira ponderou que “FHC fez o que Reagan e Thatcher fizeram antes dele. Ele retomou (...), o que Collor iniciara (...). Ele estava engaiolado (...) dentro da crença de que o friedmanismo era o melhor caminho”. A receita do Nobel Milton Friedman, julgada como infalível para fortalecer economias, revelou-se entre

¹⁶ “Preso em Miami, o brasileiro Oscar de Barros disse à Folha que sugerirá que a Polícia Federal escute Wilma Motta, viúva do ministro Sérgio Motta, para descobrir uma suposta conta secreta da cúpula tucana no exterior. Ele afirmou que a conta existe e que a PF já provou ser verdadeira a “essência” do dossiê Caribe” FSP, 21/03/2001. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u17355.shtml>

¹⁷ “O mais grave é que este programa (...) combate a organização popular, não reconhece como interlocutores legítimos os sindicatos, os movimentos populares, as organizações da sociedade civil que lutam pela democratização do país e pela afirmação dos direitos de cidadania” (Caccia Bava, 1995).

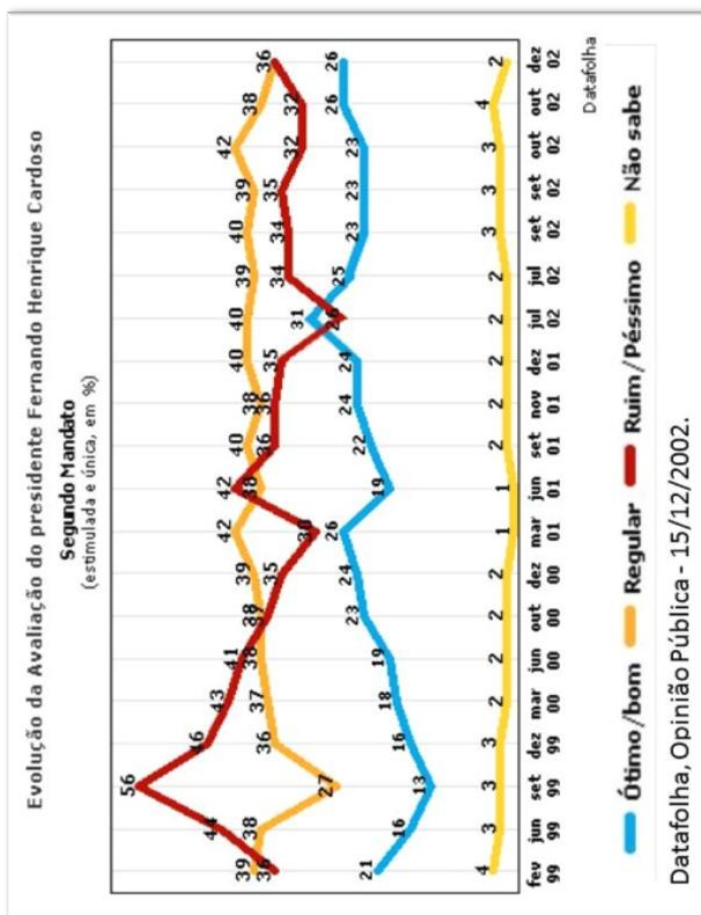
os anos 1970 a 2000, como um grande fracasso (Paulo Nogueira, 2013) e no Brasil, como em outros países latino-americanos, não poderia ser diferente. Fica evidente, portanto, que os elementos que arranjaram o contexto que possibilitou a criação da Rebrip, rompem as fronteiras nacionais e agrega condições estruturais e sociais continentais e globais.

O processo de redemocratização brasileira, que se inicia sob o trágico signo da morte do presidente Tancredo Neves, acumulou uma grande quantidade de problemas econômicos, políticos e sociais que romperam as comportas estruturais que vinham sustentando uma forma antiga de poder político, que teve como base o patrimonialismo, onde os bens públicos e os privados se confundem. A crise do impeachment iniciou um processo de mudanças na estrutura de formação do poder do Estado. O tema da corrupção e da forma de se fazer política ganhou centralidade na agenda da sociedade civil. Manifestações organizadas por atores heterogêneos, políticos, organizações não governamentais, movimentos populares, movimento estudantil, instituições religiosas, como o Movimento pela Ética na Política, por exemplo, pode ser considerado como a primeira experiência contemporânea de nova forma de ação coletiva. No início da mobilização havia muita incertezas, “a princípio, ninguém acreditava em nossas chances de sucesso: nem o mundo político nem a mídia” (Betinho, apud Fico, 1992). O Movimento pela Ética na Política merece estudos mais profundos porque contraria um dos elementos centrais da abordagem da TMR, da TPP e o conceito de estruturas de oportunidades, que é a expectativa de êxito para que haja uma adesão massiva.

Esse tipo de manifestação social heterogênea veio compor o repertório de confronto e passou a ser uma referência de ação coletiva. Neste mesmo sentido, a Marcha dos 100 mil de Brasília (1999) e as manifestações contra a Organização Mundial do Comércio (Seattle, 1999), onde a Rebrip participou pela primeira vez, são mobilizações que vão marcar o repertório de mobilização de ação coletiva na qual a sociedade civil desempenhou um papel importante..

É neste contexto paradoxal, em que há uma crescente participação social e um sentimento de descrédito por parte da sociedade civil em relação ao presidente Fernando Henrique Cardoso. FHC atinge o pior índice 36% de reprovação (ruim e

péssimo) contra 26% aprovação (ótimo e bom). O combate à corrupção 55% reprova a atuação, em relação à reforma agrária, 36% avaliam o desempenho ruim ou péssimo, a política de emprego é reprovada por 67%. Para a população os políticos e os bancos são os principais beneficiados pelo governo FHC, 33% e 29%, respectivamente. O gráfico do Datafolha¹⁸ possibilita uma visão panorâmica dos índices registrados durante o segundo mandato. É nesta conjuntura de crise social, com tendências agravantes, é que nasce a Rebrip.



Nesta situação politicamente instável não faltam elementos que estimulam a imaginação criativa e a engenhosidade para reproduzir estruturas de oportunidades

¹⁸ Acessar: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2002/12/1222326-fhc-encerra-mandato-com-reprovacao-maior-do-que-aprovacao.shtml>

de onde emergem organizações intermediárias institucionalizadas¹⁹, porém flexíveis, que é o caso da Rebrip, que podem se organizar em redes sociais que abrigam agendas e ações coletivas.

5 A REBRIP

É neste contexto de mudanças, em nível doméstico, regional e internacional, que a Rebrip, como capítulo brasileiro da Aliança Social Continental, se coloca. As alterações conjunturais em nível global levaram o governo a estabelecer um corpo de políticas públicas com forte viés neoliberal, para normatizar as relações entre Estado-Mercado-Sociedade civil, que favoreceram a entrada de elementos políticos suficientes para estimular a criação da Rede Brasileira pela Integração dos Povos.

A Rebrip é uma “articulação de ONGs, movimentos sociais, entidades sindicais e associações profissionais autônomas e pluralistas que atuam sobre os processos de integração regional e comércio” (Rebrip-Apresentação). Estas entidades, comprometidas com a construção de uma sociedade democrática pautada em um desenvolvimento econômico, social, cultural, ético e ambientalmente sustentável, tem como objetivo criar alternativas de integração hemisférica oposta à lógica da liberalização comercial e financeira predominante nos acordos econômicos em curso. A Rebrip atua em duas frentes que se interpenetram. A primeira refere-se à disputa com o governo brasileiro para participar das negociações internas de tratados de livre comércio (TLC), e a segunda frente situa-se no cenário regional e internacional, onde trabalha no sentido de “ampliar nossa atuação para o âmbito multilateral da OMC, estabelecendo os nexos entre as negociações de livre comércio no continente e no sistema global²⁰”. Este movimento de “*fora para dentro*” (e vice-versa) denominado de “*padrão bumerangue*” é “*uma característica de rede transnacional e funciona onde o alvo de sua atividade é mudar o comportamento de um Estado*” (Keck e Sikkink, 1999), ou seja, influenciar uma posição ou declaração de uma instituição internacional a partir do Estado.

¹⁹ “Além de articular agendas, estratégias e ações coletivas comuns entre seus membros as [organizações] articuladores agregam e escalam reivindicações, e representam seus membros diante de autoridades públicas e outros atores da sociedade civil” (Von Bullow et al., (2014:137).

²⁰ REBRIP Assembleia. Balanço do período 2005-2007: Roteiro para avaliação e debate. Outubro de 2007.

Estas intervenções precisam ser qualificadas e para isso a Rebrip se organiza por meio de sete grupos de trabalho: Agricultura e Clima; Arquitetura Econômica e Financeira; Comércio; Cooperação; Integração Regional; Propriedade Intelectual; e Transnacionais. A Rede realiza, também, outras iniciativas a fim de capacitar suas organizações, por meio de plenárias sobre Integração Regional, pesquisas, publicação de textos e cartilhas²¹ e realiza reuniões específicas de formação onde participam organizações integrantes de outros capítulos nacionais da ASC. Para além da formação há debates sobre diversos temas importantes para a consolidação política da ASC²².

A Rebrip, mesmo integrada à ASC, atua de forma autônoma ao elaborar uma agenda de ação interna e outra regional. Em diversos pontos as agendas interagem e conformam um repertório de ações coletivas comuns, que são postas em movimento. A construção de agendas é resultado de uma negociação em diversas dimensões. Há uma dimensão interna, que ocorre entre as organizações da Rebrip na definição de uma agenda unificada, sem que esta provoque grandes alterações nas agendas específicas de suas integrantes. Há uma segunda dimensão regional, na qual a Rebrip negocia sua agenda interna com a agenda dos outros capítulos nacionais para resultar em uma agenda da Aliança Social Continental (ASC). Essa dinâmica, que ocorre em nível nacional e regional, leva em consideração o tempo político para que as agendas possam ser colocadas em prática a fim de surtir o efeito desejado tanto junto aos governos nacionais como junto a Unasul ou a OMC.

A agenda da Rede é definida em nível de coordenação, que se forma como um “coletivo de gestão” integrado pelos coordenadores de GTs, organizações de âmbito nacional, movimentos sociais e populares, entidades sindicais, ongs e representações regionais (REBRIP, 2007). As decisões da coordenação se apoiam, também, nos “insumo dos grupos de trabalho, e avaliações da conjuntura internacional e nacional, além do acompanhamento dos movimentos do governo

²¹ Cartilha OMC (Rebrip, 2005), Integração na América Latina: subsídios para debater a integração dos povos (Org. Maureen Santos, Rebrip, 2006) e Patentes Farmacêuticas: Por que dificultam acesso a medicamentos? (Rebrip: Gabriela Costa Chaves, 2005), entre outras.

²² “Mas algumas questões de fundo permanecem pendentes e precisam ser debatidas mais amplamente: se a integração regional é vista por nós como alternativa real ao neoliberalismo e ao imperialismo, qual modelo de integração queremos? Quais campanhas podemos desencadear sobre integração regional? Quais são nossas bandeiras sobre integração regional?” (REBRIP Assembleia, 2007)

brasileiro, e das informações e análises de outras instituições parceiras²³”. De acordo com a opinião de Adhemar Mineiro, da Coordenação da Rebrip, ao definir as ações prioritárias a Rede ajuda a esclarecer “como se influencia (ou se tenta influenciar) tanto o governo brasileiro como os espaços em que o governo atua o que inclui espaços de integração regional, como a Unasul”.

A Rebrip, representada por suas organizações, participa de várias instâncias do Poder Executivo com voz e voto, como reafirmaram todos os entrevistados para elaboração deste texto. Em nível nacional participa do CONSEA e do CONEX/Camex²⁴, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC. Em nível regional participa do Fórum de Participação Cidadã, da Unasul, do Programa Mercosul Social e Participativo, Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES-Mercosul) e das Reuniões Especializadas da Mulher (REM) e da Agricultura Familiar (REAF), do Mercosul. A Rebrip acompanhou a criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul), em Montevideú, onde participou de audiências em Comissões e apresentou projeto sobre pontos culturais no Mercosul.

A Rebrip é mais um exemplo de organização do movimento social que interage com as estruturas institucionais, tornando as fronteiras entre Estado e sociedade civil mais fluida, permeáveis ou “turvas²⁵”, como se refere Almeida (2006) e outros estudos (Mische, 2015; Goldstone, 2003; Abers et al, 2011).

6 EXPOSIÇÃO TEÓRICA E METODOLÓGICA

Optei por trabalhar com a teoria do processo político, sob a perspectiva do conceito de “oportunidade política”, trabalhado por McAdam (1996) e Tarrow (1996) e desenvolvido por Gamson e Meyer (1996) e Meyer e Minkoff (2000), conforme Amenta e Halfmann (2012), por proporcionar um retorno analítico eficaz

²³ Entrevista com Adhemar Mineiro, do Dieese, que integra a Coordenação da Rebrip.

²⁴ “Conselho Consultivo do Setor Privado (CONEX) é o núcleo de assessoramento privado da CAMEX, competindo-lhe apresentar estudos e propostas de aperfeiçoamento da política de comércio exterior. É composto por até 20 representantes do setor privado, sob a presidência do Presidente do Conselho de Ministros da CAMEX”. <http://www.camex.gov.br/>. A Rebrip deixou de participar do CONEX devido às dificuldades de atuar de forma propositiva neste coletivo que reúne representantes de cerca de 80% do PIB brasileiro.

²⁵ “In sum, in several Latin America countries the boundaries appear blurred between social movements outside the polity and political parties inside” (see also Goldstone [2004] for cases beyond Latin America)”. (Almeida, 2006:64).

para os propósitos deste texto. Por não ser uma ferramenta analítica consensual entre diversos pesquisadores, e reconhecendo seus limites, procurei inter-relacionar os elementos conjunturais, as percepções subjetivas e as expectativas de êxito dos indivíduos e/ou de grupos.

Para proporcionar um viés menos estruturalista procurei criar espaços de interlocução entre os processos culturais e emocionais com os aspectos estruturais. Esse diálogo frutífero demonstrou que os elementos decisivos para a criação de novos espaços de conexão não foram majoritariamente estruturais, como exponho na conclusão. McAdam, Tarrow y Tilly (2001), na publicação do livro *Dynamics of Contention*, já redimensionam algumas de suas conclusões anteriores, que indicavam a predominância da postura estruturalista, como aponta Jasper (2012:13). Essa flexibilização permite experimentar o diálogo entre as teorias e aplicá-lo em um caso empírico específico.

O exercício demonstrou que os instrumentais do paradigma do processo político, esboçados pelo McTeam²⁶, associados aos conceitos da teoria dos novos movimentos sociais, são válidos e precisam ser aplicados em pesquisas empíricas para que novas perspectivas analíticas possam emergir na abordagem das redes e organizações e movimentos sociais contemporâneos.

7 CONCLUSÃO

Para me aproximar da pergunta analítica e empírica parti de um instrumental teórico-metodológico para verificar como a estrutura de oportunidades políticas contribuiu para a formação de novas formas organizativas sul-americanas e como as questões estruturais afetaram a percepção dos atores que criaram a Rebrip. Verifiquei que o conceito de estrutura de oportunidades políticas, se utilizado priorizando a dimensão estruturalista, sem considerar as observações imprimidas pela teoria dos novos movimentos sociais e da culturalista (Goodwin, Jasper and Khattrra, 1999; Amenta and Halfmann, 2012; Jasper, 2012), tem utilidade limitada para explicar a emergência dos movimentos sociais contemporâneos.

²⁶ “Al final de los noventa McAdam, Tarrow y Tilly (ya para entonces el McTeam, como gustaban llamarse) llevaron a cabo un esfuerzo bien sustentado para repensar el paradigma del proceso político desde una perspectiva más dinámica y cultural” (Jasper, 2012:13).

As estruturas de oportunidades políticas, expressas em situações sociais e históricas que se conformam em um dado período, sejam devido a uma crise interna do Estado, de setores sociais ou provocada por organizações sociais, são configurações de insatisfações sociais ou políticas que reúnem uma massa crítica expressiva que podem ameaçar o poder instituído do Estado. McAdam (1996) arriscou-se ao propor um inventário de situações que configuram a oportunidade política agregando categorias da teoria da mobilização de recursos (Olson, 1999) e da teoria do processo político (TPP): i) abertura ou fechamento do sistema político institucionalizado; ii) estabilidade ou instabilidade do conjunto de alinhamentos que sustentam um sistema político; iii) presença ou ausência de aliados elite; iv) Estado com propensão para a repressão; v) recursos; vi) organização; vii) acesso ao Estado.

Ao recepcionar as sugestões da teoria culturalista verifiquei um retorno analítico promissor, que pode responder os propósitos deste texto. Assim, se considerarmos as restrições analíticas do paradigma do processo político, esboçadas pelo McTeam²⁷, associadas às novas categorias de análise que atendem as exigências socioculturais da atualidade, temos a possibilidade de construir novas perspectivas críticas que podem ser incorporadas à literatura do movimento social.

Como sempre respondemos as perguntas do nosso tempo, os autores das TRM e TPP, também, estavam restritos às suas perguntas. A teoria dos novos movimentos sociais (TNMS) e dos culturalista demonstraram os limites analíticos das teorias anteriores e, a fim de expandir o campo de análise sem desconsiderar a herança teórica anterior, acrescentaram outros elementos para compreender o novo tempo. Não há um processo de negação das descobertas anteriores, mas um avanço necessário para dar respostas mais compatíveis com a contemporaneidade.

Com a lista de verificação, do McTeam, associada a elementos não-estruturais, dos jasperianos, voltei a exposição e verifiquei que dos sete itens importantes para a TMR e TPP apenas três estão presentes e foram decisivos, ou seja, sem os quais a Rebrip não se sustentaria.

²⁷ “Al final de los noventa McAdam, Tarrow y Tilly (ya para entonces el McTeam, como gustaban llamarse) llevaron a cabo un esfuerzo bien sustentado para repensar el paradigma del proceso político desde una perspectiva más dinámica y cultural” (Jasper, 2012:13).

ELEMENTOS RELACIONADOS NA TEORIA TMR E TPP	SIM	NÃO
Abertura ou fechamento do sistema político institucionalizado	X	
Estabilidade ou instabilidade do conjunto de alinhamentos que sustentam um sistema político		X
Presença ou ausência de aliados elite		X
Estado com propensão para a repressão		X
Dinheiro		X
Organização	X	
Acesso ao Estado	X	

ELEMENTOS DESCRITIVOS DECISIVOS PARA A CRIAÇÃO DA REBRIP OBSERVADOS NO CASO EMPÍRICO	
Existência de outras organizações sociais latino-americanas	Potencia de mobilização – organização, apoio, estímulo.
Tomada de decisão coletiva por um grupo de organizações com capacidade de agencia	Potencia de mobilização – organização, relação de confiança, compromisso.
Experiência em ações coletivas heterogêneas	Repertório de mobilização – capacidade de trabalhar com o diverso
Alinhamento político em torno da integração sul-americana	Identidade ideológica – propósitos geracionais.
Contexto de redemocratização	Abertura do sistema político – contexto político favorável.
A atuação junto a áreas do governo	Acesso ao Estado – aliados no governo, possíveis apoios.
Existência de canais de diálogo entre as organizações e o Executivo	Acesso ao Estado - enquadramento discursivo com áreas estratégicas.
Novas plataformas de comunicação e informação	Interlocução – agilidade nas decisões.

ELEMENTOS NÃO DECISIVOS PARA A CRIAÇÃO DA REBRIP E RELACIONADOS NA TEORIA
Existência de aliados em setores da elite progressista brasileira
Contradições entre as elites nacionais
Presença de contradições dentro do governo
Apoio de partidos políticos
Existência de militantes no governo federal

É importante analisar brevemente os itens que não foram importantes na criação da Rebrip, mas que são destacados na teoria da ação coletiva. As análises teóricas, em geral, mantiveram o foco não na criação de organizações, mas na mobilização, desempenho, impacto ou eficácia. Esta postura analítica se altera quando as organizações do movimento social começam a atuar em rede, nas últimas décadas do século XX.

A originalidade da Rebrip é se constituir em um movimento de ação coletiva de organizações heterogêneas. A Rede nasce sob o signo do confronto, do que não aceita como natural nas inter-relações tradicionalizadas pela sociedade em relação ao Estado. Por isso, não necessita, necessariamente, do apoio de setores da elite ou de se aproveitar das suas contradições para sua sustentabilidade.

Da mesma forma em relação ao Estado não há dependência. O que a Rebrip faz é explorar as contradições, mas não depende delas para exercer seu mandato. Os partidos políticos, mas especificamente os parlamentares ou autoridades instituídas, podem ser aliados em determinadas conjunturas, mas a posição da Rede não deriva da autoridade parlamentar ou estatal. Assim, como a sua força de representatividade não decorre da existência de militantes ou aliados na estrutura de poder do Estado. Os aliados sempre são importantes, mas podem ser vistos tanto como “parte da unidade de análise” (Aber et al, 2012:55), como arranjos temporais e, por isso, a Rebrip não pode tê-los como base de sustentação de suas ações coletivas. Creio que importa para a sustentação da Rebrip as relações de confiança, o enquadramento discursivo, a efetividade dos capítulos nacionais e o intercâmbio de experiências. Esses são os elementos que estavam subjacentes à proposta de criação da Rebrip, em 1997.

A aproximação das abordagens teóricas do processo político, da mobilização de recursos e das abordagens culturalistas, para analisar a criação da Rebrip e suas relações com as instituições governamentais nacionais e internacionais, possibilita propor uma agenda de pesquisa que, a partir de casos empíricos, teste a hipótese de que a combinação das teorias analíticas podem dar pistas que levem às novas perspectivas analíticas e provocar sínteses frutíferas entre as abordagens da literatura dos movimentos sociais.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. e VON BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? DOSSIÊ - Sociologias, Porto Alegre, ano 13, nº 28, set./dez. 2011, p. 52-84.

ABERS, R, SERAFIM, L. e TATAGIBA, L. - A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo. 35º Encontro Anual da ANPOCS - GT 04 controles democráticos e legitimidade. 20 de outubro de 2011

ALIANZA SOCIAL CONTINENTAL. Alternativas para las Américas. Diciembre de 2002. <http://www.asc-hsa.org/>

ALMEIDA, P. Social movement unionism, social movement partyism, and policy outcomes: health care privatization in El Salvador. In *Latin America Movements: globalization, democratization, and transnational networks*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2006.

ALONSO, A. "As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate". *Lua Nova*, São Paulo, 76, p. 49-86. 2009.

AMENTA, E. and HALFMANN, D. "Opportunity Knocks: The Trouble with Political Opportunity and What You Can Do about It." In *Contention in Context: Political Opportunities and the Emergence of Protest*, Goodwin, Jeff e James Jasper (orgs.), Stanford: Stanford University Press, p. 227-239. 2012.

BÉRRON, G. Identidades e estratégias sociais na arena transnacional: o caso do movimento social contra o livre comércio nas Américas. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Ciência Política, 2008.

CACCIA BAVA, S. Sem espaço para a sociedade organizada. JORNAL DA ABONG - Órgão da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais, Número 10 - maio 1995.

DOIMO, A.M. A Vez e a Voz do Popular: Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70, Capítulo 1, p. 37-50. 1995.

FICO, Carlos. O "Movimento pela Ética na Política" de 1992. 20 de agosto de 2011. <http://www.brasilrecente.com/2011/08/o-movimento-pela-etica-na-politica-de.html>

COHEN and ARATO. *Civil society and political theory*. Cambridge: MIT Press, 1992.

GOHN, M.G. *Movimentos sociais no início do século XXI*. 6ª Ed. Editora Vozes, 2013.

GOHN, M.G. Movimentos sociais na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação* v. 16 n. 47 maio-ago. 2011.

GOHN, M.G. Teoria dos movimentos sociais paradigmas clássicos e contemporâneos. Edições Loyola, São Paulo: 1997.

GOLDSTONE, J.A. "Introduction: bridging institutionalized and noninstitutionalized politics", em: Goldstone (org). *States, Parties, and Social Movements*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-26. 2003.

GOODWIN, J., JASPER, J.M. and KHATTRA, J. Caught in a Winding, Snarling Vine: The Structural Bias of Political Process Theory Author(s): Source: *Sociological Forum*, Vol. 14, No. 1 (Mar., 1999), pp. 27-54

INESC: HISTÓRIA EM MEMÓRIAS (1979-2011). Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos. Brasília, 2012.

JASPER, J. Social Movement Theory Today: Toward a Theory of Action? *Sociology Compass* 4/11 (2010: 965–976).

JASPER, J. ¿De la estructura a la acción? La teoría de los movimientos sociales después de los grandes paradigmas. *Sociológica*, año 27, número 75, enero-abril de 2012, pp. 7-48.

JASPER, J. Cultural approaches in the sociology of social movements. Chapter 3 - In Klandermans, B. and Roggeband, C. *Handbook of Social Movements across Disciplines*. 2007.

LAVALLE, A. e VON BÜLOW, M. "Sociedad e civil e institucionalização da participação: brokers diferentes, dilemas semelhantes", *Política e Sociedade*, 13(28). 2014.

MARTÍ, José. *Nuestra América*. Biblioteca Ayacucho. Tercera edición con correcciones y adiciones de nuevos textos: 2005.

MARTINS, P.H. Antiglobalização e Antiestatismo na perspectiva do pós-Desenvolvimento e do antiutilitarismo. *En publicacion: A pobreza do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006:87-101. Disponible en la World Wide Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/crop/pobreza/03martins.pdf>

MARTINS, P.H. As redes sociais, o sistema da dádiva e o paradoxo sociológico. *Redes Sociais e Saúde* (2008). Recife, UFPE. 2008.

McADAM, D., MCCARTHY, J. e ZALD, M. *Comparative perspective on social movements: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*. Cambridge University Press, 1996.

MCADAM e TARROW. Movimentos Sociais e Eleições: por uma compreensão mais ampla do contexto político da contestação. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, nº 28, set. /dez. 2011, p. 18-51.

McADAM, D., TARROW, S. e TILLY, C. - *Dynamics of Contention* (2001)

McADAM, D., TARROW, S. e TILLY, C. - *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure: Advancing Theory in Comparative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

McADAM, D., TARROW, S. e TILLY, C. - *Comparative Perspectives on Contentious Politics*, 2007.

McADAM, D., TARROW, S. e TILLY, C. Para mapear o confronto político. *Lua Nova*, São Paulo, 76: 11-48, 2009.

McADAM, D; TARROW y S; TILLY; C. *Dinamica de la contienda politica*. Traducción castellana: Joan Quesada. Hacer Editorial, 2005,

MERTON, R.K. Social Structure and Anomie. *American Sociological Review*, 1938. © 2002 JSTOR.

MEYER, D.S. and MINKOFF, D.C., *Conceptualizing Political Opportunity*. *University of Washington* © The University of North Carolina Press *Social Forces*, June 2004, 82(4):1457-1492.

MISCHE, A. De estudantes a cidadãos: redes de jovens e participação política. *Revista Brasileira de Educação*. Mai/Jun/Jul/Ago, 1997 - N° 5,- Set/Out/Nov/Dez, 1997 - N° 6, pp 134-151.

MISCHE, A. Partisan performance: the relational construction of brazilian youth activist publics. In *Social Movement Dynamics*, Chapter 3. University of Notre Dame. S/data.

MISCHE, A. *Cross-talk in movements: reconceiving the culture-network link*, in *Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action*. Oxford University Press, 2003.

NOGUEIRA, Paulo. FHC, o reacionário. Em *O alinhamento de FHC ao conservadorismo nacional*, *Do Diário do Centro do Mundo*, 17/01/2013. [HTTP://NOGUEIRAJR.BLOGSPOT.COM.BR/](http://NOGUEIRAJR.BLOGSPOT.COM.BR/)

OLIVEIRA, Francisco de. O Governo FHC e as políticas sociais. *Jornal da ABONG*, Número 10 maio 1995. <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/173/A%20NOVA%20CONJUNTURA%20E%20A%20LUTA%20PELA%20CIDADANIA.pdf?sequence=1> OLSON, M. A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria

dos grupos sociais. Tradução: Fabio Fernandez. Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

ONDETTI, Gabriel. 2006. “Repression, opportunity, and protest: explaining the takeoff of Brazil’s Landless Movement”, *Latin American Politics and Society*, vol. 48, n. 2, p. 61-94.

PRZEWORSKI, Adam. Social-democracia como fenômeno histórico. Lua Nova, vol. 4, Nº 15, São Paulo, 1988.

RODRIGUES, A.T. 2001. “Ciclos De Mobilização Política e Mudança Institucional no Brasil.” *Revista de Sociologia e Política* 17, p. 33–44.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 21, n. 1, p. 109-130, jan./abr. 2006.

SCHERER-WARREN, I. Movimentos Sociais: um ensaio de interpretação sociológica. Editora da UFSC, 3ª Edição Revista. Florianópolis, 1989.

SCHERER-WARREN, I. Redes de movimentos sociais na América Latina - caminhos para uma política. emancipatória?. *CADERNO CRH*, Salvador, v. 21, n. 54, p. 505-517, Set./Dez. 2008:506.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. La caída del *angelus novus*: nuestra américa: la formulación de un nuevo paradigma subalterno de reconocimiento. Colección en clave de sur. ILSA, Bogotá, colombia, enero de 2003.

SOUSA SANTOS, B. - A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72, Outubro 2005: 7-44.

TARROW, S. El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Alianza Editorial. Cambridge University Press. 1994.

VIGEVANI, T., OLIVEIRA, M. e CINTRA, R. - Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Revista Tempo Social – USP*, V. 15, n 2, 2003.

VON BÜLOW, M. Redes Transnacionais e Acordos Comerciais nas Américas. Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), Teses, Volume 2 – ANO 6 – 2007.

VON BÜLOW, M. Sociedade civil e negociações comerciais: A construção de um novo campo de ação nas Américas. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 86, Setembro 2009: 25-51.

VON BÜLOW, M. Dez anos de Fórum Social Mundial. In *Fórum Social Mundial: a transnacionalização da sociedade civil brasileira*. Editora UnB, 2013.

VON BÜLOW, M. The politics of scale shift and coalition building, In Transnational activism and national movements in Latin America. Routledge, NY, 2013.

WALLERSTEIN, I. The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century. New York: Academic Press, 1976, pp. 229-233.

ELEMENTOS DE CONTINUIDADE E RUPTURA DA POLÍTICA EXTERIOR VENEZUELANA: DO PUNTOFIJISMO AO CHAVISMO

Carolina Silva Pedroso*¹

1 OS TRAÇOS HISTÓRICOS DA POLÍTICA EXTERNA VENEZUELANA

Para entender a política externa da Venezuela e sua evolução ao longo dos anos, partimos da perspectiva analítica proposta por Andrés Serbin (2011a), que defende a existência de três traços dominantes da diplomacia venezuelana, construídos no decorrer do século XX. São eles o excepcionalismo, o presidencialismo e o ativismo internacional.

O primeiro traço estaria relacionado com a posição *suis generis* do país no sistema internacional, decorrente das suas múltiplas identidades: democrática, petroleira, terceiro-mundista e ocidental (em especial no contexto da Guerra Fria), localizado geograficamente nas regiões andina, amazônica e caribenha. A ideia de um excepcionalismo venezuelano ganhou força a partir da década de 1960, já que o país, diferentemente de boa parte de seus vizinhos latino-americanos, conseguira

* Versão revisada e atualizada do capítulo “A política Externa da Venezuela”, que compõe a obra “Os projetos políticos de Brasil e Venezuela para a América do Sul do século XXI. A UNASUL e a ALBA em perspectiva comparada”, de Carolina Silva Pedroso, publicado em 2014 pelo Selo Cultura Acadêmica da Editora UNESP

¹ Doutora e Mestre em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) e Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Docente e coordenadora de Relações Internacionais da Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP). Pesquisadora do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da UNESP (IEEI-UNESP) e do Instituto de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre Estados Unidos (INCT-INEU), pesquisadora-visitante do Institute for the Study of Latin America and the Caribbean (ISLAC) da University of South Florida.

preservar a democracia, construindo uma imagem de segurança e solidez econômica em meio a ditaduras militares e guerrilhas na região (ROMERO, 2006).

O presidencialismo, por sua vez, está relacionado com a cultura política venezuelana, que tem privilegiado figuras fortes, centralizadoras e com grande apelo popular desde o início do século XX. “Este estilo basicamente se refere à utilização de uma imagem caudilhista para estabelecer um vínculo forte com a sociedade venezuelana, que desde a época de Juan Vicente Gómez [1908-1935] tem essa percepção no que se refere à representação do poder político” (BARRANTES, 2012, p. 51). Existe, pois, uma prevalência cultural do poder Executivo sobre os demais, justificando em parte a proeminência deste nas decisões de política externa.

Nesse sentido, a ausência de uma burocracia governamental dedicada exclusivamente à política internacional e o baixo grau de participação popular nas decisões de política externa complementam a explicação sobre a força presidencial neste setor. O Ministério das Relações Exteriores venezuelano, ou *Casa Amarilla* como é conhecido, dispõe de pouca ou nenhuma autonomia institucional em relação ao presidente, que pode nomear chanceleres de fora da instituição.

Essa fraqueza institucional e intelectual da corporação de política externa traz como consequência uma distorção nas relações entre o presidente e o MRE: reforça-se a tendência para que as metas de política externa sejam definidas em função das crenças e interesses individuais da figura presidencial e menos em função de metas estabelecidas racionalmente pelo MRE. Da mesma forma, a operacionalização das metas de política externa acaba usando como meio ou mecanismo privilegiado a figura presidencial e, em escala reduzida, a agência de política externa, o MRE. (VILLA, 2007, p. 8).

A combinação dos dois primeiros elementos – o excepcionalismo e o presidencialismo – contribuíram para o forte engajamento e participação ativa da Venezuela nos principais foros internacionais e regionais no decorrer do século XX, com destaque para a criação de Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em 1960. Carlos Romero (2008) destaca ainda a importante participação da Venezuela na Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC), posteriormente transformada em Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), na Comunidade Andina de Nações (CAN), no Sistema Econômico

Latino-Americano e do Caribe (SELA) e no Grupo dos Três, formado também por Estados Unidos e Colômbia e destinado a promover o livre-comércio entre os países.

O país teve um papel relevante na criação do Grupo da Contadora, em 1983, que em conjunto com México, Panamá e Colômbia visavam fazer frente à ingerência dos Estados Unidos na Nicarágua sandinista, nos primeiros anos do governo de Ronald Reagan. Brasil, Argentina, Peru e Uruguai demonstraram estar de acordo com o propósito deste fórum e lançaram o Grupo de Apoio à Contadora pouco depois. A junção dos dois blocos de países deu origem ao Grupo do Rio, primeiro foro latino-americano de cunho exclusivamente político e sem a participação da potência hemisférica. A vocação latino-americana e caribenha da política exterior venezuelana fica ainda mais clara neste caso, em que se considerou a região centro-americana como relevante para uma intervenção da Venezuela, por meio do Grupo da Contadora.

Este episódio é paradigmático também para compreender as nuances da política externa venezuelana, que em muitas ocasiões, como quando integrou o Grupo dos Três, procurou priorizar as relações comerciais com os Estados Unidos. Contudo, não deixou de manter uma postura multilateralista, como no caso do Grupo da Contadora, em que demonstrou o descontentamento com a postura unilateral dos norte-americanos na Nicarágua.

A relação com os Estados Unidos, por sua vez, representa um fator determinante da estratégia de inserção internacional da Venezuela. Historicamente, as relações bilaterais Venezuela-Estados Unidos foram pautadas pela cordialidade e, em especial no período que vai de 1958 até a década de 1980, o país sul-americano não era fonte de problemas para a potência hemisférica. Ao contrário, era um dos principais fornecedores de petróleo e mantinha uma política externa considerada americanista, por priorizar os laços econômicos com a potência hemisférica. Por outro lado, o grande apreço da diplomacia venezuelana pelo multilateralismo, por vezes, colocava o país em posição contrária aos Estados Unidos, porém sem que isso abalasse suas boas relações. Ou seja, mesmo não apresentando uma política externa de total alinhamento aos Estados Unidos, dada a existência de divergências, havia

muito mais coincidências que fortaleciam os laços materiais e ideacionais entre os países (ROMERO, 2003).

Malgrado a Venezuela não possua um corpo burocrático diplomático capaz de influir na relação entre o modelo de desenvolvimento nacional e a política externa, o fato de ser um país petroleiro exerce função semelhante. Explicando em outros termos, o que queremos afirmar é que a inexistência de um corpo de ideias robusto, que permitisse a definição clara e objetiva dos interesses nacionais a serem perseguidos na arena internacional por parte da diplomacia, teria contribuído para que o petróleo adquirisse ainda mais importância na definição da política externa venezuelana. Essa característica, aliada ao grande ativismo presidencial, confere à diplomacia petroleira o *status* de elemento de continuidade da política exterior do país, mesmo com a adoção clara de perspectivas e estratégias distintas de atuação internacional no decorrer dos anos (ROMERO, 2002; SERBIN, 2011a; VILLA, 2007).

Argumentamos, pois, que a trajetória da Venezuela e, conseqüentemente, de sua política externa, não pode estar desvinculada da influência do petróleo para o seu ordenamento político. Desde meados do século XX, este recurso teria sido utilizado como um “produto de exportação simbólico” (BARRANTES, 2012, p. 50), tanto para estreitar a relação com os Estados Unidos, como para financiar plataformas mais autonomistas e de diversificação de parcerias. Portanto, o petróleo lastreou as diretrizes da política exterior venezuelana, mesmo quando ênfases diferentes sobre sua inserção no mundo foram adotadas no decorrer dos anos.

Em suma, as três características básicas da política exterior venezuelana – excepcionalismo, presidencialismo e ativismo internacional – foram historicamente assentadas sobre as múltiplas identidades do país (andina, amazônica e caribenha) e são anteriores à chegada de Hugo Chávez ao poder que, por sua vez, confere a elas um novo significado com seu estilo altamente personalista e midiático. Por fim, assoma-se o fato de que a política externa da Venezuela não pode ser pensada sem que se considerem dois elementos essenciais e imbricados entre si: a dependência da renda petroleira e as importantes trocas comerciais com os Estados Unidos. É com

base nestes postulados que analisaremos a evolução da política exterior venezuelana do *Puntofijismo* (1958-1998) à Era Chávez (1998-2013).

2 O CENÁRIO VENEZUELANO PRÉ-CHÁVEZ: O *PUNTO FIJO* (1958-1998)

A última ditadura vivida pela Venezuela data de 1958, quando Marcos Pérez Jimenéz foi derrocado e deu lugar a um novo regime democrático, denominado *Punto Fijo*² e costurado por três dos principais partidos do país à época: *Acción Democrática* (AD), *Comité de Organización Electoral Independiente* (COPEI) e *Unión Republicana Democrática* (URD). Embora a queda do ditador tenha sido em decorrência de manifestações populares, contando com forte apoio do Partido Comunista, Gilberto Maringoni (2009) lembra que nenhuma destas forças foi chamada para compor a aliança que governaria o país nos quarenta anos seguintes. Não por acaso, Erika Barrantes (2013) classifica este período como um “sistema de conciliação de elites”, que até 1968 manteve na ilegalidade os partidos e movimentos de esquerda mais radicais.

Em 1959, com a eleição de Romulo Betancourt, tem início a “IV República”, período conturbado pela já mencionada repressão sobre os movimentos de esquerda e pela ilegalidade imposta ao Partido Comunista pela nova Constituição, fomentando o surgimento de guerrilhas e rebeliões. No campo econômico, foi desenvolvida a “Doutrina Betancourt”, que priorizava os acordos bilaterais com os Estados Unidos, desde aquela época o principal parceiro econômico da Venezuela. Por este motivo, a política externa venezuelana foi guiada no sentido de reforçar suas relações comerciais com os norte-americanos, adotando uma posição isolacionista na América Latina.

Betancourt também estabeleceu de forma inédita na região latino-americana uma pauta internacional baseada na Social Democracia, por meio do “Projeto Internacional Democrático”, de cunho nacionalista e anti-imperialista. Para Maringoni (2009), a intenção do líder venezuelano era consolidar um contraponto à Revolução Cubana na região, representando uma democracia não hostil aos Estados

² *Punto Fijo* era o nome da chácara (*quinta*) de Rafael Caldera, um importante político do país, onde se reuniram os líderes dos três partidos para firmar a aliança que substituiria o regime de Pérez Jimenéz.

Unidos, mas que ao mesmo tempo lutava internacionalmente pelos mesmos princípios presentes no movimento terceiro-mundista: não alinhamento, não intervenção, anticolonialismo e autonomia. Barrantes (2012) acredita que tal estratégia demonstrou a forte influência do americanismo de Simón Bolívar que, diferentemente do que este termo pode sugerir, não significa um alinhamento aos Estados Unidos.

Para entender essa nova composição de forças políticas venezuelanas, é preciso ter em mente o contexto mundial de Guerra Fria e de perseguição ao comunismo no hemisfério ocidental, a vitória da Revolução Cubana, as ditaduras militares e as guerrilhas de esquerda despontando pela América Latina. A Venezuela foi um dos poucos casos da região que conseguiu manter sua democracia liberal em voga, fato que era constantemente ressaltado por seus líderes para justificar o suposto excepcionalismo do país frente aos vizinhos (ROMERO, 2003; SERBIN, 2011).

Somente em 1968, com Rafael Caldera (COPEI) como presidente, houve uma reconciliação política com os partidos de esquerda, levando à pacificação dos movimentos mais eufóricos, iniciando uma nova fase de pluralidade política. Ao mesmo tempo, houve um reajuste do *Punto Fijo*, com a divisão do poder e dos cargos públicos somente entre AD e COPEI, que deste momento em diante passaram a se revezar no poder. Do ponto de vista internacional, o projeto democrático de Betancourt foi mantido até 1973, quando Caldera investe no “Pluralismo Ideológico”, buscando diversificar as relações diplomáticas do país, inclusive com regimes considerados autoritários. Seu sucessor, Carlos Andrés Pérez (AD) reforçou este traço iniciado por Caldera e lançou o sonho de ser uma das lideranças do terceiro-mundismo, compondo o Movimento dos Não-Alinhados (BARRANTES, 2012; VILLA, 2007).

A nacionalização do petróleo em 1974, ocorrida durante a primeira presidência de Pérez, e a consequente criação da empresa Petróleo e Venezuela S. A. (PDVSA), fez com que a crescente oligarquia petroleira lucrasse ainda mais com a renda do produto, em especial após a alta dos preços internacionais, gerando uma sensação de prosperidade entre os venezuelanos. Entretanto, nas décadas seguintes, o

valor do petróleo despencou e o país passou a sofrer com o constante déficit público, situação perpetuada até o início da década de 1980, quando os preços do produto desabam ainda mais e a dívida pública explode (MARINGONI, 2004).

Em 1988, Carlos Andrés Pérez retorna ao poder e empreende um processo denominado “*El gran viraje*”, que significou uma profunda mudança na orientação do *Puntofijismo*. Até então, o sistema erigido após a ditadura de Pérez Jiménez tinha uma agenda centrada na reforma do Estado, mas, a partir de 1989, assume a cartilha do Consenso de Washington, permitindo a liberalização do mercado para o capital estrangeiro e a desnacionalização da PDVSA (BARROS, 2006).

A situação econômica venezuelana era bastante grave e, sob a esperança de reverter o quadro de crise econômica profunda, o líder *adeco* assume compromissos e condicionalidades do Fundo Monetário Internacional (FMI) para sanar as contas do país. O resultado foi o corte do gasto público e de subsídios, medidas contrárias ao que defendera o então candidato Carlos Andrés Pérez em campanha eleitoral. Ao mesmo tempo, aumentava a insatisfação em torno da crescente desigualdade social, que não diminuía nem quando a renda petroleira tinha sido beneficiada com os preços internacionais em alta. Uma boa ilustração deste quadro está a seguir:

A venda de hidrocarbonetos rendeu para o Estado, entre 1976 e 1995, cerca de 270 bilhões de dólares. A título de comparação, o plano Marshall que, após a segunda guerra mundial, permitiu a reconstrução da Europa Ocidental, representava uma ajuda total de treze bilhões de dólares. Um pequeno país como a Venezuela recebeu, portanto, na qualidade de rendimentos petrolíferos, uma soma global equivalente a vinte planos Marshall.... Esta cifra astronômica não permitiu, todavia, dotar o país com infra-estruturas mínimas, nem reduzir as escandalosas desigualdades sociais... (PIETRI, 1998 apud AZEREDO, 2003, p. 118).

A grande insatisfação das pessoas era justificada pelo fato de que as vultosas remessas petroleiras, conforme apontado acima, não estavam sendo redistribuídas igualmente pela população e, nem ao menos, representavam algum tipo de melhoria na qualidade de vida da maioria dos venezuelanos. Diante deste cenário, o estopim para um levante popular foi o anúncio do aumento da tarifa do transporte público, fato que deixou ainda mais clara a escolha política feita pelo governo: em um momento de crise, as classes mais baixas é que seriam penalizadas. O episódio,

ocorrido em fevereiro de 1989 na capital do país, ficou conhecido por *Caracazo* e levou milhares de venezuelanos às ruas. Em resposta, o governo ordenou uma violenta repressão policial aos manifestantes, cujas cifras não oficiais revelam um número de mortos que poderia chegar a 3.500 pessoas (AZEREDO, 2003; UCHOA, 2003).

A partir de então, a “Doutrina Betancourt” e o *Punto Fijo* estavam extremamente enfraquecidos, permitindo que o jovem tenente-coronel Hugo Rafael Chávez Frías surgisse na cena nacional como um contestador da dependência externa do país e das reformas neoliberais do então presidente. Em 1992, Chávez liderou um grupo de oficiais do Exército de baixa patente em uma tentativa frustrada de golpe de Estado, motivada pelos desmandos do mandatário venezuelano, que àquela altura carregava a responsabilidade não só pelo desfecho infeliz do *Caracazo*, mas também por graves denúncias de corrupção e altas taxas de pobreza. Carlos Romero (2006) enfatiza que o discurso de Chávez ao ser preso naquela ocasião, conhecido como “*por ahora*” (por enquanto), permitiu a construção de uma figura confiável no imaginário do povo venezuelano.

Rafael Caldera retornou ao poder após o *impeachment* de Pérez (1993), eleito por ter se filiado a outro partido afora o binômio AD-COPEI, o *Movimiento al Socialismo* (MAS), evidenciando a pouca credibilidade que as siglas tradicionais gozavam naquele momento. No entanto, contrariamente ao que prometera em sua campanha, Caldera promoveu uma *Apertura Petrolera*, fortalecendo os laços com o FMI e a liberalização econômica e comercial. Pedro Barros (2007) apresenta um retrato deste momento, que contou com “[...] a entrada de capitais transnacionais nas atividades primárias, reduziu a soberania jurídica e impositiva, diminuiu de forma significativa os ingressos fiscais do petróleo e colocou a Venezuela em rota de colisão com os outros sócios da OPEP” (BARROS, 2007, p. 3). Vale recordar que o país foi um dos artífices da criação desta organização de países produtores de petróleo, no bojo dos princípios autonomistas do terceiro-mundismo e do desenvolvimento de uma via alternativa à bipolaridade reinante da Guerra Fria.

Em suma, o então mandatário incorreu no mesmo erro político de seu antecessor: protagonizou um processo de *policy switch*³ que significou o aprofundamento do neoliberalismo, sem haver a ruptura prometida durante as eleições. Ele também foi responsável por conceder a anistia aos envolvidos na tentativa de golpe, libertando, por conseguinte, o seu futuro adversário político: Hugo Chávez Frías (BARRANTES, 2012; COELHO, 2006; STOKES, 2001).

Depois de sair da prisão, o ex-golpista articulou-se com grupos de esquerda e fundou o *Movimiento V Republica* (MVR)⁴, que em conjunto com o MAS e o PPT (Pátria para Todos), formaram o *Polo Patriótico* para concorrer às eleições de 1998. Durante sua primeira campanha pela Presidência da República, o então novato Hugo Chávez adotou um discurso maniqueísta: em que os nacionalistas estariam ao seu lado e, em oposição, os entreguistas representados pelos partidos tradicionais e pela oligarquia petroleira. Após sua vitória, ficou evidente que tal retórica não era apenas uma *mise-en-scène* do presidente, mas sim uma de suas estratégias para manter a coesão do seu grupo de apoiadores (AZEREDO, 2003). No tópico seguinte serão descritas as principais ações realizadas pela nova elite política desde que chegou à presidência da Venezuela, no período que ficou conhecido por chavismo (1998-2013).

3 O CHAVISMO (1999-2013)

Como explicado, a economia venezuelana é altamente dependente do comércio petroleiro, seu principal produto de exportação. Em outras palavras, a Venezuela é rentista, ou seja, depende da renda deste produto, restringindo os investimentos a esta área específica, o que pode causar a atrofia dos demais setores da economia. Muitos estudiosos consideram que essa característica permite associá-

³ Esse conceito remete a uma mudança brusca de posicionamento do governante após um pleito eleitoral e é aplicado à América Latina em dois trabalhos: “Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America” de Susan Stokes (2001) e “As eleições equatorianas de 2006 e os desafios à governabilidade” de André Luiz Coelho (2006).

⁴ Em alusão clara à IV República, inaugurada por Betancourt no *Punto Fijo*. Como o objetivo era superá-la, o movimento passou a reivindicar o início da V República. Um fato curioso sobre o nome do partido chavista é que, inicialmente, a intenção era batizá-lo como Movimento Bolivariano Revolucionário. No entanto a lei eleitoral não permitia que as siglas partidárias possuíssem qualquer tipo de associação direta com Simón Bolívar, considerado um “patrimônio” de todos os venezuelanos por ser o Libertador da pátria do domínio espanhol. A adoção de MVR no lugar de MBR ainda permitia a existência de um duplo sentido, mesmo sem a menção direta a Bolívar, pelo fato de que o som das letras “b” e “v” em espanhol ser bastante semelhante (JONES, 2008).

la à “doença holandesa”, em referência ao que ocorreu no país europeu na década de 1960, quando foram descobertas grandes reservas de gás natural. Durante a “bonança gasífera”, a Holanda recebeu muito capital estrangeiro e teve sua moeda sobrevalorizada, porém em um segundo período viveu uma recessão em sua produção industrial, reduzindo as suas exportações, com exceção do gás natural. O volume exorbitante de capitais que entraram no país provocou um processo de desindustrialização e, por conseguinte, de redução de competitividade internacional (COLDEN, 1984 apud BARROS, 2007).

Com a crise venezuelana no final da década de 1970, foi possível perceber que se tratava de mais um caso da “doença holandesa”. A falta de investimento nos demais setores produtivos e sua consequente atrofia foram ocasionadas pela priorização da economia petroleira, impedindo o maior desenvolvimento de indústrias que não tinham relação com essa atividade. Ao mesmo tempo, permitiu o surgimento e o fortalecimento de uma oligarquia petroleira.

Quando Chávez chegou ao poder, planejava diminuir essa dependência, que além de prejudicial para outras áreas econômicas, aumentava as disparidades sociais entre a rica oligarquia petroleira e a maioria da população, que vivia em condições de pobreza. Além do mais, mantinha em alta as relações comerciais com os Estados Unidos, não só um dos principais compradores do petróleo venezuelano, mas também fornecedor de produtos e bens manufaturados. Em seu primeiro plano de governo, estava explícita a vontade de diversificação da pauta exportadora, a partir de suas vantagens comparativas, o que ocorreria a partir de uma mudança estrutural profunda não só nos alicerces econômicos, mas também políticos (BARROS, 2006).

No entanto, o clima de forte recessão ainda pairava sobre o país, fazendo com que o novo presidente preferisse não alterar drasticamente a política econômica, mantendo por seis meses a ministra responsável pelas medidas ortodoxas implementadas por Caldera: Maritza Izaguirre. Seu objetivo era manter a inflação controlada, por meio de um plano de transição que garantisse as mudanças prometidas por ele, mas sem grandes sobressaltos. Mesmo sem modificar as bases da *Apertura Petrolera*, as oligarquias petroleiras sentiram-se ameaçadas pelas

perspectivas de redistribuição das riquezas entre a população menos abastada e pela “refundação” institucional, prometidas pelo novo governo (BARROS, 2006).

No que concerne à alta dependência do petróleo, houve esforços governamentais para ampliar os investimentos públicos em cooperativas agrícolas e na indústria de base e de produtos com baixo valor agregado. Por outro lado, a reativação da OPEP e os atentados de 11 de Setembro de 2001 elevaram de tal forma o preço do petróleo que Chávez não pôde livrar o país desta dependência. Foi uma política dúbia, pois ao mesmo tempo em que surtiu efeito imediato – em 2005, por exemplo, a economia não petroleira representava mais de 70% do Produto Interno Bruto – a rearticulação do cartel petroleiro, impulsionada pelo presidente venezuelano, aprofundou a dependência desta renda. Isto porque o crescimento sustentado da economia, que no decorrer dos anos 2000 chegou a alcançar 9% ao ano, motivado pelos programas sociais chavistas que estimularam o consumo, elevaram a demanda por produtos que continuavam a não ser produzidos no país (BARROS, 2006; OCAMPO, 2007; WEISBROT; SANDOVAL, 2007; CARVALHO et al, 2009).

A concretização da reforma constitucional, que modificou o nome do país para República Bolivariana da Venezuela, assegurou ao governo os mecanismos necessários para aprofundar as alterações políticas e sociais que permitiram o início da V República. Mesmo com uma política econômica considerada ortodoxa, já em 2001 as estatísticas oficiais davam conta do expressivo aumento do gasto social do governo:

O novo governo assumiu o país em retração e o PIB teve queda acumulada de 5% em 1998/99. Nos dois anos seguintes o produto cresceu a taxas médias de 3,5% ao ano. No período foi significativo o aumento dos gastos sociais do governo, os gastos em educação passaram de 3,2% do PIB em 1998 para 3,8% no ano seguinte, 4,4% em 2000 e 4,7% em 2001. Em saúde o crescimento também foi contínuo, mas menos expressivo, passou de 1,3% do PIB em 1998 para 1,5% em 2001. Em infraestrutura o gasto público ficou estabilizado em 0,5% do produto. (BARROS, 2006, p. 221).

Uma das marcas do governo chavista foi o investimento social, como descrito acima, a partir de um modelo chamado de *misiones bolivarianas* ou *sociales*⁵. Diante da baixa institucionalidade existente neste setor quando chegou ao poder, Chávez decidiu levar serviços de saúde, educação e alimentação diretamente à população necessitada, sem recorrer a instâncias intermediárias. Em uma segunda etapa, foram concluídas obras que incluíam escolas, hospitais, centros de treinamento desportivo, dentre outras estruturas físicas nas regiões mais pobres e periféricas do país (VENEZUELA, 2013).

Irey Gómez Sánchez (2006) avalia que esta forma de suprir as necessidades mais imediatas da população revelou-se como um sintoma do processo de desinstitucionalização dos aparatos de bem-estar social existentes até então, facilitando a identificação da população mais carente com o seu líder. Além de fortalecer o apoio interno ao seu projeto político, as *misiones* contribuíram para que a Venezuela de Chávez conseguisse cumprir as metas do milênio estabelecidas pela ONU e despontasse como uma referência no combate ao analfabetismo e à pobreza (PNUD VENEZUELA, 2010).

Em um cenário de desestruturação dos partidos políticos tradicionais e de forte apoio popular, motivado pelos programas sociais previamente descritos, a oposição não conseguiu formar uma coalizão capaz de suplantar o chavismo eleitoralmente. Por este motivo, a mídia acabou tornando-se a principal porta-voz contra o presidente, com capacidade de arregimentação e de convencimento muito mais eficiente que os partidos opositoristas. Isso gerou atritos constantes entre o poder Executivo e os principais meios de comunicação do país, cujos donos estavam intimamente ligados às oligarquias petroleiras (CAÑIZALES, 2003; MARINGONI, 2004; SIMIONI, 2007).

Essa “guerra midiática” suscitou questionamentos em torno da liberdade de expressão e de imprensa, bem como o debate sobre a democratização da mídia na Venezuela que, de forma bastante semelhante aos demais países da América Latina, conta com um monopólio de poucas famílias sobre as concessões estatais de

⁵ A mais famosa é a Missão *Barrio Adentro*, que contou com profissionais de saúde venezuelanos e cubanos para levar assistência médica para a população dos *Barrios* (comunidades carentes) e se desenvolveu em diversas etapas.

televisão e jornais impressos. Como resposta, o governo estimulou a criação de canais de rádio e televisões comunitárias⁶, além de utilizar os canais públicos para fazer propaganda. Chávez, aproveitando-se de seu carisma a apelo popular, apresentava a desenvoltura de um grande comunicador em seu programa semanal *Aló, presidente* e durante as *cadena nacionales*, pronunciamentos oficiais transmitidos obrigatoriamente por todos os meios de comunicação (CÓRDOVA CLAURE, 2002). Na avaliação do jornalista Andrés Cañizales (2003):

Chávez foi o chefe de Estado venezuelano com maior obsessão em relação aos meios de comunicação. Em cada um dos períodos presidenciais anteriores foram vividas diversas situações de conflitos ou confrontações entre o governo e o mundo comunicacional. Sem embargo, em cada um deles a mídia não esteve à frente das preocupações presidenciais. Uma revisão rápida dos 100 primeiros programas ‘*Aló Presidente*’, que é feito semanalmente por Chávez, evidencia que em aproximadamente 90% deles, e também uma porcentagem bastante alta de seus pronunciamentos nacionais em rádio e televisão, estão destinados a criticar, questionar e, em muitos casos, ameaçar os meios de comunicação, seus proprietários e jornalistas. (CAÑIZALES, 2003, p. 32-33, tradução nossa).

Como resposta, os meios de comunicação uniram-se a outras associações, dentre as quais destacamos a Federação de Câmaras e Associações de Comércio e Indústria (*Fedecámaras*), a Confederação dos Trabalhadores da Venezuela (CTV) e alguns círculos militares, desgostosos com os rumos tomados por Chávez na condução do país, conclamando manifestações populares contra o presidente entre 2001 e 2004. As oligarquias petroleiras auxiliaram este movimento, tendo em vista as mudanças empreendidas pelo governo na estrutura da empresa PDVSA.

O auge das tensões culminou na retirada inconstitucional de Chávez do poder, em abril de 2002. Veiculou-se nos principais canais de televisão que o presidente havia renunciado, ante a pressão popular. Todavia, sua assinatura não constava na carta de renúncia apresentada pelos golpistas, que rapidamente empossaram como presidente o empresário Pedro Carmona, responsável por

⁶ O documentário “Outra maneira é possível... na Venezuela” (2002), dirigido por Elisabetta Andreoli, Gabriele Muzio e Max Pugh, demonstra o processo de incentivo governamental às televisões e rádios comunitárias, como parte de uma estratégia maior de democratização dos meios de comunicação no país e de fazer frente ao monopólio midiático.

dissolver a Assembleia Nacional⁷. O líder bolivariano foi restituído ao poder dias depois, após forte comoção popular e articulação dos militares fieis a Chávez (MARINGONI, 2004; NEVES, 2010; SIMIONI, 2007; UCHOA, 2003).

Posteriormente, em dezembro daquele mesmo ano, o governo precisou enfrentar uma prolongada paralisação nacional, “*El paro*”, promovida pelos mesmos setores articuladores do golpe, ocasionando uma forte crise econômica e de legitimidade no país, pois envolvia também a estatal PDVSA. Apesar das dificuldades e limitações impostas por essa situação, Maringoni (2009) ressalta que o chavismo conseguiu sair vitorioso, pois os prejuízos e inconvenientes causados pela paralisação foram colocados na conta da oposição, que precisou voltar atrás e retomar as atividades de produção petroleira, financeiras e comerciais.

Paralelamente aos intentos de boicote ao governo, estes setores também buscavam uma maneira legal de retirar Chávez do poder, utilizando um mecanismo incluído na Constituição Bolivariana: o referendo revogatório. Por meio deste instrumento, qualquer funcionário público eleito poderia ser destituído de seu cargo, mediante consulta popular. Após duas tentativas fracassadas de coletar o número de assinaturas suficientes para convocar este referendo⁸, em 2004 a oposição finalmente logrou submeter o governo chavista a esta prova de fogo. Mesmo assim, a aspiração oposicionista foi frustrada pelo comparecimento de 70% dos eleitores, dos quais 59% decidiram pela permanência do líder bolivariano no poder (NEVES, 2010).

A legitimação popular de muitas das decisões, por meio destes mecanismos de participação direta, auxiliou Chávez a manter a imagem de um líder democrático, apesar da alcunha de “ditador” e “autoritário” que recebeu da oposição e de muitos meios de comunicação nacionais e internacionais. O fato é que mesmo fomentando a participação mais ativa da população na política venezuelana, Rômulo Neves (2010) considera que o presidente venezuelano também aprofundou características

⁷ Toda a ação dos golpistas, a reação do governo e as movimentações populares de abril de 2002 foram registradas no documentário “The Revolution will not be televised” (“A Revolução não será televisada”, também conhecido como “Inside the Coup” (“Dentro do Golpe”), dirigido por Donnacha O’Brian e Kim Bartley. Eles estavam na Venezuela para compreender o processo político em curso no país e, por acaso, acabaram assistindo e documentando o desenrolar de um golpe de Estado de dentro do palácio presidencial de *Miraflores*.

⁸ O artigo 72 da constituição venezuelana prevê que qualquer magistratura pode ser revogada, mediante o apoio de 25% do eleitorado e transcorrido metade do mandato correspondente (REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 1999).

históricas, como o “hiperpresidencialismo”, concentrando ainda mais poder em suas mãos.

No entanto, não se pode desprezar a importância desta participação direta da população nos rumos do país. Em todos estes episódios, o apoio popular conquistado tanto pelos programas sociais, como pela ligação direta que Chávez procurava manter com a população por meio de seu carisma e programas de televisão, foi a base de sustentação do governo em momentos de instabilidade e crise. Tal apoio foi, portanto, essencial nos referendos que promoveu e aos quais foi submetido, revelando a importância que a democracia participativa ganhou na política chavista.

Os indicativos de que esta estratégia guiaria os rumos do país dali em diante já estava presente no preâmbulo da Constituição de 1999, cujo objetivo era “[...] refundar a República para estabelecer uma *sociedade democrática, participativa e protagônica*, multiétnica e pluricultural [...]” (REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 1999, grifos e tradução nossos). A democracia participativa era uma das metas principais de seu plano de governo e converteu-se em uma peça-chave para a realização de mudanças importantes e em uma das bandeiras de sua política externa.

María Pilar García-Guadilla (2006) procura analisar o impacto desta escolha política na Venezuela e, embora reconheça que a democracia participativa fomente valores positivos como a pluralidade, a tolerância e a própria cultura democrática, acredita que ela também aprofunda a polarização da sociedade, sendo este um dos traços dominantes do chavismo. Tanto o discurso maniqueísta de seu líder, como a criação dos “círculos bolivarianos”, destinados a garantir a formação política e ideológica da população diretamente beneficiada pelos programas sociais, apartaram os grupos intermediários como as classes médias, acirrando os ânimos e aprofundando o fenômeno da polarização das posições. Para McCoy (2005), ao contrário do *Punto Fijo*, em que houve uma conciliação dos interesses da elite com as classes médias, Chávez adotou uma postura de confrontação com seus adversários políticos, espalhando um clima de divisão social em todos os níveis.

Rafael Villa (2007) também considera essencial a defesa do governo pelo modelo de democracia participativa em detrimento da democracia representativa,

pois a partir de 2004, após o referendo revogatório, contribuiu para a radicalização do processo de revolução bolivariana e influenciou a condução das políticas interna e externa. Naquele mesmo ano, o “Socialismo do Século XXI” foi anunciado ao mundo como fazendo parte do arsenal ideológico de Chávez, constituindo outro fator de intensificação do processo revolucionário.

Como parte do projeto socialista anunciado previamente, em 2006 foi criado o Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV), unificando boa parte dos partidos⁹ que compunham o *Polo Patriótico*, base de sustentação do governo Chávez. A justificativa para a criação de um partido único encontra explicação na própria estrutura partidária existente até então, que demandava maior articulação entre as forças sociais e políticas.

As debilidades do MVR, engessado como partido eleitoral, o crescente número de movimentos de base bolivariana e a virada ao socialismo colocavam grandes desafios ao processo revolucionário. A consciência de tais desafios tornou consensual dentro do movimento bolivariano a necessidade de um instrumento político capaz de não só organizar uma força eleitoral, mas também organizar e preparar as forças transformadoras para a batalha de ideias e a disputa política no interior da sociedade venezuelana. (SEABRA, 2010, p. 216).

Nas eleições daquele ano houve um debate intenso sobre as ideias do “Socialismo do Século XXI”, que finalmente ganhara contornos mais nítidos no Projeto Nacional Simón Bolívar – Primeiro Plano Socialista (2007-2013). Este documento propõe uma nova ética socialista, alicerçada na suprema felicidade social, na democracia protagônica revolucionária e em um modelo de produção socialista, em que a Venezuela seria uma potência energética (REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 2007).

A definição de objetivos gerais, sem embargo, não dotou o “Socialismo do Século XXI” de capacidade explicativa suficiente para que seja um conceito bem acabado teoricamente e de fácil identificação na realidade. Com objetivos extremamente amplos e sujeitos a diversas interpretações, este conceito serviu para aprofundar a retórica maniqueísta do governo chavista, em que o capitalismo seria o

⁹ O processo de junção de várias expressões políticas, por sua vez, não foi tranquilo e o PSUV não conseguiu abarcar alguns dos partidos mais tradicionais da esquerda venezuelana, como o Partido Comunista da Venezuela (PCV) e o Patria para Todos (PPT).

modelo “mau” a ser extirpado e derrocado. Do ponto de vista externo, reforçou o intento de construir uma nova ordem internacional, que fosse multipolar, de forma a confrontar a hegemonia norte-americana. (REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 2007; VILLA, 2007).

4 DO PUNTOFIJISMO AO CHAVISMO: RUPTURA OU CONTINUIDADE DA POLÍTICA EXTERIOR?

Sobre a política externa do *Puntofijismo*, Erika Barrantes (2012, p. 49) vislumbra a existência de quatro tendências de pensamento, duas de vertente política (conservadores e progressistas) e duas de vertente econômica (ortodoxos e heterodoxos). A partir desta clivagem, ela define que os conservadores buscavam priorizar as relações com os Estados Unidos, enquanto que os progressistas acreditavam ser possível utilizar o petróleo como instrumento de diversificação de parcerias no comércio internacional, de forma a dirimir a dependência em relação ao país norte-americano. Do ponto de vista econômico, por sua vez, os ortodoxos eram adeptos do “regionalismo aberto”, optando por parcerias extra regionais, já os heterodoxos defendiam um modelo de integração regional em que a redução das assimetrias intra-bloco fosse prioridade dos Estados, lastreado por um viés cepalino de desenvolvimento.

Nestes quarenta anos, portanto, teria havido momentos em que duas das quatro tendências prevaleceram sobre as demais, sem que isso significasse, todavia, uma ruptura brusca na condução da política exterior do país. Isso aconteceu porque, apesar dos esforços localizados por empreender uma agenda terceiro-mundista, como nos governos de Rômulo Betancourt e no primeiro mandato de Carlos Andrés Pérez, nunca houve uma completa omissão por parte da Venezuela em relação aos Estados Unidos, tendo em vista a importância de tal parceria comercial.

Em 1998, Hugo Chávez foi eleito, representando a esperança de constituir o primeiro governo latino-americano a ser uma alternativa real ao neoliberalismo. No entanto, mesmo com os discursos inflamados proferidos por ele contra o imperialismo norte-americano, os Estados Unidos continuaram sendo um dos principais parceiros comerciais do país. Por outro lado, evidencia-se a busca por

diversificação de parcerias econômicas e de iniciativas de cooperação, especialmente com a América Latina e o Caribe.

Sua chegada ao poder aprofundou um processo que já estava em andamento na fase final do *Puntofijismo*, a “latino americanização” da agenda externa venezuelana, ainda que nos primeiros anos do governo tenha havido um esforço para manter um clima de colaboração e respeito com os Estados Unidos (ROMERO, 2003). Eles, por sua vez, adotaram a tática de “esperar e ver”, afirmando que não tomariam nenhuma atitude caso o presidente se compromettesse a não romper com a institucionalidade ou com a ordem democrática, a não nacionalizar empresas norte-americanas e nem desrespeitar os direitos individuais e de propriedade dos cidadãos estadunidenses (VILLA, 2004).

A manutenção da cordialidade, porém, mostrou-se uma tarefa cada vez mais árdua diante da visão multipolar de mundo que lastreava os posicionamentos internacionais da Venezuela. O alto personalismo do presidente Chávez também fez com que este novo traço progressista da política exterior do país criasse receios na diplomacia norte-americana. Ademais, a chegada de George W. Bush à Casa Branca acirrou os ânimos e intensificou a já existente dualidade que marcava a relação Venezuela-EUA.

Foi durante o primeiro mandato de Chávez que ocorreu o despertar de um novo momento das relações bilaterais, que gerou repercussões na condução da política externa venezuelana como um todo. Partimos da premissa de que existiriam duas fases da política exterior venezuelana. A primeira, que vai de 1999 a 2003, foi marcada pela postura pragmática e encontra substância teórica no Plano Nacional de Desenvolvimento (2001-2007), cujas diretrizes foram seguidas nos primeiros anos do governo chavista. Dentre os objetivos estão o fortalecimento da soberania nacional, por meio da construção de uma ordem multipolar a ser alcançada com a democratização do sistema internacional. As prioridades deste novo momento deveriam ser, portanto, o estímulo à integração regional e à latino americanização da agenda externa do país, a fim de lograr um reequilíbrio das relações hemisféricas (GONZÁLEZ URRUTIA, 2006; VILLA, 2004).

A segunda etapa, a partir de 2003-2004, foi caracterizada pela opção ideológica em detrimento do pragmatismo externo e está lastreada no “Socialismo do Século XXI” e em seu documento-base, o Primeiro Plano Socialista (PPS), que do ponto de vista internacional propõe uma nova reconfiguração geopolítica interna e externa, com destaque para o potencial energético da Venezuela (REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 2007; VILLA, 2004, 2007). Vale notar que essas fases distintas coincidem com a radicalização do processo revolucionário venezuelano, tanto econômica quanto política e ideologicamente.

O acontecimento que representa um ponto de inflexão nas relações bilaterais com os Estados Unidos e na política exterior venezuelana foi a tentativa frustrada de golpe de Estado, que retirou Hugo Chávez do poder em abril de 2002. Moniz Bandeira (2002, p. 24) denomina a junta que tomou o poder na Venezuela como um “governo da coalizão empresarial-militar”, que além de problemas de sustentação internos, carecia também de apoio externo. O golpe foi condenado pela Organização dos Estados Americanos (OEA), forçando os Estados Unidos a mudarem a sua postura, que inicialmente fora conivente com os acontecimentos na Venezuela, para um repúdio discreto à quebra de institucionalidade.

Com o retorno de Chávez ao poder, dois dias depois de sua retirada, surgiu a denúncia de que os Estados Unidos tinham não só sido lenientes com os golpistas, como também patrocinaram a ação destes grupos. Muito embora a participação do governo norte-americano no golpe de 2002 tenha sido comprovada, Ramón Espinasa (2006) defende que a estreita ligação econômica entre os países, oriunda do comércio petrolífero, fazia com que as relações bilaterais fossem ainda mais complexas e contraditórias.

[...] a melhor maneira de explicar a situação atual é situando a Venezuela no terreno das contradições permanentes entre um governo que sataniza os Estados Unidos, mas que, ao mesmo tempo, obtém grandes benefícios comerciais deste país: Venezuela envia 1.300.000 barris diários de petróleo e derivados ao mercado estadunidense, de onde importa bens e serviços. (ROMERO, 2006, p. 84, tradução nossa).

Embora existissem muitos motivos para que houvesse um rompimento completo das relações, os ânimos precisavam ser contidos mediante a dependência mútua no comércio do petróleo. Nas palavras de Jennifer McCoy (2011), é este “[...]”

o único elemento que mantém o antagonismo dentro dos limites e não foi interrompido, mesmo quando as relações diplomáticas foram rompidas [...]” (MCCOY, 2011, p. 75).

Desta maneira, fica comprovada a centralidade que as relações com os Estados Unidos, decorrente da dependência mútua, porém assimétrica, do comércio petrolífero tem na política exterior venezuelana, mesmo sob o comando de um governo considerado hostil à potência hegemônica. A manutenção das relações com os Estados Unidos, além da importância geopolítica, no caso venezuelano está intrinsecamente ligada ao comércio petrolífero.

Mesmo assim, Chávez nunca poupou o parceiro comercial de críticas ferrenhas, sobretudo no que concerne à forma como os Estados Unidos agem, acusando-os de imperialistas e neoliberais. O líder bolivariano foi protagonista de muitas polêmicas envolvendo essa posição e fez declarações controversas e inusitadas contra o “Império”, como quando afirmou que George W. Bush era “*El diablo*”¹⁰ (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2006).

Além da retórica, as posições do líder venezuelano pareciam cada vez mais destoar dos interesses norte-americanos. Dentes elas, destacam-se os laços cooperativos com Cuba, a aproximação com a China, a promoção de um regionalismo “pós-hegemônico” (sem a participação dos Estados Unidos), a reativação da OPEP e estreitamento dos laços com países considerados “delinquentes” (*Rogue States*), como Líbia, Irã e Iraque.

Os mecanismos de integração são vistos pela Venezuela a partir de uma perspectiva global de mudança estrutural, tanto externa quanto internamente. Trata-se então de impulsionar um pacote ideológico não-convencional que contribua para fortalecer um ambiente global mais propício para os interesses venezuelanos e que está baseado em um discurso radical e no apoio a governos aliados (ROMERO, 2008, p. 31).

O “pacote ideológico” é composto pelo bolivarianismo e o discurso anti-imperialista e antiamericano, sendo reforçado regionalmente com a eleição de

¹⁰ Este episódio emblemático da posição antiamericana de Chávez teve lugar na 61ª Assembleia-Geral da ONU, em 2006. Um dia antes da declaração chavista, George W. Bush havia se pronunciado na mesma tribuna contra o regime iraniano, conclamando a população a derrubar o regime islâmico. Em resposta, Chávez acusou os Estados Unidos de serem a maior ameaça mundial e em alusão ao “diabo”, que seria o presidente Bush, alegando que o lugar ainda “cheirava enxofre”.

governos com afinidades políticas com Chávez, dos quais frisamos Evo Morales na Bolívia, Daniel Ortega na Nicarágua e Rafael Correa no Equador. Em conjunto com Cuba, estes países formariam o “eixo do mal” da América Latina, segundo os Estados Unidos ou, como Tariq Ali (2008) e parte da esquerda preferem denominar, o “eixo da esperança”. Carlos Romero (2008) enfatiza que: “De fato, a apresentação de um bolivarianismo regional e de um anti-imperialismo mundial serve de apoio para um discurso antiliberal contra a hegemonia norte-americana, a fim de reduzir seu poder” (ROMERO, 2008, p. 86).

Assim como os acontecimentos internos que marcaram a inflexão para uma política exterior mais ideologizada influenciaram nas relações bilaterais com os Estados Unidos, consideramos que este aspecto também incidiu na forma como a Venezuela pensava sua estratégia para a América Latina. A ascensão de aliados em outros países potencializou ainda mais suas iniciativas regionais, como a ALBA e seu canal televisivo TeleSur; acordos bilaterais com viés social, como no caso das *misiones* que recebem recursos humanos cubanos, e a notável diplomacia petroleira empreendida neste período, em especial para a América do Sul e o Caribe (SERBIN, 2006; VILLA, 2007).

Este último ponto é um traço presente na diplomacia venezuelana desde o *Punto Fijo* e que com Chávez, além do sentido estratégico já existente, ganhou uma conotação ideológica e um perfil político. Neste marco foram criados programas como PetroCaribe, PetroAndina, PetroAmérica e PetroSur, em que a cooperação energética na produção e concessão de petróleo subsidiado aumentaram o alcance das alianças regionais. Todo esse conjunto de propostas e ações representa a estratégia de construção de um novo polo de poder, em que o petróleo é instrumento político de atração de aliados (ROMERO, 2008).

O petróleo sempre foi o principal instrumento de política exterior da Venezuela, porém ele nunca foi tão usado como durante o governo Hugo Chávez. A atuação da Venezuela, sob este governo, foi muito além da rearticulação da OPEP, o país firmou acordos de cooperação energética com países com os quais mantinha pouca relação como Argélia, Nigéria, China e Rússia; tem trocado petróleo por serviços médicos com Cuba e, cada vez mais, vendido petróleo, geralmente atrelado a outros acordos políticos, a condições muito favoráveis para

diversos países caribenhos e latino-americanos. (BARROS, 2006, p. 227).

Como parte da estratégia maior de contrapor a hegemonia norte-americana a um novo polo de poder, construído desde a periferia, Chávez acentuou o ativismo global venezuelano e propôs diversas iniciativas, especialmente no âmbito da integração regional e utilizou o petróleo como “imã” para lograr apoio aos seus projetos. Além dos recursos materiais, a tática venezuelana compreendia o uso de discursos inflamados de seu líder contra o “Império” em diversas oportunidades (fóruns globais, encontros regionais, pronunciamentos oficiais e aparições informais) e gestos que denotavam o seu antiamericanismo.

O alto personalismo na política exterior, como as ações descritas acima demonstram, foi uma das principais marcas da Era Chávez, muito embora fosse um traço da diplomacia venezuelana desde antes de sua ascensão. O carisma do líder no país, que também encontrava eco na arena internacional, funcionou como um freio ainda mais forte à burocratização da política externa e, de acordo com a análise weberiana sobre este fenômeno, pode em alguns casos até desorganizar a burocracia existente (WEBER, 2003). Ainda não existem muitos estudos em relação à influência do alto personalismo de Chávez sobre a burocracia diplomática venezuelana, porém para os propósitos desta pesquisa é útil saber que nesses 15 anos no poder, a Venezuela teve uma alta rotatividade de chanceleres se comparado a outros momentos do *Puntofijismo*, em que o poder decisório já estava totalmente centralizado no presidente¹¹ (VENEZUELA, 2013).

Em comparação com o *Puntofijismo*, do ponto de vista temático, as áreas prioritárias de ação foram mantidas: relações com Estados Unidos, América Latina e parceiros comerciais, em especial aqueles com ligações petroleiras, como os membros da OPEP. No entanto, essas relações foram resignificadas, com a adoção de um tom ideológico e até apoio político a regimes considerados inimigos dos norte-americanos.

¹¹ Na Era Chávez, foram seis os chanceleres da Venezuela, enquanto que o número mais próximo a esse no Punto Fijo foi de quatro ministros, durante a segunda presidência de Carlos Andrés Pérez (1989-1993).

Com base nestas apreciações, a política externa venezuelana sob o chavismo apresenta uma estratégia de ação oposta à adotada pelo *Puntofijismo*: a confrontação. Da mesma forma como internamente Chávez contribuiu para a polarização política e o enfrentamento de interesses, externamente este traço também dominou sua diplomacia.

Os eventos internos reforçaram o vigor e a atitude com que o Presidente Chávez se apresentava no exterior, apropriando-se de uma imagem de confronto com o capitalismo e contra qualquer grupo que concentrasse poder, como as elites nacionais e internacionais. (BARRANTES, 2012, p. 62).

Elementos oriundos do período anterior foram mantidos, como a centralidade do comércio petrolífero e da relação com os Estados Unidos. A diferença é que no *Punto Fijo* as diretrizes de política externa estavam dispostas em quatro tendências, prevalecendo aquelas mais beneficiadas pela conjuntura. No chavismo, por sua vez, a postura internacional do país ganhou não só contornos melhor definidos, como também contou com posicionamentos e discursos mais enfáticos contra a hegemonia norte-americana e o paradigma neoliberal.

A ênfase nos traços de continuidade na comparação destes dois períodos é importante, porém a adoção de novas estratégias de ação e o objetivo tácito de afrontar os Estados Unidos e o neoliberalismo conformam mudanças muito significativas, que não podem ser desprezadas. Muito embora estas metas enfrentem dificuldades estruturais e conjunturais de concretização, como a dependência do comércio bilateral com os norte-americanos e as próprias limitações do processo interno venezuelano, elas já foram suficientes para recolocar a Venezuela em outro patamar na geopolítica internacional e, de maneira especial, na América Latina.

REFERÊNCIAS

ALI, Tariq. Piratas do Caribe: o eixo da esperança. Tradução Sílvia de Souza Costa. Rio de Janeiro: Record, 2008.

AZEREDO, Mauro M. A crise da democracia venezuelana: Relações com os Estados Unidos. In: GUIMARÃES, Samuel P.; CARDIM, Carlos H. (Org.). Venezuela: Visões Bilaterais. Brasília: IPRI, 2003, p. 111-156.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Os Estados Unidos e o golpe contra Chávez. Meridiano 47, Brasília, n. 22, p. 16-26, maio 2002.

BARRANTES, Erika M. Impacto da Política Externa Venezuelana na Conformação da Coesão Social na América Latina: o caso ALBA. 2012. 181 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

BARRANTES, Erika M. Política Externa Venezuelana: Chávez e o “Puntofijismo”, divergências e paralelismos. Mural Internacional, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, jul./dez. 2013.

BARROS, Pedro. Governo Chávez e Desenvolvimento: A Política Econômica em Processo. 2007. 167 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

BARROS, Pedro S. Chávez e Petróleo: uma análise da nova política econômica venezuelana. Cadernos PROLAM, São Paulo, v. 2, p. 209-237, 2006.

CAÑIZALES, Andrés. De mediadores a protagonistas. Crisis Política, Medios y Comunicación en Venezuela. Íconos, Quito, n. 16, p. 30-36, mayo 2003.

CARVALHO, Carlos E. et al. A América Latina e a crise: impactos iniciais e primeiras reações. Política Externa, São Paulo, v. 17, n. 4, p. 47-62, mar./abr./maio 2009.

COELHO, André L. As eleições equatorianas de 2006 e os desafios à governabilidade do país. Observatório Político Sul-Americano, Rio de Janeiro, Observador On-Line OPSA, v. 1, n. 8, out. 2006.

CÓRDOVA CLAURE, Ted. Chávez: ¿Golpe Mediático o Brutocrático? Chasqui (Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina - Ecuador), n. 78, p. 22-26, jun. 2002.

ESPINASA, Ramón. Las contradicciones de Pdvs: más petróleo a Estados Unidos y menos a América Latina. Nueva Sociedad, Buenos Aires, n. 204, p. 50-70, jul./ago. 2006.

GARCÍA-GUADILLA, María Pilar. Organizaciones sociales y conflictos sociopolíticos en una sociedad polarizada: las dos caras de la democracia participativa en Venezuela. América Latina Hoy, Salamanca, n. 42, p. 37-60, 2006.

GÓMEZ SÁNCHEZ, Irey. El papel de las misiones sociales en la construcción de identidades políticas en Venezuela. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Caracas, v. 13, n. 1, p. 13-34, jan./abr. 2006.

GONZÁLEZ URRUTIA, Edmundo. Las dos Etapas de la política exterior de Chávez. Nueva Sociedad, Buenos Aires, n. 205, p. 159-171, set./out. 2006.

JONES, Bart. Hugo Chávez: da origem simples ao ideário da revolução permanente. Tradução Rodrigo Castro. São Paulo: Novo Conceito Editora, 2008.

MARINGONI, Gilberto. A Revolução Venezuelana. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

MARINGONI, Gilberto. A Venezuela que se inventa: Poder, Petróleo e Intriga nos Tempos de Chávez. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

MCCOY, Jennifer. O desafio de Chávez a Obama: um casamento inconveniente ou uma gélida separação. In: LOWENTHAL, Abraham et al (Orgs.). Obama e as Américas. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2011, p. 65-88.

MCCOY, Jennifer. O referendo na Venezuela: Um ato em um drama inacabado. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n 72, p. 5-18, 2005.

NEVES, Rômulo F. Cultura política e elementos de análise da política venezuelana. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG), 2010.

OCAMPO, José A. La macroeconomía de la bonanza económica. Revista de la CEPAL, Santiago, n. 93, dez. 2007.

PNUD VENEZUELA. Cumpliendo las metas del milenio 2009. 2010. Disponível em: <<http://www.pnud.org.ve/content/view/176>>. Acesso em: 01 dez. 2013.

REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 1999.

REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Proyecto Nacional Simón Bolívar Primer Plan Socialista -PPS- Desarrollo Económico de la Nación 2007-2013. Caracas, Set. 2007.

ROMERO, Carlos. Estados Unidos y Venezuela: Una relación necesaria. Colombia International, Bogotá, n. 56-57, p 112-129, set. 2002/jun. 2003.

ROMERO, Carlos. Venezuela y Estados Unidos: ¿una relación esquizofrénica? Nueva Sociedad, Buenos Aires, n. 206, p 78-93, nov./dez. 2006.

ROMERO, Carlos. Venezuela: uma integração complexa. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2008.

ROMERO, Maria T. La política externa venezolana. Caracas: Editora El Nacional, 2002.

SEABRA, Raphael. A revolução venezuelana: chavismo e bolivarianismo. Sociedade e Cultura, Goiânia, v. 13, n. 2, p 211-220, jul./dez. 2010.

SERBIN, Andrés. Chávez, Venezuela y la Reconfiguración Política de América Latina y el Caribe. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2011.

SERBIN, Andrés. Cuando la limosna es grande. El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera. Nueva Sociedad, Buenos Aires, n. 205, p. 75-91, set./out. 2006.

SIMIONI, Monica. Comunicação e disputa hegemônica na Venezuela no pós-golpe de abril de 2002. 2007. 184 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Estudos de Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

STOKES, Susan. Mandates and Democracy: Neoliberalism by surprise in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

UCHOA, Pablo. Venezuela: a encruzilhada de Hugo Chávez. São Paulo: Editora Globo, 2003.

VENEZUELA. Ministério del Poder Popular para la Salud. Misión Barrio Adentro: 10 Años Construyendo la Revolución en Salud. Caracas, 2013. Disponível em: <http://www.mpps.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=3229&Itemid=18>. Acesso em: 15 abr. 2013.

VILLA, Rafael. A política externa de Chávez para a América do Sul: entre a ideologização das identidades e as necessidades de pragmatismo. Observatório Político Sul-Americano, Rio de Janeiro, Análise de Conjuntura OPSA, n. 10, out. 2007.

VILLA, Rafael. Dos etapas en la política exterior venezolana frente a Estados Unidos en el período de Hugo Chávez. Cuadernos del CENDES, Caracas, v. 21, n.55, p. 23-47, 2004.

WEBER, Max. A ética protestante e o espírito do capitalismo. São Paulo: Martin Claret, 2003.

WEISBROT, Mark; SANDOVAL, Luis. La economía venezolana en tiempos de Chávez. Center for Economic and Policy Research (CEPR), Washington, jul. 2007

A COOPERAÇÃO ENTRE O BRASIL E A UNIÃO EUROPEIA: UMA ABORDAGEM A PARTIR DA ARGUMENTAÇÃO DE MORAVCSIK

Maurin Almeida Falcão¹
Lucas Ribeiro Guimarães²

1 INTRODUÇÃO

O processo de cooperação no qual os países se inseriram após a construção da ordem internacional do pós-guerra, deu origem a um significativo número de teorias, dentre elas, a da interdependência e a do intergovernamentalismo liberal. Nesse sentido, a convergência de valores voltados para a paz e para a busca de solução de problemas comuns passou a se constituir em prioridade da agenda internacional. As diferenças nos níveis de desenvolvimento e a instauração de um sentimento de solidariedade entre Estados passaram a permear o debate no âmbito das instituições internacionais. Não é raro verificar no cotidiano do sistema internacional, diversas iniciativas tendentes a promover a cooperação diante de problemas mundiais que acabam por sensibilizar a todos.

¹ Pós-doutor na Universidade de Paris I-Panthéon-Sorbonne. Doutor em Direito Público pela Universidade de Paris XI-Sud. Membro do Instituto Internacional de Ciências Fiscais. Pesquisador-visitante no CRDT da Universidade de Reims. Pesquisador visitante no Grupamento Europeu de Pesquisa em Finanças Públicas-GERFIP da Universidade de Paris I-Panthéon-Sorbonne. Professor do Mestrado em Direito e dos cursos de Direito e de Relações Internacionais da Universidade Católica de Brasília.

² Especialista em Relações Internacionais pela UnB e graduado em Relações Internacionais pela Católica de Brasília. Trabalhou no Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) e atualmente é assistente de pesquisa no Centro de Direito Internacional (Cedin). Possui interesse em: migração, direitos Humanos, direito Internacional e Relações Internacionais, integração regional e Política externa.

Além desses pressupostos, esse trabalho se volta, a partir da percepção de Moravcsik, para a necessidade que os Estados têm, a partir da formação das preferências domésticas, de estabelecer uma estratégia de barganhas internacionais, o que reforça o papel da governança estadocêntrica. Com efeito, a pressão produzida pelos grupos internos, incluindo-se nesse caso, as elites, leva os Estados a buscarem soluções com vistas à inserção internacional com o intuito de favorecer um amplo acesso aos diversos fluxos da interdependência. A proposta de Moravcsik se coaduna não apenas com a inexorável realidade sociopolítica que marcou a crise econômica internacional da década de 1970 mas também com os seus desdobramentos. Por isso, a sua argumentação em torno de um novo intergovernamentalismo liberal, o qual teria o condão de esclarecer as estratégias a serem adotadas pelas economias mundiais em decorrência direta da transformação do Estado e das suas instituições.

Toda essa formulação tem o objetivo de situar os esforços para a consolidação das parcerias estratégicas entre o Brasil e a União Europeia, em um quadro que confirma os pressupostos da interdependência e, ainda, da necessidade de uma estratégia política doméstica destinada a incrementar o poder político dos governos diante dos grupos internos. Essa perspectiva somente se dará pela otimização dos processos de barganha as quais trazem em seu bojo, perspectivas de expansão em todos os domínios da atividade humana, do comércio à cultura, da tecnologia à cooperação técnica, dentre outras inúmeras possibilidades proporcionadas pelas parcerias estratégicas.

Assim sendo, esse trabalho se propõe a apresentar, em um primeiro momento, os argumentos de Moravcsik que justificam a formação das preferências nacionais e o processo de barganha como indutores da cooperação intergovernamental. Nesse mesmo entendimento, será demonstrada a importância da cooperação como mecanismo de consolidação do sistema internacional e da interdependência. Posteriormente, com o intuito de se alcançar o escopo principal deste trabalho, a atenção se voltará para o contexto político da cooperação entre o Brasil e a União Europeia, onde será possível confirmar a argumentação de Moravcsik. Entretanto, é importante observar que a questão transcende essa abordagem teórica e revela um percurso marcado pelo diálogo político, um passado de negociações, interesses

comuns e a vontade firme de favorecer a convergência de objetivos em todos os quadrantes.

2 OS PRESSUPOSTOS DA NECESSIDADE DAS POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO INTERNA-CIONAL: A FORMAÇÃO DAS PREFERÊNCIAS NACIONAIS E O PROCESSO DE BARGANHA

Inserida no contexto dos processos de interdependência, a cooperação entre Estados soberanos, blocos econômicos ou organizações regionais se constitui em traço dominante no sistema internacional. A busca por inserção leva os países a definirem estratégias que os permitam atuar dentro de diferentes esferas internacionais. Por isso, buscam acomodar os sistemas nacionais como o jurídico, o produtivo, o industrial e agricultura, dentre outras, em uma espécie de convergência aos parâmetros largamente adotados no espectro internacional. De fato, a construção da ordem internacional do pós-guerra impôs novas regras de conduta sendo que parte delas se inscreve na ordem jurídica que sustenta o sistema internacional. Por outro lado, é importante notar que outras regras de condutas não impostas diretamente sobre os ordenamentos jurídicos nacionais, emanadas de instituições internacionais como a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico que, apesar de não serem de recepção obrigatória nos ordenamentos nacionais, se constituíram, também, em práticas usuais por parte de um importante número de Estados soberanos.

A interdependência tornou os países frágeis em suas relações com os segmentos nacionais. Não podendo satisfazer determinadas necessidades de produção, de consumo ou de investimento, os países foram conduzidos a um processo de barganhas internacionais destinadas a, justamente, atenuar essas fragilidades. A divisão internacional do trabalho, com esteio em uma base multilateral, aproximou as economias no sentido de incrementar o bem-estar dos indivíduos. O abandono de uma estrutura de relacionamento horizontal deu lugar a uma verticalidade com supedâneo na ação dos organismos internacionais. Dessa forma, os países passaram a se interagir com o escopo de resolver problemas comuns, instalando processos de cooperação os quais revelavam a pressão de grupos internos cuja expansão não poderia permanecer restrita às fronteiras nacionais. É

importante observar que esta pressão parte igualmente do segmento do consumo e de outras questões sociopolíticas.

Breve, em função das suas carências e demandas internas os países se colocaram em um pujante processo de cooperação internacional o qual realçou laços de amizade e tornou a guerra, Como ressaltado por Deutsch, essa aproximação fez com que a guerra se tornasse algo improvável em face das parceiras firmadas. Os esforços para a materialização do ideal europeu, conduzido na passagem dos anos quarenta para os anos cinquenta do Século XX culminariam na aproximação geopolítica entre França e Alemanha. Com efeito, a assinatura do Tratado de Paris de 1951 levaria à criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e estabeleceria, concomitantemente, um sistema de cooperação no campo energético e reduzindo, assim, qualquer possibilidade de um novo conflito entre as duas nações. A parceira estratégica entre os dois países seriam o núcleo inicial do exitoso processo de integração iniciado com os tratados de Roma de 1957. O estreitamento das relações econômicas, políticas e sociais após 1957 despertariam todos para a necessidade de uma cooperação larga que pudesse contemplar os diversos setores da vida comunitária.

Não apenas no campo político mas também econômico, as parcerias permitem o alcance de estágios de desenvolvimento econômico que os países não teriam como obter de forma isolada. Por exemplo, a transferência de tecnologia ou ação de um grande número de agências internacionais disponibilizam os meios para que muitos países possam romper com a barreira do atraso econômico. Na paisagem sociopolítica contemporânea é possível vislumbrar a contribuição das parcerias para a elevação do padrão de vida em diversas regiões do globo. A equalização dos patamares do desenvolvimento econômico e social tem sido um desafio para as instâncias internacionais e diversos países tem se mostrado defensores ardorosos das iniciativas tendentes a eliminar as desigualdades sociais, a incrementar o comércio como meio de bem-estar e outras formas de cooperação. Tais iniciativas expõem a solidariedade entre nações mesmo diante de um quadro internacional marcado por conflitos de diversas ordens. Os compromissos inscritos na agenda internacional apontam na direção de uma espécie de concertação entre os diferentes entes políticos com o intuito de estabelecer um sistema voltado para a paz duradoura, para o

desenvolvimento e para a harmonia social. Portanto, são essas as justificativas para o estabelecimento de uma rede complexa de cooperação e de parcerias com vistas à obtenção de resultados que não seriam alcançados de forma isolada. Conforme asseverou Brown (1996, p. 27), os Estados envolvidos buscaram os seus objetivos através de políticas coordenadas junto a seus parceiros, onde seus comportamentos seja ajustados às preferências dos demais, de modo a se atingir expectativas comuns.

a) O intergovernamentalismo liberal de Moravcsik e a cooperação entre Estados

O ambiente no qual ocorreu a formulação das ideias de Moravcsik foi fortemente influenciado pelas mudanças econômicas e políticas ocorridas no final da segunda metade do Século XX. A crise do Estado-providência, após um ciclo de crescimento virtuoso por quase quarenta anos e que se encontrava estreitamente vinculado à expansão do Estado, desencadeou uma onda de reformas do setor público e a retomada dos valores do mercado. Era essa a pregação insistente dos adeptos da Sociedade do Mont-Pèlerin, conduzida por Friedrich von Hayek, economista da Escola Austríaca. A reestruturação do Estado e de suas instituições passou a ser uma exigência dos organismos internacionais conforme as diretrizes emanadas ainda ao tempo da construção da ordem internacional do pós-guerra, de fundo nitidamente liberal. Nesse encadeamento de fatos, Moravcsik (1997, p. 513), propôs o que ele entendia como uma teoria liberal da política internacional ao transpô-la para o campo das relações internacionais a qual se materializa, justamente, no intergovernamentalismo liberal:

Liberal IR theory elaborates the insight that state-society relations— the relationship of states to the domestic and transnational social context in which they are embedded— have a fundamental impact on state behavior in world politics.

O objetivo de se reconstruir o intergovernamentalismo clássico foi caracterizado pela formação e interpretação liberal das preferências nacionais com incidência direta na definição das barganhas existentes entre os Estados. Portanto, esta perspectiva levou à formulação de um jogo de dois níveis, ou seja, em nível nacional (doméstico) ocorre a formação das preferências nacionais e no cenário exterior, o incremento de um processo de barganhas intergovernamentais. Foram essas as premissas que guiaram Moravcsik e que vieram, sem dúvida, a resgatar a

noção da governança estadocêntrica em um cenário caracterizado pela relativização do papel do Estado em face dos processos regionais de integração.

A argumentação conduzida por Moravcsik (1997) se estabelece em torno dos processos de integração a qual pressupõe que os Estados, por serem racionais, formam as preferências nacionais as quais são projetadas no sistema internacional por meio de um processo de barganhas e de coordenação política. Nessa leitura, os atores sociais exercem pressão sobre os seus governos, formando, assim, um conjunto de preferências nacionais as quais passam a ser levadas ao plano internacional. Sem dúvida, a incapacidade desses Estados em prover parte dessas preferências os conduz inexoravelmente à necessidade de se integrar à complexa rede de cooperação. Breve, pode-se elencar em três os fundamentos basilares do intergovernamentalismo liberal de Moravcsik: o comportamento racional dos Estados, a formação das preferências nacionais e a instauração de um processo de barganha.

Por outro lado, um conjunto de pressões advindas do contexto internacional forçam os Estados a se integrarem nessa dinâmica sob pena de ficarem à margem do circuito da interdependência. Essa diretriz seria retomada com mais ímpeto após a construção da ordem internacional do pós-guerra e cujo ápice ocorreu com o fim dos Trinta Gloriosos. A partir daí, com a volta aos velhos valores do liberalismo clássico, os Estados foram conduzidos de forma coercitiva, em decorrência da ordem jurídica internacional, à adoção dos modelos multilaterais de gestão, dentre eles, a redução do setor público e a adoção dos valores intrínsecos da economia de mercado. Diante desse quadro, restou aos Estados o caminho da cooperação mais por necessidade já que não poderiam, isolados, obter os meios necessários à promoção do desenvolvimento. Por conseguinte, a busca por uma autossuficiência, a qual não seria possível de forma individual, desencadeou um processo de convergência entre Estados, levando à complexidade das relações internacionais e instituindo uma espécie de dependência mútua, como observaram Keohane e Nye (1989, p. 03).

Deutsch (1968, p. 158) reforçou também essa noção de interdependência ao enfatizar que “fatos ocorridos em um Estado tem a possibilidade cada vez maior de

produzir efeitos em outro Estado.” De fato, a permeabilidade das fronteiras tradicionais aos eventos ocorridos em outros Estados possibilitou a conexão de problemas e soluções, em uma espécie de *spill over*, que impôs a necessidade de abandono dos egoísmos nacionais em proveito do bem-estar comum.

Retomando o ensinamento de Morovcsik, cabe ressaltar que as suas ideias foram impregnadas pela onda liberal ocorrida após a crise econômica internacional da década de 1970. Com efeito, o referido autor deu uma prioridade à maximização de ganhos individuais dos Estados por meio da associação aos objetivos da abertura de mercados e ao livre fluxo de mercadorias, pressuposto esse que se coadunava integralmente com as recomendações oriundas dos organismos internacionais de regulação econômica (MOROVCSIK, 1997, p. 534). Desse modo, infere-se que a maximização de ganhos reflete a postura racional e egoísta dos Estados, contudo, tem incidência direta na formação das preferências nacionais. A satisfação dos atores internos fortalece as autoridades políticas perante os outros segmentos sociopolíticos. Nesse aspecto, a cooperação se estabelece em torno de um jogo de dois níveis

Nesse diapasão, é possível verificar que os países foram submetidos a uma forte competitividade pois a abertura de mercados levou a uma espécie de tábula rasa dos obsoletos parques industriais de um significativo número de países, forçando-os a buscarem meios de cooperação com o intuito de ter acesso às novas tecnologias.

No plano político, o processo de cooperação, no âmbito de uma visão estadocêntrica, leva a um reforço da “ideia de autoridade, isto é, o respeito por um Estado à existência de outros Estados, cujos objetivos podem e devem ser por eles próprios traçados (AMORIM, 1992, p. 11). A consolidação do poder externo dos Estados estaria relacionada ao seu envolvimento nos fatos da agenda internacional e partir daí, poderiam realizar o processo de barganhas de forma a confirmar a sua primazia em relação aos atores internos. Ao se inserir em uma ordem jurídica internacional, os Estados se revelam como agentes de direito público capazes de aderirem a acordos e convenções internacionais, o que ressalta o seu papel de principal protagonista político. Nesse domínio, a coordenação realizada entre Estados reflete as posições e pressões de segmentos específicos da paisagem

sociopolítica, como as elites e os grupos de pressão estruturados nos setores mais organizados da sociedade civil. São essas as forças que impelem os Estados a se integrarem em um amplo processo de coordenação política internacional. É possível vislumbrar, inclusive, que nos movimentos de integração regional, por exemplo, as perspectivas de novos mercados e de expansão de negócios nos mais distintos segmentos produtivos, geram expectativa que influenciam não apenas a política externa de um determinado Estado como também o seu ordenamento jurídico. Essa adequação decorre, justamente, da necessidade de um ambiente propício ao florescimento das barganhas interestatais. O quadro jurídico internacional que permeia essas relações interestatais decorre de um longo processo negociador, marcado pelo diálogo pragmático voltado à busca de resultados que permitam a ambos os lados, de resolverem problemas específicos.

Em consequência dessa sinergia entre Estados soberanos, instaurou-se uma espécie de governança pública a partir de parâmetros pré-estabelecidos que, se por um lado engessou a liberdade de iniciativa e de condução do setor público, em muito contribuiu para a solução de problemas domésticos em um número considerável de países. A partir dessa afirmativa, depreende-se que o debate em torno da sustentabilidade do sistema internacional, em todos os azimutes, tornou-se uma constante nos fóruns internacionais, levando todos a fazerem parte de um único problema global.

b) A cooperação como mecanismos de consolidação do sistema internacional e da interdependência

A materialização das estratégias de ação dos Estados, delineada por Moravcsik, ocorre por meio de um processo sistemático de parcerias estratégicas e de um amplo processo de cooperação internacional. Tais iniciativas constituíram-se em um importante divisor de águas nas relações sociopolíticas internacionais. A cooperação entre Estados teria o seu marco inicial, na era contemporânea, a partir da iniciativa norte-americana de contribuir para a reconstrução da Europa. O Plano Marshall de 1947 além de se integrar em um ostensivo contexto político, pois visava reverter o avanço soviético sobre a Europa, tinha como objetivo a reconstrução econômica da Europa. Entretanto, o plano poderia ser considerado também como

parte de uma estratégia dos Estados Unidos na busca de novos mercados. A produção industrial daquele país, desde os anos vinte, era significativa em diversos segmentos. Todavia, a questão dever ser vista sob outro ângulo. As linhas do programa de recuperação europeia propostas por George Marshall (1880-1959) favoreceu a elaboração e os meios não apenas dos acordos relativos à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço como também da própria Comunidade Econômica Europeia.

A iniciativa americana se inseria no grande projeto destinado à formação do Tripé do desenvolvimento global, esteado na criação de organismos internacionais destinados a assegurar a paz, a estabilidade monetária internacional e o livre-comércio. Assim, estavam garantidos as bases e os meios econômicos e políticos destinados a sustentar os Trinta Gloriosos. O notável desenvolvimento econômico conhecido pelos principais atores internacionais, incluindo-se aí a vertente asiática, mudaria de vez as estruturas tradicionais da sociedade industrial. Depreende-se, portanto, que uma iniciativa de cooperação internacional transformaria as relações internacionais de modo a incrementar o bem-estar e ressaltar a interdependência. Keohane (1984, p. 51), ao inserir o tema em sua antológica obra, se expressou da seguinte forma, a respeito da cooperação:

Cooperation occurs when actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others, through a process of policy coordination. To summarize more formally, intergovernmental cooperation takes place when the policies actually followed by one government are regarded by its partners as facilitating realization of their own objectives, as the result of a process of policy coordination.

Na esteira dessas iniciativas, o cenário político europeu conheceria, ainda, a Organização Europeia de Cooperação Econômica, que se tornaria, na década de 1960, a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, de importância considerável para as economias dos países que a integram. Além disso, presta uma ajuda significativa aos países em desenvolvimento por meio dos seus estudos e recomendações.

O fato é que o instrumento da cooperação internacional passou a ser utilizado nos diversos segmentos, tais como o industrial, agrícola, militar, cultural, econômico, dentre outros. De dimensão bilateral ou multilateral, o estabelecimento

de parcerias estratégicas, no espectro da cooperação, se tornou recorrente no sistema internacional. O incremento de intercâmbio em diversas áreas do conhecimento humano resultou na troca de experiências essenciais à superação de problemas que determinados Estados não teriam como resolver de forma isolada. A permanente busca de meios destinados a assegurar o desenvolvimento sustentável, de interesse global, além das iniciativas de redução das desigualdades sociais e de obtenção de patamares mais elevados de níveis de vida, implicou todos em um grande concerto mundial. Nessa direção, Perroulaz, Fioroni e Carbonnier observaram o importante papel de uma das instituições percursoras dos esforços de cooperação, a OCDE, ao destacarem o volume de ajuda proveniente dos países membros:

Le volume de l'aide publique au développement (APD) fournie par les pays de l'OCDE atteint de nouveaux records. [...] Ces dernières années, la coopération internationale pour le développement peut se targuer d'avoir contribué à réaliser d'indéniables progrès : réduction partielle de la pauvreté, amélioration du taux d'alphabetisation ou encore recul de certaines maladies.

3 A SINGULARIZAÇÃO DA RELAÇÃO POLÍTICA BRASIL-UNIÃO EUROPEIA

O interesse despertado pelo Brasil nos fóruns internacionais decorre de sua posição geopolítica estratégica no Cone Sul da América Latina. Por isso, conforme Reis (2007, p. 206), o Brasil, visto da Europa, seria um ator de crescente relevo em temas de interesse global e, ainda, “como fator essencial à estabilidade democrática na América do Sul”. Em acertada análise sobre as perspectivas das relações entre o Brasil e a Europa no Século XXI, do mesmo autor, foi destacado que o Brasil possui sólidas instituições democráticas, estabilidade macroeconômica, possibilitando, dessa forma, vastas possibilidades de cooperação nos mais diversos setores (REIS, 2007, p. 208). Nesse contexto, a Europa, e consequentemente a União Europeia, constitui-se em “parceiro estratégico de longo prazo, nas vertentes do comércio, de investimentos e da cooperação técnica, cultural, científica e tecnológica”, arremata Reis (2007, p. 210). Os números confirmam essa abordagem otimista a partir da observação de Arslanian (2007, p. 227) quando esse observa que, nos domínios dos acordos comerciais. As possibilidades de aproximação com a União Europeia são múltiplas:

O Brasil mantém hoje, com a União Européia, cerca de um quarto de seu fluxo comercial. As negociações para a celebração de um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia (UE) são importantes para o Brasil promover maior acesso a mercados em bens, serviços e investimento, por meio da eliminação de barreiras tarifárias ou outros artifícios comerciais, como subsídios, restrições sanitárias, quotas, sobretaxas e banda de preços”.

Pode-se considerar que as relações entre a União Europeia (UE) e o Brasil são dirigidas pela assinatura do Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação de 1992 e o aprofundamento das negociações pelo estabelecimento do Acordo-Quadro de Cooperação Inter-regional Mercosul-Comunidade Europeia de 1995. Ao longo dos anos o relacionamento entre as partes foram fortalecidos substancialmente, liderando o firmamento de diálogos políticos e diversos diálogos setoriais (meio-ambiente, sociedade da informação, pesquisa e desenvolvimento) e culminando na Cimeira UE-Brasil em 4 de Julho de 2007 a consagração da parceria estratégica (EUROPEAN COMMISSION, 2008).

Outrora, há de se avaliar o contexto político próprio do Brasil da época. Introduzia-se em 2003 a era Lula frente ao executivo brasileiro, e com ela o acompanhamento de uma política priorizando a relação Sul-Sul. As alterações na agenda de cooperação não deixaram de suscitar desconfiança em antigos e mais tradicionais parceiros do país. A desconfiança alastrou conflitos e, com isso, o Brasil acabou entrando em discordância com a União Europeia em fóruns multilaterais, dentre eles a OMC- Organização Mundial de Comércio (DANTAS, 2011). Ficou explícito que a fórmula de inserção política de que vinha se prezando a UE até aquele momento havia se esgotado, e uma renovação na maneira de se aprofundar do continente americano, sobretudo na porção latina, se fazia iminente. Assim, conforme asseverou Lessa, o crescimento do perfil internacional do Brasil se fazia iminente:

Ao lado do cansaço da fórmula de diálogo empregado pela União Europeia com a América Latina-Caribe (a assimetria entre os processos de integração, o desnível das correntes de comércio, a heterogeneidade política e econômica dos atores latino-americanos) e do estancamento das negociações com o Mercosul, levaram Bruxelas a abandonar o seu modelo de cooperação tradicional com a região. Assim, ao final de 2005, a União Europeia decidiu, na reavaliação do conjunto das suas

relações com a América Latina, passar a privilegiar o Brasil como país-chave na região.

Tomando nota do texto, há pontos a serem esclarecidos. A relação da União Europeia com o Mercosul, e apesar dos números que reforçaram a importância do fluxo do comércio inter-regional, vinha se exaurindo desde os anos 2000, até interromper consideravelmente em 2004. Além de tudo, fatores endógenos que se referem aos próprios *déficits* institucionais do projeto Mercosul, do mesmo modo que aspectos característicos da política de expansão da UE, há de se assinalar outros fatores que não somente estes.

Além das dificuldades impostas pelo acesso de novos países ao bloco da UE, o que significou a imposição de novos desafios políticos na agenda inter-regional, delineou uma coincidência temporal entre as propostas do Mercosul para a abertura do mercado agrícola e as negociações dos ministros europeus da agricultura sobre a reestruturação da Política Agrícola Comum (PAC), o que exigiu limites aos avanços do acordo sobre o tema. Em virtude disso, o eixo dos trabalhos baseou-se em outros assuntos sobre o tema: investimentos, serviços, direito de propriedade intelectual (PEREIRA, 2006, p. 42). Nesse mesmo encontro, ocorreu troca de abordagens em relação à visão do mercado agrícola.

Previu-se a conclusão do acordo de associação até 2004, sinalizando a maiores evoluções. No entanto, a decisão de amarrar o mandato das tratativas com os mandatários do Mercosul à conclusão da Rodada de Doha, prevista para 2004, na OMC foi relevante para a estagnação do diálogo birregional. Em função disso, em outubro de 2004, as negociações foram oficialmente suspensas.

Com efeito, Dantas (2011) diz que a UE pôde reconhecer, então, a necessidade de institucionalização do relacionamento estratégico com o Brasil com o objetivo de avançar seus interesses em âmbitos tal qual multilaterais, a OMC, assim como, o acordo de associação com o Mercosul.

Segundo Pino (2008) a Comissão Europeia apregoou os valores compartilhados e os interesses principais das partes em relação ao Estado de Direito, a agenda de mudanças climáticas, a promoção dos Direitos humanos e a inclusão social. A despeito do relevante papel do Brasil no que tange aos seus compromissos

políticos, econômicos e ambientais, a UE não havia o priorizado o suficiente como sócio estratégico e relevante ator econômico e líder latino-americano (CEIA, 2008, p. 82).

Nesse contexto, esse ajuste era presumido em 2005, quando a Comissão orientou ao Conselho da UE e ao Parlamento Europeu ajustes nesta tendência, propondo o lançamento de diálogos políticos específicos com “determinados países da região que desempenhem um papel específico, bem como a modulação adequada das suas ações de cooperação” (BARTHELMESS, 2008).

No que se refere a parceria estratégica Brasil-União Europeia, segundo Saraiva (2009), mostra-se “numa aliança baseada em interesses comuns na arena internacional (...) mas, na prática, deu-se de forma paralela ao mecanismo já consolidado de diálogo político entre a União Europeia e o Mercosul”. Por conseguinte, vale-se também analisar o alcance da definição de “parceria estratégica” para a diplomacia europeia. Nessa perspectiva, Reis (2007, p. 210) observou com perspicácia, o papel estratégico das parcerias do Brasil com a Europa:

As parcerias estratégicas configuram relações especiais do Brasil com países com os quais compartilhamos interesses em temas de grande relevância nos planos bilateral, regional e multilateral. A região do mundo que congrega o maior número de parceiros estratégicos do Brasil é a Europa. Mantemos esse patamar de relacionamento com o Reino Unido, Portugal, Alemanha, ESPANHA, França, Rússia e Itália. Com esses países, mantemos intensa e crescente relação econômico-comercial, diálogo político de alto nível sobre temas de interesse mútuo na agenda global, além de estreita cooperação no campo do intercâmbio científico e tecnológico.

O conceito de parceria estratégica da União Europeia não foi definido de forma clara em um primeiro momento. Porém, o Embaixador Seixas da Costa, em pronunciamento, afirmou que “O conceito de “parceria estratégica” simboliza, no quadro das relações externas da União Europeia, um acordo alcançado em torno de um modelo de relacionamento privilegiado entre a União e um determinado Estado, o qual comporta: a identificação e o reconhecimento da importância desse Estado à escala global, que conduz à definição com esse Estado de um conjunto de áreas que passam a ser objeto de uma análise comum, regular e institucionalizada, através da

fixação de modelos de cooperação sob uma rede de estruturas próprias (assentes em grupos de trabalho específicos), com cimeiras anuais”.

As parcerias estratégicas da UE surgem paralelamente à estruturação da política externa comunitária e salientam o aprofundamento da integração regional. Tal mecanismo diplomático busca estabelecer laços especiais com potências globais à promoção conjunta do multilateralismo, ao tratamento aos principais temas (PELANT, 2011, p. 127-140).

As primeiras referências a esse tipo de parceria foram obtidas em 2001, quando alguns sócios foram mencionados como estratégicos, acentuando, inclusive, as significantes relações já existentes e que passaram a ser assentidas como prioridades para a política externa da UE. Neste momento a UE possui dez parcerias estratégicas com países terceiros: Brasil, Canadá, China, Índia, Japão, México, Rússia, África do Sul, Coreia do Sul, Estados Unidos. Ao mesmo tempo, observadores da política externa da UE indicam que parcerias estratégicas com Egito, Israel, Paquistão e Ucrânia podem ser firmadas (LESSA, 2009). Sendo assim, essas nações partilharam de algumas particularidades que lhes proporcionaram posição de relevante destaque nos interesses da Europa Comunitária: grande dimensão territorial e/ou demográfica; e dimensão econômica, caracterizada por influência política nas áreas regional e global. Verifica-se que a UE é o principal parceiro de quase todos os Estados com os quais subscreveu acordos desta natureza à exceção do Canadá e do Japão (BARTHELMESS, 2008, p. 69):

Independente dos objetivos específicos que estabelecem o tom tem por assim dizer, de cada uma das parcerias estratégicas, para a União Europeia estas servem a um fim mais abrangente, que é o da expansão da sua presença política internacional e do estabelecimento de um contrapeso à influência norte-americana.

Em contrapartida, diferente dos Estados Unidos, os distintos sócios têm como intuito promover interesses específicos, aprimorar a visibilidade, induzir maior inserção no cenário mundial e garantir o fortalecimento da multipolaridade no sistema internacional (BARTHELMESS, 2008, p. 69). Na visão de Lessa (2009, p. 6), portanto:

[...] os países reconhecidos como parceiros estratégicos da UE são de fato interlocutores políticos privilegiados da UE, com estaturas diferenciadas, mas reconhecidamente importantes para a realização dos interesses da ação internacional da Europa.

Os parceiros, até então citados, detêm um alto grau de relevância no Cenário internacional: i) Canadá, Estados Unidos, Japão e Rússia fazem parte de um Grupo dos oito (G-8), isto é, o conjunto de países mais industrializados do mundo; ii) Estados Unidos, China e Rússia são membros permanentes do Conselho das Nações Unidas (CSNU), porquanto que o Japão, Índia e Brasil são candidatos a um assento de permanente; Brasil, China, Índia e Rússia fazem parte dos BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), que são constatadas como principais economias emergentes do mundo.

Sobre o tema, Renard (2011) afirma que:

Não está claro totalmente claro qual é exatamente o raciocínio por trás dessa lista. Alguns países são considerados parceiros naturais da UE, enquanto outros (por exemplo China e Rússia) são considerados simplesmente grandes demais para serem ignorados. Quanto aos outros países estarem presentes na lista, a lógica é pouco evidente. A inclusão deles parece, às vezes, ser mais resultado de jogos políticos e institucionais.

Renard (2011) conclui que as parcerias estratégicas da UE continuam a ser “instrumentos vazios de significado e substância, sem nenhuma direção estratégica claramente definida”. Observa-se que as instituições Europeias não seguem nenhuma cartilha, plano de limitação, ou plano único de conceituação e consubstanciação de cada uma dessas parcerias. Isto é, o estabelecimento das parcerias não é uniforme, dependendo de cada caso. Porém, todas foram formadas com base de redes de foros institucionalizadas e diálogos temáticos, que apresentam, dessa maneira, desde trabalhos técnicos até reuniões de chefes de Estado (BARTHELMESS, 2008, p.37), o qual lista as características gerais para cada uma das experiências, destacando suas peculiaridades:

[...] Com os Estados Unidos e o Canadá, contatos políticos baseados em reuniões de Cúpula e em nível ministerial, bem como canais de coordenação em diferentes áreas foram estabelecidos pelas respectivas Declarações Transatlânticas, ambas de 1990. No caso dos EUA, entendimentos adicionais em 1995 (a Nova Agenda Transatlântica) e 1998 (a Parceria Econômica Transatlântica) vieram completar a complexa

estrutura do relacionamento bilateral. Com o Japão, uma Declaração Conjunta de 1991 deu início a reuniões de Cúpula e ministerial. Foi apenas em 2001, no entanto, à altura da décima Cúpula, que um Plano de Ação estabeleceu metas comuns e transformou o conjunto de contatos em uma estrutura organizada.

Barthelmess (2008) explica que com a China, o canal político de alto nível foi estabelecido em 1994, por Notas Reversais. A estrutura que tem regulado relacionamento, desde as reuniões ministeriais até os diálogos setoriais, só veio a ser definida em 2002, novamente por Troca de Notas. As reuniões de Cúpula e em nível ministerial com a Rússia, bem como os canais técnicos temáticos, tiveram início em 1997, por meio de um Acordo de Parceria e Cooperação. Este foi complementado pela criação, em 2003, dos chamados “espaços comuns”, que atribuíram profundidade adicional ao relacionamento.

No caso da Índia, as reuniões de Cúpula anteviram o estabelecimento da parceria estratégica, formalizada apenas por ocasião da quinta Cúpula. Um Plano de Ação, aderido pela sexta reunião de Cúpula (2005), definiu os temas centrais da parceria e organizou os contatos institucionais (BARTHELMESS, 2008, p. 37).

A respeito do Brasil, são muitos motivos para acreditar na priorização de interesses da Política Externa da UE, com o objetivo de individualizar o relacionamento político depois do insucesso com as negociações com o Mercosul.

Com efeito, em virtude do relativo fracasso das negociações da União Europeia com o Mercosul, a União Europeia buscou fortalecer parceria com o Brasil como opção para aproximação com a América Latina. Segundo Simioni (2011) foi estabelecido em 2004 um Acordo de Cooperação Técnica e Científica entre as partes e em 2007 foi firmado na Cúpula de Lisboa um acordo de Parceria Estratégica entre Brasil e União Europeia.

A trajetória por que desenvolveu a relação Brasil-União Europeia agrega o acordo de Terceira geração estabelecido em 1992 e o consenso que soube institucionalizar a parceria estratégica de 2007, produz nuances para exame do estudo do relacionamento estratégico.

Dessa forma, em maio de 2007, a UE sugeriu o firmamento de uma parceria estratégica para intensificar sua ligação com o Brasil (“UE-Brasil: Proposta de

parceria estratégica”). Antecipadamente a primeira reunião de Cúpula União Europeia-Brasil, a Comissão Europeia, neste Comunicado de 30 de maio de 2007³, atentou-se ao lançamento da parceria estratégica instituída no protagonismo do Brasil no cenário internacional, a sua liderança regional na América Latina e os laços existentes entre a Europa e o país sul-americano. No que se refere a parceria estratégica, o Comunicado enfatiza a atribuição que esta desempenharia para os objetivos de associação com o Mercosul, ao passo que ativa “o diálogo motivaremos o Brasil a avançar no sentido de uma maior integração regional no Mercosul, encorajando-os a maior abertura nas nossas negociações, como bem destacou a então Comissária das Relações Exteriores da União Europeia Benita Ferrero-Waldner.

Apesar disso, nota-se ainda que a Declaração Conjunta deu-se em razão aos resultados do entendimento do relacionamento bilateral Brasil-União Europeia no projeto Mercosul. Como já mencionado previamente, o aprofundamento da integração regional consolidado no Mercosul seria o propósito final pretendido pela União Europeia, dentre os quais o aperfeiçoamento da associação com o Brasil seria como o catalisador. Por fim, a Declaração Conjunta apresentada à público pelos presidentes Lula e o Presidente da Comissão Europeia José Manuel Durão Barroso enfatiza como a integração europeia serviria de modelo inspirador para a integração sul-americana, mas também, a dissipação de sentimentos, valores, filosofias, e a premência cultural constituiria forte ensejo nesse sentido⁴.

A intensificação dessa leitura resultou a tomada do modelo já aplicado na condução das relações da União Europeia com seus principais interlocutores:

³ COMISSÃO EUROPEIA. UE-Brasil: a Comissão propõe parceria estratégica. Disponível em <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/725&format=HTML&aged=0&language=pt&guiLanguage=en>. (Acesso em 12 de dezembro de 2010.) “A Comunicação ‘Para uma Parceria Estratégica UE-Brasil’ propõe uma vasta gama de áreas e sectores para uma cooperação e uma parceria mais estreitas. As áreas prioritárias de acção incluem o reforço do multilateralismo para trabalhar em conjunto tendo em vista um sistema das Nações Unidas mais eficaz e a promoção dos Direitos Humanos. A Comissão propõe cooperar estreitamente em relação a desafios globais como a pobreza e as desigualdades, as questões ambientais (em especial, as alterações climáticas, as florestas, a gestão dos recursos hídricos e a biodiversidade), a energia, reforçar a estabilidade e a prosperidade na América Latina e a cooperação em matéria de integração regional com o Mercosul, bem como a determinação conjunta de concluir um acordo UE -Mercosul. (...) Salientando que o Brasil é o mais importante mercado da UE na América Latina, a Comissão propõe tratar as questões relativas ao comércio e ao investimento de relevância bilateral específica que complementam as discussões EU-Mercosul e sugere reforçar a cooperação em sectores e áreas de interesse mútuo como as questões económicas e financeiras, a sociedade da informação, os transportes aéreos, os transportes marítimos, a ciência e tecnologia, a navegação por satélite, as questões sociais e o desenvolvimento regional”.

⁴ ibid

Estados Unidos, Canadá, Japão, Rússia, China e Índia. Para Barthelmess (2008) as relações de parcerias estratégicas:

[...] são figuradas pela amplitude dos contatos bilaterais e pela intensidade dos vínculos políticos e comerciais e constituídas sobre complexas redes de foros institucionalizados e diálogos temáticos, que incorporam desde grupos de trabalho técnicos até reuniões de Chefes de Estado e de Governo.

Silva (2009) ressalta que no período aludido entre os anos de 1960 a 2006 não ocorreu visita de um Presidente da Comissão Europeia ao Brasil, nem mesmo um presidente brasileiro visitou oficialmente a Comissão Europeia em Bruxelas. No entanto, novos impulsos foram dados às relações bilaterais através da primeira Cimeira Brasil-UE que aconteceu em Lisboa em 2007 (CEIA, 2008).

Nesse contexto, com o suporte da Comissão Durão Barroso, ocorreu em Lisboa, em julho de 2007 a primeira cúpula de nível presidencial, com o intuito de ser exposto o modelo de Associação Estratégica. Ocorreram cúpulas bilaterais no Rio de Janeiro (2008), Estocolmo (2009) e em Brasília (2010).

Nessa linha, o MRE (2011) informa que na reunião de Lisboa, Rio de Janeiro e Estocolmo implementaram bases para uma atuação conjunta. Dentre os vários resultados estão a conclusão das negociações de acordo Brasil-EURATOM (Comunidade Europeia da Energia Atômica), que proporcionará avanços em pesquisas conjuntas na área energética futura. Além do mais, a celebração de acordos sobre segurança da aviação que abrirá os céus da Europa para projetos aeronáuticos brasileiros.

Atualmente, ao amparo da parceria UE-Brasil, além do intenso diálogo sobre os mais importante temas da relação bilateral, realizaram-se reuniões empresariais e da sociedade civil, assim como contatos periódicos preparatórios, que tangem mecanismos institucionais que envolvem desde os mais diferentes diálogos técnicos até as reuniões anuais de Cúpula (BARTHELMESS, 2008).

Além do mais, é necessário abordar a relevância do documento *Country Strategic Paper Brazil (CSP)* que assenta como base da Cooperação Bilateral. Segundo o CSP que se encontra em vigor desde 14 de maio de 2007 e aborda os objetivos da União na sua parceria com o Brasil e instrui a cooperação no período

2007-2013 (EUROPEAN COMMISSION, 2007). O documento compatibiliza os valores e ideias comuns entre os dois lados, em destaque as áreas de combate a pobreza, e as mudanças climáticas e temas relacionados a promoção da paz e segurança. Para Oliveira e Souza (2011), o discurso securitário se faz evidente no Documento, sendo ele o apontamento de passagens que mencionam o consenso da busca ao multilateralismo e os processos integracionistas que dissipam a paz e a segurança.

A Cúpula de Lisboa foi considerada satisfatória para a União Europeia. O “*Brazil: Country Strategic paper*” (CSP) (EUROPEAN COMMISSION, 2007) relatado na Cúpula apresenta as principais convergências em que a parceria foi firmada e quais foram seus objetivos:

The first priority of this CSP will be stimulated exchanges, contacts and transfer of know-how between the EC and Brazil. The primary objectives of these exchanges will be to provide valuable input for improving social inclusion and achieving greater equality in Brazil and improving social inclusion and achieving greater equality in Brazil and improving mutual knowledge in a number of areas of specific interest and to enhance bilateral EC-Brazil relations. [...] as a second priority, the EC intends to support projects to promote the environment dimension of sustainable development in Brazil, preferably in coordination with other donors to maximize their impact.

Simioni (2011) afirma que apesar dos objetivos na primeira cimeira serem claros, faltaram no *Strategic Paper* as disposições para a consagração deles. Seriam apresentadas no ano seguinte, na II Cúpula feita em dezembro de 2008 no Rio de Janeiro, onde foi estabelecido um Plano de Ações Conjunto para o período de 2008-2011. O Brasil sediou o segundo encontro, destacando-se temas relacionados com a crise financeira. Dessa vez, sob a coordenação da presidente da Suécia na UE, foram tratadas temáticas sobre questões ambientais: aquecimento global, Amazônia e biocombustíveis, além do apelo contra o protecionismo comercial e pelo reinício das negociações de Doha.

Cervo (2009) argumenta que o “Plano de ação”, foi negociado com o objetivo de efetivar a associação estratégica através de projetos de cooperação bilateral e iniciativas de importância global que converge interesses de ambos os lados pelo mundo. Foi acordado o Plano de Ação Conjunto (Joint Action Plan) (EUROPEAN

COMMISSION, 2008) Brasil-UE que conduziu o diálogo político de cooperação bilateral, formalizando os objetivos e apontando metas efetivas para cada uma das áreas temáticas. Novos esquemas de cooperação entre Brasil e as instituições científicas europeias foram postas em prática (WHITMAN & RODT, 2015, p. 121). Nesse contexto, a agenda de negociações da reunião do Rio de Janeiro priorizou cooperação em esferas nas quais havia interesses mútuos, como energia, transportes, ciência, tecnologia, sociedade da informação, cultura, educação, assuntos macroeconômicos e meio ambiente (SILVA, 2009, p.10).

Sem embargo, o documento mostra uma seção específica salientando a “promoção da agenda Mercosul-União Européia” (MRE, 2011). Não surpreende a retomada dos diálogos, o destaque na parceria Brasil-UE como fator para um relacionamento mais estreito do conjunto europeu com a América Latina em um contexto mais abrangente.⁵

A Parceria Estratégica Brasil-UE apresenta grande potencial de impacto positivo sobre o Brasil e a UE, bem como sobre as relações entre a UE e o Mercosul em seu conjunto. Brasil e UE atribuem grande importância ao fortalecimento das relações entre ambas as regiões e tem compromisso com a retomada e a conclusão do processo de negociação de um Acordo de Associação Regional birregional equilibrado e abrangente. Esse Acordo permitirá o aprofundamento das relações econômicas e dos fluxos de comércio de comércio e investimento entre as duas regiões – questão de grande importância para ambos os lados e de relevância para o fortalecimento dos processos de integração regional. Para esse fim, Brasil e UE concordam em: i) dar prosseguimento aos trabalhos com vistas à conclusão de um Acordo Mercosul-UE equilibrado e abrangente; ii) apoiar o diálogo político e outras iniciativas a fim de fortalecer o desenvolvimento e a cooperação econômica entre as duas regiões. Brasil e UE concordam quanto à importância de se fortalecer o diálogo regulatório e industrial birregional, a fim de aperfeiçoar o ambiente de negócios e superar obstáculos desnecessários ao comércio; iii) explorar conjuntamente meios de maximizar a cooperação e o intercâmbio de experiências em questões de integração regional; fomentar a colaboração entre o parlamento do Mercosul e o Parlamento Europeu.

⁵ Além da citação em especial da promoção do relacionamento Mercosul-União Europeia, o plano de ação conjunto também preza linhas para reforçar o relacionamento entre a América Latina e Caribe, e Europa (ALC-UE). “Brasil e UE atribuem máxima importância à estabilidade e à prosperidade da América Latina e do Caribe e da Europa. Brasil e UE concordam em trabalhar juntos no contexto de sua Parceria Estratégica com vistas ao fortalecimento das relações políticas, econômicas e culturais birregionais”.

Oliveira e Souza (2011) relatam que a Terceira Cúpula Brasil-União Europeia ocorreu na Suécia, Estocolmo, dia 6 de Outubro de 2009. Teve como desfecho uma declaração conjunta por meio da qual Brasil e UE selaram suas responsabilidades globais a respeito de assuntos chaves como o respaldo da ordem multipolar, a reforma dos órgãos principais da ONU, as mudanças climáticas, os assuntos concernentes ao desenvolvimento sustentável, temas financeiros e econômicos, além da área de segurança.

A Quarta Cimeira ocorreu no dia 14 de julho de 2010, na capital brasileira (OLIVEIRAS & Souza, 2011). Durante a cúpula foi produzido a Declaração Conjunta de Brasília, um documento que prosseguiu o modelo da declaração conjunta estabelecida na cúpula de Estocolmo. No documento da Declaração de Brasília é afirmado que:

Os líderes [os representantes do Brasil e UE] reafirmaram os valores e princípios compartilhados pelo Brasil e pela União Europeia e que estão a base da sua Parceria Estratégica, destacando seu compromisso com a promoção da paz e da segurança internacional (MRE, 2010).

A Declaração Conjunta anterior à de Brasília dispões sobre o interesse de ambas as partes na reforma do Conselho de Segurança e da Assembleias Geral da ONU como uma maneira de intensificar o sistema multilateral. As margens da realização da IV Reunião de Cúpula entre as partes o então ⁶ Presidente da Comissão Europeia José Manuel Durão Barroso enfatizou de forma direta e objetiva o escopo da parceria estratégica, conforme apresentado na recente reunião.

Na cúpula, UE e Brasil discutem grandes temas globais, como a reforma do sistema financeiro, o aprofundamento do comércio e a luta contra as mudanças climáticas. A idéia é reforçar a colaboração com o Mercosul, assim como a cooperação bilateral com o avanço do Plano de Ação de Parceria Estratégica. O diálogo institucionalizado e a profundidade de nossas relações são a melhor forma de marcar o meio século de relações entre o Brasil e a Comunidade Europeia.

⁶ José Manuel Durão Barroso foi designado Presidente da Comissão Europeia pela primeira vez em 23 de Novembro de 2004. Após haver sido reeleito pelo Parlamento Europeu em 16 de Setembro de 2009, Durão Barroso assumiu novo mandato à frente da Presidência da Comissão Europeia, que deve conduzir até fins de 2014

Nesse sentido, a UE colabora para criar uma agenda bilateral com as devidas parcerias visando, sobretudo, a facilitar o diálogo entre as partes e legitimar o relacionamento da parceria. Além do mais, o estabelecimento da parceria estratégica se torna um propulsor da intensidade da parceria cooperativa entre as partes e o “compartilhamento de valores comuns” que fundamenta sua atuação externa.

4 CONCLUSÃO

Em definitivo, a cooperação internacional se insere como um importante instrumento de consolidação da interdependência entre Estados soberanos e tem se constituído em objetivo importante da agenda do sistema internacional. A instauração de uma espécie de solidariedade global decorre do contexto sociopolítico que tem marcado as relações internacionais a partir da primeira metade do Século XX. A preocupação com o desenvolvimento sustentável integra o debate contemporâneo e, sem dúvida, a cooperação seria a via mais importante para e permitir o acesso aos meios indispensáveis para garantir esse avanço.

Moravcsik esboçou, a partir da sua visão liberal, os argumentos que justificam a inserção dos Estados em um circuito de barganhas internacionais destinadas a satisfazer o contexto doméstico. É nesse contexto que se coloca os esforços destinados a estabelecer parcerias entre o Brasil e a União Europeia. As negociações conduzidas nas últimas duas décadas tem se revelado difíceis em razão da intransigência de uma ou de outra parte, notadamente quanto a questão agrícola emerge nas rodadas de negociações. A recente troca de ofertas confirma esta proposição. O impasse tem marcado as negociações. Contudo, há ainda um latente passado de boas relações que ajudarão a superar esses obstáculos. Os interesses comuns se fazem presentes. O Brasil como porta de entrada do Mercosul guarda uma importância geopolítica estratégica para a União Europeia. Esses pressupostos favorecerá, sem dúvida, o estabelecimento de parcerias estratégicas destinadas a consolidar as relações políticas entre os dois atores. A retomada das negociações comerciais extrapola essa esfera. Como observou a comissária europeia de comércio, Cecília Malmstrom, as repercussões ocorrerão no campo econômico, político e cultural.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, Celso L. N. “Perspectiva da Cooperação Internacional”. In: *Gestão da Cooperação Internacional: Contexto e Estratégia*. MARCOVITCH, Jacques (Org.). São Paulo: PROCINT, 1992.
- ARSLANIAN, Regis. As Negociações Mercosul-União Européia. In: *O Brasil no Mundo que vem af*. MOSCARDO, Jeronimo, CARDIM, Carlos Henrique (Org.). Brasília, Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional, Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 225-244.
- BARTHELMESS, Eugênia. Brasil e União Europeia: a construção de uma parceria estratégica. Tese: LIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2008.
- BRASIL, MRE. Declaração Conjunta de Brasília. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-deimprensa/notas-a-imprensa/iv-cupula-brasil-uniao-europeia-declaracaoconjunta-brasilia-14-julho-de-2010>>. Acessado em: 26 mar. 2016.
- BRASIL, MRE. Resenha de Política exterior do Brasil. Discurso do Presidente da República Luiz Inácio da Silva durante a cerimônia de assinatura de atos após a reunião plenária da 4ª. Cúpula Brasil-União Europeia. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2011.
- BROWN, Seyom. *International Relations in a Global Changing System: Towards Theory of the World Polity*. 2ª. Ed. Boulder: Westview, 1996.
- CEIA, Eleonora Mesquita. *The new approach of the European Union towards the Mercosur and the strategic partnership with Brazil*. Bruxelas: LXI, 2008.
- CERVO, Amado. *Livro na Rua - 19 - O Brasil e a União Européia*. Brasília-DF: FUNAG/Thesaurus, 2009.
- DANTAS, Daniel F. S. Mangabeira. *A singularização das relações Brasil - União Europeia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2011.
- DEUTSCH, Karl. W. *The Analysis of International Relations*. New Jersey: Prentice-Hall, 1968.
- EUROPEAN COMMISSION. *Brazil, Country strategy paper 2007-2013*. Disponível em <http://www.eeas.europa.eu/brazil/csp/07_13_en.pdf>. Acessado em: 28 abr. 2016.
- EUROPEAN COMMISSION. *The strategic partnership between the European Union, Latin America and the Caribbean: a joint commitment*. Bruges: Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008.

KEOHANE, Robert, NYE, Joseph S. *Power and Interdependence*. Cambridge, US: Harper Collins, 1989.

KEOHANE, Robert O. *After hegemony – Cooperation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

KLINGL, Bernard J. L. *A evolução do processo de tomada de decisão na União Europeia e sua repercussão para o Brasil*. Brasília: FUNAG, 2014.

LESSA, Antônio Carlos. (2009). *EU-Brazil relations in the context of the consecration of strategic partnership*. XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association. Brasília: University of Brasília, 2009.

LESSA, Antônio Carlos. *No canteiro das ideias: uma reflexão sobre o conceito de parceria estratégica na ação internacional do Brasil à luz das suas relações com a União Europeia*. Em E. C. MARTINS, In: *Brasil-União Europeia-América do Sul: anos 2010-2020*. MARTINS, E. C. (Org.) p. 96-108. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.

MOROVCSIK, Andrew. *Taking Preferences Seriously: “A Liberal Theory of International Politics.”* *International Organization* 51, 4, 1997, p. 514-553.

OLIVEIRA, Marcos A. Guedes, SOUZA, Deywisson Ronaldo O. de. *O discurso securitário da Parceria Estratégica Brasil – União Europeia*. Meridiano, mar-abr 2011, pp. 22-28.

PELANT, Matyas. *A parceria estratégica entre o Brasil e a União Europeia*. K. d. SILVA, In: *As relações entre a União Europeia e a América Latina: convergências e divergências da agenda birregional*. SILVA, K. D. (Org.). Florianópolis: UFSC/Boiteux, 2011, p. 127-140.

PEREIRA, Susana Tavares. *Integração Mercosul-União Europeia: Aspectos da negociação comercial: Uma análise a partir da fonte de imprensa Brasileira, 1999-2004*. Brasília: Universidade de Brasília, 2006.

PERROULAZ, Gérard, FIORONI, Claudie, CARBONNIER, Gilles. *“Evolutions et enjeux de la coopération internationale au développement.”* Disponível em <<https://poldev.revues.org/124>>. Acessado em: 30 abr. 2016.

PINO, Bruno Ayllón. *International Cooperation as an Instrument for Strengthening Regional*. Buenos Aires: Instituto de Relaciones Internacionales, 2008.

REIS, Maria Edileuza Fontenele. *O Brasil e a Europa no Século XXI*. In: *O Brasil no Mundo que vem aí*. MOSCARDO, Jeronimo, CARDIM, Carlos Henrique (Org.). Brasília, Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional, Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 205-224.

RENARD, Thomas; DOMINGOS, Nicole de Paula. EU-Brazil Relations. In: *New Global Order: Why a Strategic Partnership? Cross Analysis of Perceptions*. Montreal: International Studies Association Annual Convention, 2011.

SARAIVA, Miriam Gomes. O Brasil entre a União Europeia e a América do Sul entre Continuidades e Mudanças nos Governos de Cardoso e Lula: Limites Para uma Relação Triangular. Em E. C. MARTINS, In: *Brasil-União Europeia -América do Sul: Anos 2010-2020*. MARTINS, E.C. (Org.). Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2009.

SILVA, Karine de Souza. A parceria estratégica entre o Brasil e a União Europeia: convergências e divergências da agenda bilateral. Florianópolis: UFSC, 2009.

SIMIONI, Jéssica. A Formação da Parceria Estratégica entre Brasil e União Europeia e a Cooperação Triangular com Países Africanos. Florianópolis: UFSC, 2011.

WHITMAN, Richard, RODT, Annemarie Penn. Relações UE-Brasil: Uma parceria estratégica? In: *União Europeia alargada em tempos de novos desafios*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2015, p. 121-141.

ESTRATÉGIAS DE COOPERAÇÃO SUL-SUL: A EXPERIÊNCIA DO BRASIL COM A GUINÉ BISSAU

Maria do Carmo Rebouças dos Santos¹
Richard Santos²
Umberto Euzebio³

1 INTRODUÇÃO

O objetivo do presente artigo é compreender as estratégias de Cooperação Sul-Sul (CSS) brasileiras apresentando uma análise da experiência de cooperação entre o Brasil e Guiné Bissau. De forma secundária examinaremos a trajetória de dependência externa do país africano e verificaremos em que a medida a CSS pode

¹ Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (CEAM/UnB). Especialista em Estado, Governo e Políticas Públicas pelo Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Especialista em Direitos Humanos pela Universidade do Estado da Bahia/Ministério Público da Bahia. Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador. Professora Adjunta de Direito da Universidade Federal do Sul da Bahia. Doutora em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pelo Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares da Universidade de Brasília. Advogada inscrita na Ordem dos Advogados do Brasil Seção Bahia desde 1994. Na pesquisa e docência atua nos campos de Direito Constitucional, Pluralismo Jurídico, Desenvolvimento, Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Público Internacional, Política Internacional, Políticas Públicas, Cooperação Sul-Sul, Estudos de Desenvolvimento sobre Guiné-Bissau e Estudos Étnico/Raciais, ministrando palestras e produzindo textos acadêmicos sobre os referidos temas. Participa da Rede Sul-Sul (FLACSO/UnB/CES) e é integrante do Grupo de Estudos Comparados México, Caribe, América Central e Brasil – MECACB/CNPq do ELA/ICS/UnB.

² É doutor em Ciências Sociais pelo Departamento de Estudos Latino-americanos, ELA-UNB. Professor adjunto do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências, IHAC e do Centro de Formação em Artes da Universidade Federal do Sul da Bahia, UFSB. Membro/pesquisador do Grupo de Estudos Comparados México, Caribe, América Central e Brasil (MeCACB), uma parceria do Departamento de Estudos sobre as Américas, ELA, da Universidade de Brasília, com The Migrations and Society Research Unit (URMIS) - Université Paris-Sorbonne. Também é membro do GT CLACSO Política y producción audiovisual en la era digital. Mestre em Comunicação pela Universidade Católica de Brasília.

³ Doutor e mestre em Zootecnia na área de Produção Animal pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Jaboticabal (1993 e 1999). Especialização em Metodologia do Ensino Superior pela Universidade Federal de Viçosa (1994). Biólogo licenciado e Zootecnista. Licenciado em Letras pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é professor adjunto IV no Instituto de Ciências Biológicas da UnB. Credenciado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sociedade e Cooperação Internacional CEAM/UnB (Mestrado e Doutorado).

ser considerada como uma nova face da cooperação internacional para o desenvolvimento.

O termo Sul é aqui mobilizado como sinônimo de países emergentes, mas também, no sentido de Santos, como uma concepção metafórica de um “campo de desafios epistêmicos que procuram reparar os danos e impactos historicamente causados pelo capitalismo na sua relação colonial com o mundo”. (SANTOS, 2010, p. 12-3).

Em linha com essa concepção, optamos pela perspectiva teórica de pensadores do Sul. Busca-se com isso examinar a cooperação internacional por meio de uma abordagem periférica como tentativa de compreender a organização desse fenômeno. Acreditamos que essa perspectiva ajudará a refletir sobre o processo do desenvolvimento em contextos de países do Sul, buscando entender como as agendas e estratégias de desenvolvimento e sua face prática, a cooperação internacional, são construídas.

A presente investigação se reveste de uma natureza qualitativa de caráter explicativo uma vez que pretende compreender um fenômeno social e refletir criticamente sobre o mesmo. Para a coleta de dados, foi adotada uma combinação de técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Em linha com Pereira (2007), a adoção desta técnica considerou a importância de verificação dos fatos pesquisados em documentos oficiais publicados por governos e organismos internacionais que não receberam tratamento científico e ao mesmo tempo de exame de artigos e pesquisas que já são de domínio público e retratam o estado da arte sobre o tema pesquisado. Ainda assim, a pesquisa teve a cautela de manter um olhar crítico na análise dos dados com o fim de não reproduzir ou reforçar uma visão parcial sobre o fenômeno pesquisado.

O trabalho está dividido em cinco seções, além da introdução e das considerações finais. Inicialmente contextualizamos o advento da CSS brasileira em termos históricos, políticos e institucionais. Posteriormente localizamos a cooperação brasileira com a África em geral e em seguida historicizamos a trajetória política, econômica e cultural bissau-guineense, assim como sua trajetória de dependência externa a partir de sua independência. Em seguida contextualizamos o

campo da cooperação brasileira com o país. Na última seção examinamos em que medida a cooperação sul-sul seria uma nova face da cooperação internacional. À guisa de considerações finais, sintetizamos os argumentos explorados ao longo do texto e propomos novas abordagens para se pensar o desenvolvimento.

Devido à complexidade dos assuntos em exame, o presente artigo não pretende apresentar uma análise exaustiva dos temas apresentados, antes pretende realizar reflexões preliminares que possam contribuir para enriquecer o debate crítico sobre a CSS.

2 A COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA

Dois acontecimentos históricos vão originar e definir a trajetória do desenvolvimento como o conhecemos hoje: esforços de reconstrução da II Guerra Mundial e a descolonização. Por esses dois marcos permearam interesses econômicos e ideológicos que vão matizar a cooperação nas décadas seguintes. Interesses ideológicos para conter a expansão do socialismo protagonizado pela URSS e interesses econômicos para preservar o espaço de expansão do capitalismo representado pelos EUA.

A América Latina – com exceção de Cuba, sob influência soviética – não ficou imune a essa lógica. Estando localizada na esfera de influência dos Estados Unidos da América, a Região foi submetida a décadas de dependência externa com vistas a garantir a realização dos interesses políticos e econômicos daquele país (PINO, 2014).

O Brasil passou aproximadamente 60 anos recebendo cooperação internacional por meio de programas, projetos, doações e empréstimos, materializada através de políticas de transferência coercitiva no sentido de Evans (2010) que influenciaram e ajudaram a institucionalizar programas de desenvolvimento de várias matizes ideológica, marcadamente de cunho neoliberal, consoante as reformas de primeira geração determinadas pelo Consenso de Washington.

O receituário serviu para enquadrar os países da periferia a um programa político cujos pilares eram a liberalização da economia mundial ao fluxo de bens,

serviços e capitais e a reorientação e remodelagem do Estado como provedor de um marco normativo que garantisse a segurança e a rentabilidade dos negócios privados (WADE, 1997 *apud* PEREIRA, 2010).

Para os países do Sul, particularmente o Brasil, a década de 1990 significou o adensamento da dependência externa de suas economias e o aprofundamento das desigualdades sociais. Sob a pressão da política do *no politics no money*, difundida pelos organismos internacionais e seus agentes – elites locais, acadêmicos, agências internacionais –, empréstimos e cooperação para políticas de combate à pobreza só ocorriam se viessem acompanhados de todo um arcabouço político legal desregulatório.

No início dos anos 2000, a cooperação brasileira passou a ganhar contornos mais definidos, pela ocorrência de fatores políticos e econômicos que criaram as condições para que o país passasse ao patamar de médio desenvolvimento relativo. O sucesso brasileiro nas políticas internas para o crescimento econômico e a inclusão social e a proximidade de o país superar as metas de desenvolvimento do milênio até 2015, aparecem como fortes argumentos para o país investir na CSS (IPEA, 2010). Corrêa (2010) credita o crescimento da CSS e, portanto, o engajamento de atores nesse processo, ao esgotamento da cooperação norte-sul e a retração da atuação de países doadores tradicionais.

Efetivamente, após décadas de cooperação recebida Norte-Sul, seja através de ajuda financeira – empréstimos e doações, seja através de assistência técnica, ou ainda por esforços próprios com a busca de soluções locais e reconhecimento internacional dessas iniciativas, mesmo sem abandonar a cooperação recebida⁴, o país começou a adensar a cooperação prestada.

É precisamente nesse momento de inflexão que começa a se consolidar a CSS como parte do esforço brasileiro para melhorar a cooperação bilateral e regional,

⁴ Não obstante o adensamento da CSS na década de 2000, Lima *et al* (2014, p. 243) nos chama a atenção para o fato de que o Brasil, aos olhos da OCDE, ainda detém a condição de “recipiendário” de ajuda, em plena ascensão pelos aumentos recentes da ODA ao país. Nessa condição “sofre maior influência de políticas estrangeiras e internacionais sobre suas políticas públicas, com repercussões diretas sobre as políticas brasileiras de cooperação internacional para o desenvolvimento”. Ainda de acordo com a OCDE (2013) *apud* Lima *et al* (2014, p. 207), no período de 1960-2012 o Brasil recebeu USD 481 milhões em ajuda da OCDE, sendo que nos últimos dez anos (2003-2012) essa ajuda foi na média de USD 379 milhões.

“[...] movida por princípios alinhados às visões de relações equânimes e de justiça social, constituindo-se em importante instrumento de política externa” (IPEA, 2010, p. 16).

Para o Brasil, a CSS define-se como

Processo no qual o Brasil coloca à disposição de outros países em desenvolvimento as experiências e conhecimentos de instituições especializadas nacionais, com o objetivo de colaborar na promoção do progresso econômico e social de outros países. (IPEA, 2010, p. 32)

A política de CSS brasileira tem como um dos seus princípios a solidariedade e tem caráter de atendimento de demandas (*demand driven*), isto é, não envolve condicionalidades, nem visa lucros e ocorre a partir de demandas de países em desenvolvimento que acreditam que as soluções encontradas pelo país podem servir de referência para suas políticas e práticas (ABC, 2006; IPEA, 2010). Essa opção está alinhada com o princípio da PEB de respeito à soberania dos países e à princípio evidencia o poder de agência dos parceiros (MILANI; DUARTE, 2015). A cooperação também é lastreada pelo interesse no fortalecimento institucional dos países parceiros por meio de projetos estruturantes.

O Balanço da Política Externa Brasileira, publicado em 2010, destaca que o estágio de desenvolvimento alcançado pelo Brasil nos últimos anos fez com que o governo brasileiro fosse crescentemente demandado por países interessados na sua experiência. Naquele ano a ABC detinha em seu portfólio 400 projeto de cooperação com a América Latina e Caribe em um montante de USD 57 milhões. Na África a ABC coordena 300 projetos com 36 países em valor superior a USD 65 milhões (55% do recursos totais da ABC), sendo que os PALOPS reúnem a maioria dos projetos (BRASIL, 2013, p. 55).

Estudos lançados pelo IPEA em 2010 e 2013 demonstram a evolução do investimento brasileiro em cooperação internacional. Gastos com a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional – COBRADI no período de 2005 a 2010 saltaram de R\$ 384,2 milhões para 1,6 bilhão ao ano (COBRADI, 2013; LIMA *et al*, 2014, p. 207).

A CSS traduz também os esforços de coordenação diplomática dos países em desenvolvimento no âmbito das relações internacionais, sobretudo na esfera econômica e comercial. Com efeito, para o MRE, a CSS é instrumento da política externa o que significa dizer que através dos acordos cooperacionais o país visa atender aos interesses nacionais de ganho geoestratégico político e econômico.

No caso particular das relações entre Brasil e África, o próprio MRE adverte que

Há, no entanto, ganhos concretos auferidos pelo Brasil em seu relacionamento com a África: o acesso a novos mercados, vantajosas oportunidades econômicas e maior influência em foros multilaterais. Ou seja, o engajamento com a África eleva o perfil internacional do Brasil. (BRASIL, 2010, p. 35).

Referindo-se as iniciativas políticas e técnicas junto aos países africanos o MRE ressalta que:

Tais iniciativas políticas rendem frutos econômicos ao Brasil. Uma consequência basilar é a grande expansão do intercâmbio comercial entre Brasil e África, que quintuplicou em apenas seis anos, registrando crescimento de US\$ 5 bilhões em 2002 para quase US\$ 26 bilhões em 2008. Se contemplada como um todo, a África é, hoje, o quarto maior parceiro comercial do Brasil, à frente de tradicionais potências econômicas como Alemanha, Japão e França. Do total de importações brasileiras, 9% são oriundas da África; e das exportações de produtos nacionais, 5% se dirigem aos mercados africanos (BRASIL, 2013, p. 35).

Como vimos acima, a CSS também pode vir acompanhada da exploração de oportunidades pelas empresas brasileiras em áreas que vão de infraestrutura a minérios e agronegócios. Essa cooperação ocorre por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES através da ajuda financeira a empresas brasileiras com empreendimentos no exterior.

Entretanto, essa cooperação não é coordenada pela ABC e não é contabilizada pelos estudos do COBRADI. Para alguns autores, a ausência dessa informação nos relatórios de avaliação da cooperação brasileira, demonstra a falta de organização jurídico-institucional da cooperação brasileira. Um dos resultados dessa descoordenação poderá ser a permeabilidade de interesses privados e a dificuldade de se criar uma identidade da ação do Brasil no âmbito da CID (MILANI; DUARTE, 2015, p. 69).

3 O BRASIL E A ÁFRICA NEGRA

A relação entre o Brasil e o Continente africano nunca foi linear, tendo sempre sido graduada por visões condicionadas à clivagem ideológica de diferentes governos, ao tipo de inserção internacional buscada e ao contexto internacional do momento.

Essa relação se inicia no século XIX e foi mantida até o primeiro governo de Getúlio Vargas, no marco de uma política externa inserida num modelo nacional-desenvolvimentista. A indiferença que marca a relação do Brasil com este continente nas duas décadas seguintes estará calçada, por questões ideológicas, num rechaço da cultura africana como constitutiva da formação brasileira e relacionado à irrelevância africana para o sistema internacional vigente nesse período (SARAIVA, 2012).

Somente a partir da década de 1950 que a África passou a interessar à política externa brasileira, devido ao interesse do país em se expandir industrialmente e construir influência regional. Entretanto, o consenso sobre o renascimento das relações entre Brasil e África começou nos primeiros anos da década de 1960. Em 1961, o Itamaraty criou a Divisão de África, Embaixadas brasileiras passaram a ser abertas no Continente e formuladores da política externa brasileira passaram a se solidarizar com os movimentos independentistas africanos (SARAIVA, 2012). Na verdade, o interesse do Brasil na África respondia aos interesses políticos formulados na Política Externa Independente – PEI do período Quadros e Goulart que vai priorizar uma maior e mais ampla inserção internacional do país e a independência num contexto global de polarização objetivando um maior desenvolvimento econômico e social do Brasil.

Nesse período a política africana pode ser compreendida como desdobramento da corrente nacional-desenvolvimentista, que aspirava à mundialização, com os objetivos de maior projeção política internacional e de ampliação de mercado (LEITE, 2011). O Brasil gozava de vantagens comparativas frente à cooperação com outros países em razão do compartilhamento da mesma matriz étnica e cultural – apesar de visões contrárias da elite da época, buscava o alinhamento aos países menos desenvolvidos para formação de coalizões

internacionais em prol de agendas comuns de desenvolvimento notadamente porque entre 1950 e 1962 vinte e sete países africanos se tornaram independentes e ingressaram nas Nações Unidas (LEITE, 2011). Resumindo, para Cervo (2008), três elementos foram propulsores da aproximação brasileira com a África: o multiculturalismo, a industrialização e o maior poder de barganha no cenário internacional.

O primeiro quinquênio do período militar presenciou um recuo nas relações entre Brasil e África devido ao realinhamento do Brasil com o Ocidente de forma interdependente, enfatizando uma aproximação mais geopolítica. A partir de 1969 até a democratização, houve uma reativação dos laços econômicos e políticos com o continente em função do “projeto de modernização conservadora dos governos militares, nos esquemas do desenvolvimento nacional e no aumento crescente do papel autônomo do Brasil no sistema internacional” (SARAIVA, 2008, p. 43).

Esse adensamento intensificou-se nas áreas econômica, política e de cooperação internacional. De acordo com Leite (2011, p. 143), somente entre 1974 e 1979 o Brasil e os países africanos independentes intensificaram a cooperação em saúde, agricultura e educação, incrementaram a troca de bens e serviços e a concertação política bilateral. O Brasil concedeu linhas de crédito para aquisição de bens manufaturados e capital brasileiro que somaram um montante aproximado de 38 milhões de dólares e aproximadamente 150 milhões de dólares em linhas de crédito para a construção civil. Em contrapartida, o Brasil quadruplicou suas exportações ao Continente. Esse período ficou conhecido como “os anos dourados da política africana”, mas por outro lado orientava-se pela estratégia de “renegociação das dependências”.

No que toca à relação com os países africanos de língua portuguesa, o Brasil rompeu com o alinhamento com Portugal para apoiar esses países recém-independentes e em processo de independência, não somente pelo impulso desenvolvimentista, interesses geopolíticos, laços culturais e compartilhamento de um passado colonial, mas também pelo risco de boicote ao fornecimento de petróleo por parte dos países produtores árabes e africanos em razão da posição ambígua do Brasil em relação a Portugal.

A partir daí acentuou-se as relações com esses países, tendo sido o Brasil o primeiro país a reconhecer a independência de Guiné Bissau. Ademais, foi o primeiro país a estabelecer relações diplomáticas com Angola. Nesse período começa a ser projetada a cooperação técnica como um dos eixos estratégicos da política externa brasileira com relação aos PALOPS.

O período de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso foi de retração em relação à África negra e mais uma vez de dependência com o centro. Na década de 1990, o interesse de ingressar no processo de globalização pela via comercial levou ao alinhamento do Brasil – liderado na época por governos de substrato liberal, aos países do Norte e ocasionou o enfraquecimento das relações políticas com os países africanos, conquistada na era militar, com conseqüente redução dos fluxos comerciais. Nessa década, o intercâmbio comercial caiu de 10% para 2%, acompanhando a redução do intercâmbio político uma vez que a presença diplomática na Região foi reduzida de 34 para 24 Embaixadas (PENHA, 2011, p. 203).

De modo que é no início da gestão de Luiz Inácio Lula da Silva que os princípios da PEI voltam a nortear a política brasileira em relação a África e a relação com este Continente passa a ser ressignificada com o adensamento de todas as vertentes da cooperação.

Com efeito, o Brasil passou a ter um compromisso de longo prazo com a África, segundo Celso Amorim, à frente da política externa brasileira nas duas gestões Lula. Para o Chanceler, a “estratégia de aproximação com a África é ao mesmo tempo parte do esforço de concretização da vocação universalista do País e de resgate da identidade nacional na formulação de política externa” (ABC, 2010, p. 5).

A parceria política, comercial e a cooperação passaram a ser uma das principais vertentes da política externa brasileira no governo Lula que se reorientou por um distanciamento da abordagem tradicional culturalista empregada pela PEI substituindo-a por um discurso de débito histórico do Brasil para com a África em razão do passado escravagista. A política externa brasileira do período Lula vai ficar

marcada pelo renascimento de uma nova política atlântica brasileira direcionada para o desenvolvimento sustentável do continente (SARAIVA, 2010).

Em seus dois mandatos, o presidente Lula realizou 33 viagens ao continente e recebeu 47 visitas de autoridades africanas. O Brasil impulsionou a criação da Cúpula América do Sul – África com o objetivo de aproximar política, cultural e economicamente as duas regiões. Incrementou as relações com a União Africana com o objetivo de facilitar a cooperação entre o Brasil e os Estados membros do organismo. Como já vimos, na esfera comercial, o intercâmbio do Brasil com a África quintuplicou em seis anos do governo Lula (BRASIL, 2013, p. 35-36). Em 2010, o Brasil criou a Universidade Federal da Integração Luso-Afro-Brasileira para receber estudantes e professores de países africanos de língua portuguesa.

A cooperação também passou a ser um dos pilares da nova política brasileira com relação à África. No marco da CSS, em sua modalidade técnica, o Brasil exportou dezenas de experiências de políticas, programas e projetos públicos para diversos países do Continente africano. Somente para ilustrar, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, através da ABC do MRE, estabeleceu acordos de cooperação para implantação de centros de formação profissional e desenvolvimento de programas de capacitação técnica com Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Marrocos, Zâmbia, Mali e Camarão. O Ministério da Saúde estabeleceu acordos de cooperação para o controle e prevenção da malária com Angola, Guiné Bissau, São Tomé e Príncipe, Camarão e República do Congo. Da mesma forma, realizou acordos para combate e prevenção ao HIV/AIDS com Botsuana, Gana, Libéria, Quênia, Serra Leoa, Tanzânia, Zâmbia, Burkina Faso, Moçambique, República do Congo e São Tomé e Príncipe. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, por meio da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, firmou acordos com países de vários continentes e na África com Egito, Guiné Bissau, Moçambique, Argélia, Angola, Botsuana, Benin, Gana, Congo, Cabo Verde, Senegal, Nigéria, Namíbia e São Tomé e Príncipe.

O setor privado brasileiro se aproveitou de uma larga expansão de mercado no continente africano, tendo forte presença nos setores de mineração, construção

civil e agronegócio, com o apoio do BNDES. O Banco aportou recursos em países como Angola, Moçambique, Gana, Tanzânia e África do Sul, fornecendo crédito de US\$ 3,5 bilhões para obras de infraestrutura do projeto de reconstrução nacional do governo angolano. Entre 2001 e 2014, empresas privadas brasileiras investiram 445 milhões de reais em Moçambique, financiou a construção do Corredor Rodoviário Oriental de Gana, orçado em mais de US\$ 200 milhões (BNDES, 2015; GARCIA, 2011).

4 A COOPERAÇÃO BRASILEIRA COM GUINÉ BISSAU

4.1 O campo do desenvolvimento e da cooperação internacional de Guiné Bissau

O período da independência de Guiné Bissau coincidiu com a crise do capitalismo da década de 1970, o que levou os países africanos a entrar no ciclo do endividamento externo o que Amin (2000) chama de momento de recolonização coletiva.

Em meados da década de 1960, quando aproximadamente metade dos países da África Subsaariana estava independente, a ajuda para a industrialização e infraestrutura tinha alcançado pelo menos USD 950 milhões. Na década de 1970, a política de ajuda deixou de ser centrada somente no crescimento para focar em programas de alívio da pobreza. No fim da década, o continente africano foi inundado com ajuda – no total o continente acumulou USD 36 bilhões em ajuda internacional. A década de 1980 presenciou o nascimento do pensamento neoliberal na ajuda internacional que via o envolvimento excessivo do governo como obstáculo para o crescimento. Na África, assim como em outros continentes, essa nova estratégia deu espaço para dois programas de ajuda capitaneados pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional: estabilização e ajustes estruturais (MOYO, 2009).

Os fracos investimentos nos sectores produtivos, como motor do desenvolvimento econômico e da industrialização, fizeram com que os países africanos continuassem sendo apenas, principais fontes de matéria prima. Cooper (2002, p. 92) *apud* Gomes (2015, p. 10) afirma que a ironia do período de 1960-73 é

que os regimes pós-coloniais ao tentarem estabelecer a autonomia da Nação, reforçaram a dependência econômica externa da era colonial.

Não se pode discutir o processo de dependência externa de Guiné Bissau, sem antes analisar seu processo de independência e projeto de desenvolvimento e sem levar em conta a discussão do neocolonialismo sob a forma de dominação econômica e cultural através da ajuda oficial. Ademais não se pode olvidar o pano de fundo econômico da época, como visto acima – crise e reconfiguração do capitalismo na década de 1970 e 1980 com sua nova expansão a partir do receituário do Consenso de Washington, as agendas de desenvolvimento e desmoroamento do socialismo já apontado por Amin e Cooper.

Guiné Bissau após sua independência foi governada pelo Partido Africano para a Independência de Guiné Bissau e Cabo Verde – PAIGC, partido idealizado por Cabral que conduziu à liberação do país. O PAIGC tornou-se um partido-Estado que dirigia, controlava e administrava diversas instituições políticas, sociais e econômicas – administração civil, ensino, saúde, produção, etc. O país optou por um modelo de desenvolvimento inspirado no socialismo, conquanto não tivesse assumido politicamente em seu programa de governo esse alinhamento ideológico (CARDOSO, 1995).

Dois motivos explicariam a opção pelo modelo de desenvolvimento socialista da Guiné Bissau: a preservação de aliados naturais e o fracasso das políticas liberais do Banco Mundial para a África na década de 1970 (CARDOSO, 1995, p. 260). Não obstante a preferência por esse modelo, o pretexto de recuperar o atraso industrial levou o país a atuar sem prioridade estratégica e iniciar sua dependência externa.

Dowbor (1983)⁵ testemunhou esse período de transição colonial para um Estado independente e identificou as dificuldades encontradas pelos quadros políticos que não tinham nenhuma familiaridade com o aparelho estatal nem com o aparelho produtivo herdados de Portugal. Segundo ele, várias decisões contraditórias foram tomadas. A nacionalização das poucas empresas do país não levou em conta que todo o serviço de apoio a essas empresas dependiam de multinacionais. Foi feita

⁵ Ladislaw Dowbor, economista brasileiro, esteve em Guiné Bissau entre 1977 e 1981, como coordenador técnico do Ministério do Planejamento de Guiné Bissau. Nesse contexto ele escreveu **Guiné Bissau - A busca da independência econômica**.

uma opção pelo fortalecimento do mercado interno, mas que para tanto exigia investimentos, formação, pesquisa, divisas, que não houve.

Nesse contexto entrou em cena a ajuda externa ou a cooperação internacional para o desenvolvimento. Primeiro com os países que ajudaram na luta – os socialistas, depois países como a Suécia, para citar um, finalmente a ONU que apoiou o processo de descolonização e reconheceu a independência unilateral do país. Mas mesmo os parceiros mais confiáveis exigiam condicionalidades de mercado. À medida que o país precisou de mais recursos foram bater à porta inclusive dos inimigos (DOWBOR, 1983, p. 5).

A partir da situação de Guiné Bissau, Dowbor (1983) vai dizer que o financiamento externo, a tecnologia importada apareceram como soluções mais fáceis e mais rápidas para o desenvolvimento. Entretanto, nem os financiamentos, nem as tecnologias eram neutros. Com os meios vieram os fins e estes fins importados raramente coincidiram com os objetivos da população.

Ele aduz:

Será má fé, falta de determinação dos dirigentes? É pouco provável. Há, antes de tudo, uma prodigiosa máquina internacional cujas infraestruturas são estreitamente monopolizadas e controladas pelos países do Norte, e que fazem com que a margem de manobra dos países pobres seja limitadíssima. Não é à toa que a situação econômica dos 31 países menos avançados vem se deteriorando sistematicamente, apesar da amplitude e complexidade das estruturas de apoio internacionais, bilaterais e não governamentais. O pesado aparelho estatal, o aparelho produtivo, o sistema de financiamento internacional, estruturas das quais o novo poder tem que depender, contribuem para desviar o esforço do quadro militante, do quadro combatente, que tenta utilizar as ferramentas tortas que herdou em favor do povo. Estas ferramentas, no entanto, só se manejam para cima, para as elites, por mais que se tente voltá-las para baixo (DOWBOR, 1983, p. 6).

A tentativa de melhoria desta situação levou o Governo a adotar programas de ajustamento estrutural (PAE) do Banco Mundial entre 1987 e 1992 na perspectiva de instaurar uma economia de mercado e iniciar reformas sociais, monetárias e financeiras. A partir daí o país abandonou os objetivos socialistas que inspiraram as lutas pela independência e os primeiros anos de libertação e passou a trilhar a via do

desenvolvimento liberal, com o aprofundamento da dependência da ajuda externa. Foi um período também conhecido pela “privatização dos recursos e socialização dos gastos ou perdas” (GABAS, 2002, p. 30 *apud* KABUNDA, 2011, p. 9).

Na onda da liberalização, as receitas eram de estado mínimo e de democratização, pluripartidarismo e eleições. Guiné Bissau, após o golpe de 1980, adere às políticas liberais do FMI e “democratiza” o país, mas sem que isso represente de fato a instauração de governos e processos democráticos, o que pode ser comprovado com os sucessivos golpes ocorridos e protagonizados pelos mesmos militares que lutaram pela libertação do país. Vale acrescentar que na década de 1980 os Estados fracos entraram em altíssima demanda (BELLUCCI, 2010) e, como vários outros países, a Guiné Bissau passou a ser rotulada pelos cooperantes internacionais, como é até a atualidade, como um Estado frágil (FMI, 2013) e, portanto, como um risco a ser contido, para usar a expressão de Macamo (2014), para não ameaçar a estabilidade dos países do Norte.

A cooperação internacional para o desenvolvimento, conquanto seja frequentemente apresentada como um exercício técnico, enquadra-se dentro do discurso de oposição assimétrica consoante Feres Jr. (2004) que reproduz a relação entre Ocidente e Oriente, moderno e pré-moderno, como também já denunciou Said (1990). Este autor (1990, p. 18) evidencia a categoria de valores utilizados por essa mesma comunidade Ocidental para exercer poder sobre outros países, pressupondo que a cooperação internacional vai refletir e reproduzir a visão de mundo das nações hegemônicas.

A comunidade da cooperação internacional – países e agências multilaterais – vai criar uma consciência geopolítica sobre Estados frágeis, um corpo teórico e prático que vai filtrar os Estados menos desenvolvidos ou em processo de desenvolvimento para os países desenvolvidos. Com suas categorias de subdesenvolvimento e desenvolvimento – e noções sobre sucesso e fracasso – e seu comprometimento moral com o progresso, a ajuda para o desenvolvimento reproduz as dicotomias e posições subjetivas que tem definido o Ocidente e a África desde a era colonial.

Quijano vai pontuar que o debate sobre “desenvolvimento” e “subdesenvolvimento” foi norteado por um caráter eurocêntrico de conhecimento que desde o século XVII é um dos instrumentos principais do padrão mundial do poder capitalista. Dito de outra maneira, o desenvolvimento foi o termo chave de um discurso político associado a um projeto elusivo de desconcentração e redistribuição relativas do controle do capital industrial, na nova geografia que se configurava no capitalismo colonial-moderno global, no fim da Segunda Guerra Mundial (QUIJANO, 2012, p. 46).

Na verdade, a ajuda para esses países atualizou o modelo de dominação imperialista, organizado a partir de Truman e dos teóricos da modernização (FERES JUNIOR, 2004) e reforçou as desigualdades advindas do período colonial. Macamo (2014, p. 3) vai além para denunciar como as intervenções externas em contextos sociais locais, dentro de um quadro de ajuste estrutural, transformaram sujeitos em objetos. Atualizando Esteva (2010), seria a metáfora do desenvolvimento recordando as pessoas do que elas não são.

Uma década de guerra pela independência, um árduo processo de descolonização, o assassinato de Amílcar Cabral, o repúdio aos cabo-verdianos, lutas internas pelo controle estatal, deixou o país em uma prolongada instabilidade que se refletiu em golpes de Estado, uma guerra civil em 1998, assassinato do presidente da República em 2009, acompanhado de várias instabilidades políticas causadas pelos militares, pelo narcotráfico e pela “etnificação” da política que culminou no último golpe de Estado de abril de 2012 (CASTRO, 2012). O país esteve sendo administrado por um governo de transição que somente em 2014 conseguiu realizar eleição presidencial.

Para além desse cenário de turbulência política, o país enfrenta inúmeros desafios no campo do desenvolvimento. É um Estado que detém um dos mais baixos indicadores de desenvolvimento humano do mundo⁶ e um longo histórico de crise socioeconômica. De acordo com os porta-vozes do desenvolvimento, o país apresenta um baixo nível de governança com debilidade na gestão das finanças

⁶ Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD de 2014, a Guiné Bissau ocupava o 177ª posição.

públicas e uma administração pública ineficaz. Todo esse quadro corrobora para o aprofundamento dos desafios para a superação do baixo desenvolvimento do país (SANTOS, 2013).

Uma transição colonial de desocupação e o impacto da liberalização econômica e política deixaram como legado um país independente, mas com uma preponderância militar, sem diretrizes para um programa de governo, sem um corpo burocrático que desse conta da governança de políticas que cumprissem o ideal da luta pela libertação.

Como resultado, desde a luta pelo fim do colonialismo, Guiné Bissau depende de ajuda internacional para fazer frente aos gastos públicos. Essa ajuda, no ano de 2007, correspondeu a 35% de seu Produto Nacional Bruto e não foi revertida em ganhos econômicos, políticos e sociais para o país. A situação social de sua população ainda é uma das mais pecárias do Continente. Em 2010, o PIB *per capita* era de 614 USD e mais de dois terços da população vivia com menos de 2 USD por dia e, destes, 33,0% com menos de 1 USD por dia. Entre 2000 e 2010, o país registou uma taxa de crescimento médio anual do IDH de 0.9%, contra 2.1% para a África subsaariana e 1.68% para os países com IDH muito baixo. A agricultura, a silvicultura, as pescas e a pecuária representaram 45.1% do PIB, em 2012. 72,4% da população ativa no país trabalham com agricultura, pesca ou silvicultura. O país possui um grande déficit de energia elétrica onde 65,7% da população usa vela como fonte de energia para iluminação e somente 2,6% da população tem acesso a eletricidade. Somente 51,4% da população sabe ler e escrever. 6,0% da população tem acesso a água canalizada dentro de casa e 4,2% tem acesso a rede de esgotos e 9,8% tem fossa séptica (ARVANTIS, 2014).

4.2 O estudo de caso: a cooperação brasileira com Guiné Bissau

Data de 1976 a assinatura do primeiro ato internacional de parceria entre Brasil e Guiné Bissau e logo no ano de 1978 é assinado o Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica que irá nortear e fundamentar todos os acordos de cooperação técnica internacional entre os dois países. Desse período até meados da

década de 1990 a cooperação foi marcadamente técnica e de baixa densidade, restrita a comunicados e declarações, conforme se depreende do quadro 01.

A relação entre esses dois países só começa a se solidificar por ocasião do conflito de 1998, quando o Brasil passa a ser um dos mediadores do processo de paz. No campo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa – CPLP, o Brasil atuou através da criação do Grupo de Contato Internacional.

No âmbito das Nações Unidas, desde 2007 o Brasil preside a Configuração Guiné Bissau da Comissão de Consolidação da Paz (CCP). A Configuração foi importante para conter a crise institucional quando do assassinato do Presidente Nino Vieira em 2009 e para ajudar a restabelecer a ordem constitucional com o golpe militar de 2012 e realizar eleições democráticas em 2014. (BRASIL, 2016). Na comunidade internacional, o Brasil é reconhecido como o padrinho político de Guiné Bissau em razão do volume de cooperação prestada a esse país e do papel político junto às sucessivas crises política e institucional vividas pelo país africano nas últimas décadas.

O Brasil, além de apoiar a concertação político-internacional para a consolidação da paz no país, manteve até o período coberto por esta pesquisa, uma contínua política de cooperação técnica com programas que vão da agricultura a segurança alimentar, da saúde à educação, da segurança pública aos direitos humanos. Como visto anteriormente, a cooperação com Guiné Bissau será predominantemente técnica com vistas ao fortalecimento do Estado por meio de transferência de conhecimento e boas práticas brasileira.

A partir de 2007, houve um aprofundamento nas relações cooperacionais entre Brasil e Guiné Bissau. Entre 2007 e 2011 foram assinados 12 Ajustes Complementares em um total de 36 atos internacionais de cooperação entre os dois países, sendo que 33 estão vigentes e três estão em tramitação, conforme quadro 01.

Em 2010, Guiné Bissau foi o segundo país do continente africano a receber recursos do Brasil, atingindo o montante de R\$ 13.736.411, ficando atrás de Cabo Verde. Da mesma forma, Guiné Bissau é o segundo país do Continente africano com nacionais estudando no Brasil por meio do Programa de Estudantes-Convênio Graduação – PEC-G. Em 2010, o país possuía 436 estudantes matriculados em

Universidades brasileiras (IPEA, 2013). Entre 2000 e 2013 1.336 estudantes guineenses ingressaram em universidades brasileiras (BRASIL, 2016).

Em que pese o adensamento da cooperação brasileira com Guiné Bissau, há poucos dados públicos disponíveis sobre o resultado dessas parcerias. Para fins do presente estudo, identificamos dois projetos que foram concluídos e cuja informação é pública.

De acordo com Santos (2013) evidências da pesquisa sobre a parceria do Brasil com Guiné Bissau para elaboração do plano nacional de universalização do registro civil de nascimento, desenvolvido entre os anos de 2008 e 2011,⁷ demonstram que o projeto foi fruto de uma demanda do governo guineense, não teve condicionalidades nem econômicas nem políticas e foi construído de forma horizontal, respeitando os interesses guineenses.

Outro dado encontrado foi sobre o projeto de fortalecimento institucional de Guiné Bissau na área da saúde por meio de capacitação técnica para melhoria de atenção à saúde de mulheres e adolescentes em situação de violência baseada em gênero, fruto de parceria deste país com o Brasil e o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA).⁸ De acordo com dados do relatório de avaliação técnica, esse projeto foi bem avaliado pelos beneficiários e agentes públicos guineenses por ter sido uma construção conjunta dos atores envolvidos, feito sem imposição e com grande apropriação local. (UNFPA, 2015)

⁷ Projeto 09 do Quadro 01.

⁸ Projeto 03 do quadro 01.

Quadro 1: Lista de todos os atos bilaterais assinados pelo Brasil com a Guiné Bissau

PAÍS	ATO	CELEBR-AÇÃO	ENTRADA EM VIGOR	SITUAÇÃO
1. GUINÉ BISSAU	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau para Implementação do Projeto “Implantação e Implementação de Unidade de Processamento do Pedúnculo do Caju e outras Frutas Tropicais na Guiné-Bissau”	20/07/2011	20/07/2011	Vigente
2. GUINÉ BISSAU	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau para Implementação do Programa de Combate ao HIV/SIDA na Guiné-Bissau	25/08/2010	25/08/2010	Vigente
3. GUINÉ BISSAU	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau para Implementação do Projeto “Fortalecimento e Capacitação Técnica das Instituições de Saúde para Atendimento às Mulheres e Adolescentes Vítimas de Violência Baseada em Gênero e Promoção de Saúde”	25/08/2010	25/08/2010	Vigente
4. GUINÉ BISSAU	Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau sobre Cooperação no Campo da Agricultura	25/08/2010	25/08/2010	Vigente
5. GUINÉ BISSAU	Memorando de Entendimento em Matéria de Educação Superior entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau	25/08/2010	25/08/2010	Vigente
6. GUINÉ BISSAU	Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau sobre o Exercício de Atividade Remunerada por Parte de Dependentes do Pessoal Diplomático, Consular, Militar, Administrativo e Técnico	25/08/2010		Em Tramitação

7. GUINÉ BISSAU	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné Bissau para Implementação do Projeto “Apoio para Promoção dos Direitos Humanos na Política Nacional de Educação de Guiné Bissau”	06/07/2010	06/07/2010	Vigente
8. GUINÉ BISSAU	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau para Implementação do Projeto “Jovens Lideranças para a Multiplicação de Boas Práticas Socioeducativas”	28/05/2010	28/05/2010	Vigente
9. GUINÉ BISSAU	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federativa da Guiné Bissau para Implementação do Projeto “Apoio na Formulação e Monitoramento do Programa Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento em Guiné Bissau	25/03/2010	25/03/2010	Vigente
10. GUINÉ BISSAU	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau para Implementação do Projeto “Centro de Formação das Forças de Segurança da Guiné-Bissau”	07/12/2009	07/12/2009	Vigente
11. GUINÉ BISSAU	Programa Executivo Relativo ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Brasil e a Guiné-Bissau para a Implementação do Projeto “Apoio à Reestruturação dos Cursos de Educação Profissional em Contabilidade e Administração do Centro de Formação Administrativa da Guiné-Bissau”	12/09/2008	12/09/2008	Vigente
12. GUINÉ BISSAU	Programa Executivo relativo ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República da Guiné Bissau e o Governo da República Federativa do Brasil para a Implementação do Projeto “Fortalecimento da Gestão Pública na Guiné-Bissau”	13/08/2008	13/08/2008	Vigente
13. GUINÉ BISSAU	Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica e Científica para a Implementação do Projeto Fortalecimento da Assembléia Nacional Popular Bissau-Guineense	09/06/2008	09/06/2008	Vigente
14. GUINÉ BISSAU	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para Implementação do Projeto Apoio ao Programa de Prevenção e Controle da Malária na Guiné-Bissau	14/11/2007	14/11/2007	Vigente

15. GUINÉ BISSAU	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para Implementação do Projeto Transferência de Conhecimento e Capacitação Técnica para Segurança Alimentar e Desenvolvimento do Agronegócio na Guiné-Bissau	14/11/2007	14/11/2007	Vigente
16. GUINÉ BISSAU	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para Implementação do Projeto Apoio ao Fortalecimento do Centro de Promoção do Caju na Guiné-Bissau	14/11/2007	14/11/2007	Vigente
17. GUINÉ BISSAU	Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de Mecanismo de Consultas Políticas	14/11/2007	14/11/2007	Vigente
18. GUINÉ BISSAU	Memorando de Entendimento para Cooperação com vistas ao Fortalecimento da Administração Pública na Guiné-Bissau	09/11/2007	09/11/2007	Vigente
19. GUINÉ BISSAU	Programa de Trabalho em Matéria de Educação Superior e Ciência no Âmbito do Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica	09/02/2007	09/02/2007	Vigente
20. GUINÉ BISSAU	Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa	06/06/2006		Em Tramitação
21. GUINÉ BISSAU	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica na Área da Formação Profissional, para a Implementação do Projeto Centro de Formação Profissional e Promoção Social de Bissau.	31/07/2002		Vigente
22. GUINÉ BISSAU	Acordo sobre Supressão de Vistos em Passaportes Diplomáticos, Especiais e de Serviço (no âmbito da CPLP)	17/07/2000		Vigente
23. GUINÉ BISSAU	Acordo sobre Cooperação na Área de Turismo	10/07/1997		Em Tramitação

24. GUINÉ BISSAU	Protocolo de Intenções Visando Formular e Implementar Programas de Cooperação na Área do Trabalho com Ênfase às Questões de Formação e Desenvolvimento Profissional.	20/08/1993	20/08/1993	Vigente
25. GUINÉ BISSAU	Protocolo de Intenções para Formular e Implementar Programas de Cooperação na Área de Trabalho.	20/08/1993	20/08/1993	Vigente
26. GUINÉ BISSAU	Protocolo de Intenções.	17/08/1988	17/08/1988	Vigente
27. GUINÉ BISSAU	Comunicado Conjunto.	03/07/1984	03/07/1984	Vigente
28. GUINÉ BISSAU	Protocolo de Intenções.	03/07/1984	03/07/1984	Vigente
29. GUINÉ BISSAU	Comunicado Conjunto.	17/11/1983	17/11/1983	Vigente
30. GUINÉ BISSAU	Comunicado Conjunto.	22/03/1983	22/03/1983	Vigente
31. GUINÉ BISSAU	Comunicado Conjunto.	17/06/1980	17/06/1980	Vigente
32. GUINÉ BISSAU	Declaração Conjunta.	18/05/1978	18/05/1978	Vigente

33. GUINÉ BISSAU	Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio.	18/05/1978	29/07/1980	Vigente
34. GUINÉ BISSAU	Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica.	18/05/1978	01/08/1979	Vigente
35. GUINÉ BISSAU	Acordo de Comércio.	18/05/1978	07/08/1979	Vigente
36. GUINÉ BISSAU	Memorando de Entendimento.	21/06/1976	21/06/1976	Vigente

Fonte: Divisão de Atos Internacionais do MRE. Acesso em: 20 ago. 2013.

5 COOPERAÇÃO SUL-SUL COMO UMA NOVA FACE DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO?

Bandung é considerada um marco no forjamento de uma identidade própria dos países do Sul. A concertação política ocorrida nesse momento atendeu a uma necessidade dos países africanos, latinoamericanos e asiáticos se constituírem como ator coletivo internacional na defesa de uma agenda comum e coordenada. Dentre os princípios estabelecidos na sua Declaração Final, surge a promoção de interesses mútuos e a cooperação como uma pauta a ser perseguida e implementada coordenadamente entre os países.

Essa mudança de paradigma encontra seu ponto alto na Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento – UNCTAD, em 1964 e na criação do Grupo dos 77 – G 77 inaugurando um canal de diálogo e negociações Norte-Sul em temas de interesse dos países em desenvolvimento, inclusive debates sobre Nova Ordem Econômica Internacional – NOEI.

Assim, a cooperação sul-sul foi forjada como uma das alternativas para o desenvolvimento dos países do Sul, para a promoção de interesses mútuos e da cooperação e pela luta contra a colonização.

Entretanto, a política decorrente de Bandung não teve o condão de desarticular o cenário liberal da década de 1980 e seguintes e favorecer as nações não ocidentais. Essa agenda só começa a se concretizar no final da década de 1990 e início dos anos 2000 com o fortalecimento das economias dos países emergentes, como, por exemplo, foi o caso do Brasil.

Nesse cenário de mudança e em que pese um discurso solidário no âmbito Sul-Sul, a África como um todo, e a Guiné Bissau, em particular, está presa entre a ajuda tradicional dos países do Norte e a ajuda dos países emergentes, mas ambas norteadas por critérios de realização dos interesses nacionais, de ganho geopolítico e acesso a mercados dos países doadores muitas vezes em detrimento dos interesses africanos (KABUNDA, 2011, p. 8; BRASIL, 2010). Demais disso, a ajuda segue sendo mediada por categorias e valores de um desenvolvimento que pode não ser o modelo ansiado pelo povo Bissau-guineense.

Kabunda (2011), quando analisa a cooperação africana com os países emergentes para averiguar em que medida a mesma reduz as desigualdades entre o Norte e o Sul e contribui para o crescimento econômico e desenvolvimento duradouro do Continente, aponta que a África, para os novos atores do mundo multipolarizado como o Brasil, China, Índia e África do Sul, gera interesses em razão de seus recursos naturais e pelo acesso aos seus mercados. Para o autor, esses países instauraram uma nova dinâmica comercial com a África que superou a cooperação com a União Europeia, até então seu principal sócio.

O autor ressalta que:

Os sócios africanos do Sul, ao mesmo tempo em que expressam sua vontade comum de contribuir para o desenvolvimento africano, adotam na prática diferentes posturas ditadas por seus interesses e estratégias na região. Portanto, Brasil, China e Índia [...] veem antes de tudo a África como uma importante reserva de matérias primas e um mercado para a exportação de seus produtos (KABUNDA, 2011, p. 20).

Não obstante reconhecer o apoio desses países para o desenvolvimento e transferência de tecnologia para a infraestrutura e dos setores produtivos, o relatório da UNCTAD de 2010 (KABUNDA, 2011, p. 21) adverte para os aspectos negativos da ajuda dos países emergentes ao Continente como a concentração das intervenções desses sócios nas atividades extrativas, ausência de tecnologia para a sua transformação local, concorrência entre produtos desses países e os produzidos localmente, falta de estratégia conjunta dos países africanos e identificação de seus interesses frente à política de cooperação desses novos atores. Essa conjuntura tem gerado um desequilíbrio entre os Estados africanos e os países emergentes que se beneficiam desse novo tipo de intercâmbio da mesma forma que o Norte se beneficiava da relação com a África.

No caso brasileiro, a cooperação CSS está orientada por princípios e valores como a solidariedade e apoio ao desenvolvimento das nações como projeto viável de reduzir assimetrias e combater a pobreza, mas também está lastreada em interesses econômicos e políticos do país em termos globais no contexto do capitalismo, como vimos em seção anterior. Com efeito, o modelo de desenvolvimento brasileiro e da sua política externa trata principalmente da internacionalização econômica do Brasil e não foge aos parâmetros contestados do modelo dominante do desenvolvimento capitalista discutido anteriormente, ainda que não esteja clara a coordenação desse processo pelo governo brasileiro (MILANI; DUARTE, 2015). Isso porque as aspirações de relevância e soberania internacional, seja ocupando posições de prestígio na ONU seja pelo reconhecimento internacional como potência regional, será proporcionada pelo reconhecimento da relevância do Brasil também como potência econômica. Nesse sentido, a CSS também será um instrumental para a concretização de interesses econômicos e comerciais para o desenvolvimento do país como é defendido pelo próprio governo brasileiro (BRASIL, 2013; SANTOS, 2014).

Alguns estudos também já apontam para a CSS como meio para atendimento de interesses brasileiros. Em artigo sobre a atuação do Brasil no âmbito da CSS, Hirst (2012, p. 17) adverte que

Empresas brasileiras de agroindústria com sede no exterior se beneficiam dos projetos de transmissão de conhecimento técnico executados pela Empresa Brasileira de Pesquisa

Agropecuária – EMBRAPA nos países em que as mesmas atuam,

citando o caso da Venezuela.

Na parceria do governo brasileiro com Moçambique no Programa de Desenvolvimento Agrícola e Rural para o Corredor de Nacala, em Moçambique, o PROSAVANA-TEC a parceria técnica foi acompanhada pela exploração de oportunidades pelas empresas brasileiras. Infelizmente, essa iniciativa vem deixando um saldo negativo para os camponeses que viviam na região de Nacala. De acordo com a União Nacional de Camponeses de Moçambique – UNC, o projeto é uma política de cima para baixo – *top down*, com exclusão da sociedade civil e dos camponeses, com o objetivo de reassentar camponeses e instalar agronegócios capitaneados por brasileiros (UNAC, 2012).

A literatura já apontou que a atuação do setor privado na cooperação brasileira ocorre de forma descoordenada, à revelia da ABC que não tem capacidade institucional de supervisionar esse tipo de atuação. Demais disso, mesmo recebendo subsídio público via BNDES, as empresas acabam atuando de forma independente desalinhada com os princípios da CSS brasileira. Dai que sua atuação fica próxima à das multinacionais dos países do Norte e a cooperação acaba brasileira sendo associada às práticas verticalizadas do Norte. Além disso, há o risco de que os interesses do capital se sobressaiam porque tem mais capacidade de influenciar a formulação da política externa, como parecer ser o caso da cooperação com Moçambique (MILANI; DUARTE, 2015).

Como sublinha Guimarães (2005), em que pese os princípios altruístas que norteiam a cooperação brasileira, a atuação do país pode continuar condicionada às estruturas hegemônicas de poder interna e externa. Ou seja, a CSS é também mediada pelas categorias de poder da cooperação internacional realizada pelos países do Norte.

No caso da parceria com a Guiné Bissau, não foram encontrados dados de atuação de empresas brasileiras no país, nem tampouco dados que possam revelar embricamento entre a cooperação técnica e exploração econômica brasileira como

foi o caso de Moçambique nem tampouco de condicionalidades políticas com relação a questões internas no país.

Em que pese o Brasil possuir 33 atos bilaterais vigentes com Guiné Bissau, por meio da pesquisa documental e bibliográfica, só foi possível analisar dois projetos de cooperação cujos dados são públicos. Nesse caso há evidência da cooperação sem condicionalidades e solidária no caso da cooperação em registro civil de nascimento que, segundo Santos (2013) não envolveu condicionalidades, nem imposições em termos de direitos humanos ou governança, nem ganhos econômicos e comerciais. No caso do projeto para melhoria da atenção às mulheres e jovens vítimas de violência os dados do relatório técnico revelam a presença de diretrizes de apropriação, de horizontalidade e construção colaborativa. Não há dados sobre se houve ingerência política em termos de direitos humanos ou governança.

Agora, pode-se inferir que mesmo não havendo ganhos econômicos e comerciais, nem condicionalidades políticas (direitos humanos e boa governança) pode haver ganho político no cenário internacional, com o fortalecimento da ação multilateral brasileira.

Por exemplo, pode-se investigar que o apoio do Brasil a Guiné Bissau pode gerar frutos políticos nos âmbitos de negociação multilateral como, por exemplo, ter assumido o papel de liderança na Configuração Específica para a Guiné Bissau. A liderança brasileira pode contribuir para a concretização da aspiração brasileira para ter assento no Conselho de Segurança da ONU.

Outro caso de cooperação solidária e sem condicionalidades, mas com ganho político foi o do projeto brasileiro de apoio ao desenvolvimento do setor algodoeiro dos países do Cotton-4 cujo objetivo foi contribuir para o aumento da competitividade da cadeia produtiva do algodão do Mali, Burquina Faso, Chade e Benin. O projeto envolveu o compartilhamento de experiências e tecnologias da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) em três eixos agrícolas: manejo integrado de pragas, melhoramento genético e plantio direto. A avaliação externa do projeto, no que tange à verificação da vinculação do projeto aos princípios da CSS concluiu que houve alto o grau de participação das instituições

parceiras em todas as fases do Projeto, que houve alinhamento entre as estratégias nacionais e das instituições parceiras, porém pouca articulação com outros atores e projetos relevantes. Analisando os benefícios mútuos do Projeto, notou-se o aprofundamento do conhecimento sobre a realidade dos parceiros, fator importante para o adensamento da relação entre países. Observou-se que não apenas os países parceiros se apropriaram de tecnologias brasileiras, algumas tecnologias também foram trazidas para o Brasil, como o sistema de aproveitamento de águas de Chade. Por fim, a própria avaliação constatou benefício político para o Brasil uma vez que o projeto deu visibilidade ao país junto a Organização Mundial do Comércio (COTTON-4, 2015).

Estudo conduzido por (MILANI; LOPES, 2014) sobre a cooperação brasileira com Moçambique na área da saúde pública confirmam que a cooperação foi *demand driven* e sem imposição de condicionalidades políticas. Entretanto apontou para fragilidade institucional como ausência de quadro de profissionais especializados em cooperação e déficit de institucionalização de critérios e métodos de avaliação.

De acordo com Kabunda (2011, p. 9), está evidente que a África nunca sairá do baixo desenvolvimento entrando, tal e como recomenda a cooperação Norte-Sul, na concorrência do livre mercado, a não ser com a construção de economias capazes de satisfazer as necessidades básicas de suas populações e de proteger os mercados locais e com o rompimento das relações de dominação através da integração regional e continental liderada pelos povos e da prioridade à cooperação sul-sul.

Para que a CSS de fato seja a nova face da ajuda externa e para não reproduzir a velha relação verticalizada norte-sul, os africanos e a Guiné Bissau, em particular, necessitam atuar regionalmente e estabelecer uma estratégia conjunta com os demais países africanos com identificação clara de seus interesses frente às políticas de cooperação desses países emergentes. Essa cooperação seria facilitada pelas complementaridades entre os países africanos e os demais países do Sul Global através da busca de um modelo de desenvolvimento fundado na cooperação político-diplomática, econômica-comercial e científico-acadêmica (KABUNDA, 2011).

Do ponto de vista teórico, a ajuda externa deveria ser orientada por novos princípios do desenvolvimento que escapem ao binarismo mediado por categorias raciais, culturais e temporais e possam se basear em princípios emancipatórios que busquem de fato uma alternativa viável a atual ordem mundial, que explore o potencial de mudança estrutural com vistas à construção de estratégias para a transformação.

Nessa linha, é imperativo que ocorra a descolonização das relações sociais, políticas e culturais porque a estrutura de poder segue sendo organizada sobre e ao redor do eixo colonial e as elites que se beneficiaram do colonialismo e o reproduzem não vão protagonizar essas mudanças.

Considerando, como ressalta Camaroff e Camaroff (2013, p. 33) que a “África, o Sudeste Asiático e América Latina parecem ir um pouco adiante do mundo euromoderno, convertidos em precursores de sua história-em-processo”, pode vir dessas regiões “novos conhecimentos e novas formas de conhecer-e-ser capazes de revitalizar e transformar a teoria do Norte” (CAMAROFF; CAMAROFF, 2013, p. 87).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na verificação das estratégias da CSS brasileira é possível presumir que a mesma se reveste de princípios que apontam para um modelo de cooperação distanciado dos preceitos da CNS. Na parceria com a Guiné Bissau, o Brasil mantém uma relação solidária apoiando o país em todos os momentos de tensão política e rompimento institucional. No âmbito técnico, os dois projetos verificados apontam para uma cooperação sem condicionalidades e realizada de forma colaborativa, horizontal. O apoio à formação universitária aos estudantes guineenses também é uma iniciativa relevante alinhada com os princípios da CSS.

Entretanto, a fragilidade institucional demonstrada pela descoordenação de ações de cooperação entre a ABC e o BNDES somada a ausência de regras sobre a atuação do setor privado na cooperação internacional, verificadas na literatura sobre a cooperação brasileira em outros países, podem colaborar para a reprodução da relação verticalizada da cooperação Norte-Sul, como no caso de Moçambique. Por

outro lado, sabemos que por mais que o setor privado tenha poder de influenciar as agendas de cooperação, a internacionalização da economia brasileira ocorre por meio da agência dos países parceiros que também procuram realizar o seu interesse nacional.

Verificamos que a cooperação brasileira mesmo sendo incondicional e puramente solidária pode redundar em ganhos políticos porque contribuem para melhorar a imagem do país em fóruns internacionais e isso, na nossa avaliação, não implica na invalidez dos princípios da CSS brasileira.

Analisar a CSS em Guiné Bissau em face do contexto internacional ampliou e enriqueceu as reflexões sobre o contexto guineense de ajuda externa e suas implicações para o desenvolvimento do país. Mas ainda há muito a se discutir sobre o desenvolvimento, a cooperação internacional e a dependência externa em Guiné Bissau e, sobretudo, em face da emergência da CSS e seus novos sócios, dentre eles o Brasil. O presente texto não teve essa pretensão e sim o objetivo de realizar reflexões preliminares e de cunho multidisciplinar que possam contribuir para enriquecer o debate crítico sobre o desenvolvimento e seu corpo discursivo, teórico e prático.

Aqui pudemos identificar o percurso que a cooperação para o desenvolvimento fez em Guiné Bissau e como a mesma gerou uma dependência que não redundou em um processo de crescimento econômico, inclusão social e diminuição das desigualdades. A CSS pode ser uma aposta do governo guineense na busca de uma cooperação que seja mediada pelos princípios da horizontalidade, da soberania e da ajuda mútua. É possível que essa horizontalidade possa ocorrer com a cooperação brasileira, pelo compromisso deste país com a soberania de outros países, mas não é possível fazer essa afirmação com relação a outros países emergentes.

No contexto africano, de modo geral, a CSS pode ser um vetor de reprodução de agendas de poder como alertou Kabunda, mas isso não desqualifica essa prática como uma das que podem ser ativadas pelos Bissau-guineenses para subsidiarem a melhoria da qualidade de vida no país.

A CSS com parceiros que viveram situações de superação de baixo desenvolvimento somente servirá de exemplo e proporcionará uma mudança da realidade guineense, se o país trabalhar para a construção de alianças regionais que possam transformar a dependência em coordenação, a subserviência em autonomia.

No caso da Guiné Bissau, uma agenda sul-sul poderia ser orientada por uma agenda regional africana, mas, sobretudo, forjada nas dinâmicas da sociedade guineense, que levem em conta o contexto histórico do país, mediadas por categorias propostas pelos próprios guineenses e que dê conta de abarcar toda a rica complexidade histórica, social e cultural de sua população.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). *A cooperação técnica do Brasil para a África*. Brasília: [s.n.], 2010.

AMIN, Samir. *África hoje na visão de Samir Amin*. 2000.

ARVANITIS, Yannis. Guiné Bissau. In: *Perspectivas econômicas na África*. Disponível em: <http://www.africaneconomicoutlook.org/po/>. Acesso em: 15 maio 2014.

AUGEL, Moema Parente. *O desafio do escombros: nação, identidades e pós-colonialismo na literatura da Guiné-Bissau*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO. (BNDES). *Portal BNDES Transparente*. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/consulta_as_operacoes_exportacao/painel_consulta_pos_embarque_obras.html. Acesso em: 5 maio 2015.

BELLCCI, Beluce. O Estado na África. *Revista Tempo do Mundo*. v. 2, n. 3, dez., 2010.

BRASIL. Presidência da República. *Cooperação internacional, segurança alimentar e ajuda humanitária*. Disponível em: <http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/insercão-no-cenário-mundial-e-soberania/1-política-externa/f-cooperacao-internacional-seguranca-alimentar-e-assistencia-humanitaria/f-cooperacao-internacional-seguranca-alimentar-e-assistencia-humanitaria>. Acesso em: 20 out. 2013.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *República da Guiné Bissau*. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5217&Itemid=478&cod_pais=GNB&tipo=enb&lang=pt-BR. Acesso em: 4 abr. 2016.

CARDOSO, Carlos. *A transição democrática na Guiné Bissau: um parto difícil*. Bissau, 1995. Disponível em:

<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.lusotopie.sciencespobordeaux.fr%2Fcardoso.rtf&ei=dBbQU6CZNUHJ8AGNiIDwDQ&usg=AFQjCNFuNVdlelT4IRXsujss11QKJQIJdQ&bvm=bv.71667212,d.b2U>. Acesso em: 15 jul.2014.

CASTRO, Alejandro Barrera. *Crisis política en Guinea-Bissau y la cooperación de Brasil para la construcción de la paz*. Blog. Disponível em:

<http://blogdebanderas.wordpress.com>. Acesso em: 12 ago. 2012.

COMAROFF, Jean; COMAROFF John. *Teoría desde el sur: o como los países centrales evolucionan hacia África*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2013.

(Introdução)

CORRÊA, Márcio Lopes. *Prática comentada da cooperação internacional*. Entre a hegemonia e a busca de autonomia. Brasília: [s.n.], 2010.

COTTON-4. *Avaliação do projeto “Apoio ao desenvolvimento do setor algodoeiro dos países do C-4 (Benin, Burquina Faso, Chade e Mali)*. Disponível em

http://www.abc.gov.br/content/abc/docs/plan_cotton4_PT.pdf. Acesso em: 20. Jan, 2016.

CRAVO, Teresa Paula de Almeida. *What’s in a label? the Aid Community’s representations of success and failure in Mozambique and Guinea Bissau*. 2012. 261 f. Tese (Doutorado em Politics and International Studies). University of Cambridge. Inglaterra.

DOWBOR, Ladislau. *Guiné-Bissau: a busca da independência econômica*. 1983. Disponível em: <http://dowbor.org/2000/09/ladislau-dowbor-guine-bissau-a-busca-da-independencia-economica.html/>. Acesso em: 15 Mai 2014.

ESTEVA, Gustavo. Development. In: SACHS, Wolfgang (ed). *The development dictionary: a guide to knowledge as power*. Second Edition. London: Zed Books, 2010.

EVANS, M. Policy transfer in critical perspective. In: NEW DIRECTIONS in the study of policy transfer. Edited by Mark Evans. New York: Routledge, 2010.

FERES JUNIOR, João. *A história do conceito de Latin American nos Estados Unidos*. ANPOCS. EDUSC. São Paulo. 2004. Capítulos 02 e 03.

FUNDO DE POPULAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS (UNFPA); AGENCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). *Cooperação Sul-Sul em Guiné Bissau*. [S.l.: s.n.], [2016?].

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). *Relatório nº 13/197*. Guiné-Bissau. Junho, 2013. Disponível em: <http://www.imf.org>. Acesso em: 15 maio 2014.

GOMES, Antonieta Rosa. *O poder militar e a desedificação do estado de direito e da democracia na Guiné-Bissau*. Disponível em:

<http://www.portaldoconhecimento.gov.cv/bitstream/10961/402/1/O%20poder%20militar%20e%20a%20desedifica%C3%A7%C3%A3o%20do%20estado%20de%20direito%20e%20da%20democracia%20na%20Guin%C3%A9-Bissau.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2015.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

HIRST, Monica. *Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em CSS: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau*. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) 2005 – 2009*. Brasília: Ipea; ABC, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) 2010*. Brasília: Ipea; ABC, 2013.

KABUNDA, Mbuyi. La cooperación sur-sur en África: el caso de los países emergentes. In: KABUNDA, Mbuyi. (coord.). *África y la cooperación con el Sur desde el Sur*. Madri: Los libros de la Catarata; Casa África, 2011.

KABUNDA, Mbuyi. La integración regional en África: complementariedad o contradicción con la cooperación sur-sur?. In: KABUNDA, Mbuyi. (coord.). *África y la cooperación con el Sur desde el Sur*. Madri: Los libros de la Catarata; Casa África, 2011.

LEITE. Patricia Soares. *O Brasil a Cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os Governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: FUNAG, 2011.

LIMA, João Brígido B.; CAMPOS, Rodrigo Pires; PEREIRA JÚNIOR, José Romero. A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: elementos para reflexão e prospecção de uma política pública em formação. In: MONASTERIO, L. M., NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. (org.). *Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

MACAMO, Elisio. *How development aid changes societies: disciplining Mozambique through structural adjustment*. Disponível em: <http://www.codesria.org/IMG/pdf/macamo.pdf>. Acesso em: 23 Jul. 2014.

MILANI, Carlos, R. S.; DUARTE, Rubens de S. Cooperação para o desenvolvimento e cooperação sul-sul: a perspectiva do Brasil. In: RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; AYERBE, Luis Fernando (Org.). *Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

MOYO, Dambisa. *Dead Aid: why aid is not working and how there is a better way for Africa*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009.

NOVION, Jacques de. *Las últimas fronteras del sistema capitalista: hegemonía integración económica y seguridad en las Américas: la Amazonia y el futuro en cuestión*. 2011. 395 f. Tese (Estudos Latino-Americanos) - Universidade Nacional Autónoma do México), México, 2011.

PENHA, Eli Alves. *Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul*. Salvador: EDUFBA, 2011.

PEREIRA, João Marcelo Mendes. O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro 1944-2008. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PINO, Bruno Ayllón. América Latina na Cooperação Internacional para o desenvolvimento. In: SOUZA, André de Mello (org.). Repensando a cooperação para o desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2014.

QUIJANO, Anibal. El fantasma del desarrollo em América Latina. *Revista CESLA*. n. 1, 2000.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. LANDER, Edgardo (org). Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Set. 2005. p. 227-278.

QUIJANO, Anibal. Bien Vivir: entre el desarrollo y la des/colonialidad del poder. *Viento Sur*. n. 122, Mayo, 2012.

RIBEIRO, Carlos. A historicidade da construção nacional na Guiné-Bissau. In: INEP (org.). *A construção da nação em África: os exemplos de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e S. Tomé e Príncipe*. INEP: Bissau, 1989.

SAID, Edward W. *Orientalismo: oriente como invenção do Ocidente*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

SANTOS, Boaventura de Souza. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: SANTOS, B. S, MENEZES, M. P. (org.). *Epistemologias do sul*. 2. ed. Coimbra: CES, 2010.

SANTOS, M. C. R. *A Cooperação Sul-Sul brasileira a partir da análise da cooperação em registo civil de nascimento com Guiné Bissau: uma aplicação da teoria da policy transfer*. 2013. 114 f. Dissertação (Desenvolvimento Sociedade e Cooperação Internacional) - Estudos Avançados Multidisciplinares CEAM, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SARAIVA, José Flávio Sombra. A África na ordem internacional do século XXI: mudanças epidérmicas ou ensaios de autonomia decisória?. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 51, n. 1. 2008.

SARAIVA, José Flávio Sombra. The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasil, ed. esp., v. 53, p. 169-182, 2010.

SARAIVA, José Flávio Sombra. *África parceira do Brasil atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012

A REFORMA POLÍTICA BRASILEIRA DE 2015 SOB AS ÓTICAS DO NEO-INSTITUCIONALISMO

Robson Rael¹

1 INTRODUÇÃO

A reforma política é um tema recorrentemente abordado pela academia e pela imprensa. Para uma matéria veiculada no dia 16 de julho de 2015², o site G1 convidou os cientistas políticos David Fleischer e Cláudio Couto para analisarem, em termos de mudança, o conteúdo de duas proposições legislativas que tratam da reforma política. São elas:

- o Projeto de Lei nº 5.735/2013 (“PL da Minirreforma Eleitoral”) aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, no dia 14 de julho de 2015; e

- a Proposta de Emenda a Constituição 182/2007 (“PEC da Reforma Política”) aprovada em segundo turno pelo Plenário da Câmara dos Deputados, no dia 07 de julho de 2015 (até esta data estava pendente a votação dos destaques).

Na tabela abaixo estão os conteúdos das proposições de reforma, juntamente com as classificações “melhora”, “sem efeito significativo” e “piora” conferidas pelos especialistas mencionados:

CONTEÚDO DAS PROPOSIÇÕES DE REFORMA	DAVID FLEISCHER (UNB)	CLÁUDIO COUTO (FGV)
-------------------------------------	-----------------------	---------------------

¹ Mestrando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB), Bacharel em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Ex-Analista Técnico Administrativo do Ministério da Justiça. Técnico Judiciário do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região.

² Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/07/especialistas-avaliam-o-que-melhora-e-o-que-piora-com-reforma-politica.html>. Acesso: 21 out. 2015.

Fim da reeleição para cargos executivos.	PIORA	PIORA
Doação de empresas apenas para empresas (não a candidatos).	SEM EFEITO SIGNIFICATIVO	SEM EFEITO SIGNIFICATIVO
Urna eletrônico com a emissão do voto impresso.	PIORA	MELHORA
Redução da idade mínima para senador, deputado (federal, estadual e distrital) e governador.	PIORA	PIORA
Redução do tempo de campanha eleitoral de 90 para 45 dias (e de 45 para 35 dias no rádio e na TV).	SEM EFEITO SIGNIFICATIVO	PIORA
Proibição de doação de empresas nas eleições do ente federativo do órgão com o qual tenham contrato público.	MELHORA	MELHORA
Teto máximo de R\$ 20 milhões de doações por pessoa jurídica.	MELHORA	MELHORA
Por empresa, limite 0,5% do faturamento bruto de doação para um único partido.	SEM EFEITO SIGNIFICATIVO	SEM EFEITO SIGNIFICATIVO
Doação de pessoa física: limite de 2,5% da renda bruta do ano anterior à eleição.	SEM EFEITO SIGNIFICATIVO	SEM EFEITO SIGNIFICATIVO
Para presidente, governador, prefeito, deputado estadual/distrital e vereador: teto de gasto para campanhas baseado nos gastos da eleição antecedente (limite de 70% do maior gasto para o cargo).	SEM EFEITO SIGNIFICATIVO	MELHORA
Para deputado: teto de gasto para campanhas baseado nos gastos da eleição antecedente (limite de 65% do maior gasto para o cargo).	NÃO MUDA ³	MELHORA
Necessidade de o partido ter mais de 9 deputados federais para participar debate eleitoral.	MELHORA	MELHORA
A desaprovação das contas resultando “apenas” na devolução da quantia irregular + multa de 20%.	PIORA	MELHORA
Diminuição de punição a partidos, sendo os candidatos considerados	PIORA	PIORA

³ Consideramos “Não Muda” equivalente à “Sem Efeito Significativo”.

responsáveis pelas irregularidades.		
Os 6 maiores partidos da coligação ficam com 90% do tempo de rádio e TV.	SEM EFEITO SIGNIFICATIVO	SEM EFEITO SIGNIFICATIVO

Fonte: Elaboração própria com informações extraídas da seguinte página do G1 Política: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/07/especialistas-avaliam-o-que-melhora-e-o-que-piora-com-reforma-politica.html> (os argumentos dos especialistas para cada classificação podem ser encontrados no mesmo link).

Com uma observação dos 15 conteúdos analisados pelos 2 especialistas, chega-se a um diagnóstico com as seguintes quantidades: 11 ocorrências da classificação “sem efeito significativo”, 9 ocorrências da classificação “piora” e 10 ocorrências da classificação “melhora”. Ou seja, pela soma das visões dos 2 cientistas políticos citados, 2/3 das opiniões estão no sentido de que os conteúdos das proposições da reforma política, aprovadas até 14 de julho de 2015 pela Câmara dos Deputados, não indicam “melhoras” para o sistema político brasileiro.

Pode-se indagar que o diagnóstico colocado poderia ser diferente, caso outros acadêmicos analisassem as mesmas proposições, pois ele é baseado em opiniões. Mas seja qual for a justificativa, que possa ser aqui apresentada para se assumir como “fato” este diagnóstico fundado em opiniões, caberia a interrogação socrática: “Por quê?”. Aliás, tal interrogativa poderia ser feita para questionar qualquer tentativa de se expressar algum conhecimento.

Nas palavras de Chisholm:

Se tentarmos formular, socraticamente, a nossa justificação para qualquer pretensão particular de conhecimento (‘A minha justificativa para pensar que sei *A* é o fato de que *B*’) e se formos inexoráveis em nossa investigação (‘e a minha justificação para pensar que sei *B* é o fato de que *C*’), chegaremos, mais cedo ou mais tarde, a uma espécie de fim de linha (‘mas a minha justificativa para pensar que sei *N* é simplesmente o fato de que *N*’). (CHISHOLM, 1969, p. 12).

Por isso, o raciocínio acaba tendo (consciente ou inconscientemente) um ponto de partida. Deste modo, é a nossa premissa o entendimento de que os conteúdos aprovados até meados de julho de 2015, do “PL da Minirreforma Eleitoral” e da “PEC da Reforma Política”, não apontam para mudanças no sentido de “melhorias”.

Partindo da premissa colocada, o problema de pesquisa deste artigo é expresso pela seguinte pergunta: por que as propostas de reforma política aprovadas pela Câmara dos Deputados, no primeiro período da sessão legislativa de 2015, em sua maioria não representam mudanças?

A resposta de tal questão passa pela definição do termo mais subjetivo da pergunta: “mudanças”. Tomamos emprestada uma construção teórica da ciência do direito para explicar nosso entendimento acerca da palavra. Trata-se da ideia do “conceito jurídico indeterminado”, que “possui uma zona de certeza positiva – a qual abrange todas as situações fáticas que, com certeza, se enquadram no conceito –, uma zona de certeza negativa – a qual abrange todas as situações fáticas que, com certeza, não se enquadram no conceito – e uma zona de indeterminação” (Paulo e Alexandrino, 2010, p. 416), a qual depende da análise do caso concreto para saber se o conceito é aplicável na situação.

De maneira análoga, entendemos que o termo “mudança”, na Ciência Política, pode ser enquadrado como um “conceito político indeterminado”: com uma zona de certeza do que seria mudança, com uma zona de certeza do que não seria mudança, e com uma zona intermediária de incerteza (mais subjetiva). Por exemplo, no contexto da reforma política, se houvesse a aprovação de uma proposição que visasse à alteração do tão criticado sistema eleitoral brasileiro (IDEA, 2006), do proporcional de lista aberta para o de lista fechada⁴, ou ainda para o sistema misto ou majoritário, tal iniciativa estaria enquadrada na zona certeza do conceito de mudança, de um aspecto institucional importante do sistema político no Brasil. Já uma simples alteração de um percentual em relação aos gastos de campanha, ficaria no campo da certeza de ausência de mudança; acontecendo o mesmo com o geral das propostas de reforma política aprovadas pela Câmara dos Deputados no 1º semestre de 2015, conforme a premissa da pesquisa.

Neste ponto, não temos a intenção de utilizar a ideia do “conceito jurídico indeterminado” de maneira rígida, e sim a de exercer uma das possíveis aplicações

⁴ Dentre outras, podem-se citar as seguintes vantagens do sistema proporcional de lista fechada sobre o de lista aberta: facilita a fiscalização dos gastos de campanha, não há concorrência por votos entre candidatos de um mesmo partido ou de uma mesma coligação, fortalece os partidos que disputam as eleições com base em seus programas (FLEISCHER, 2005).

desta útil construção teórica no estudo da política, incentivando um intercâmbio entre áreas do conhecimento. A seguir apresentamos os métodos e as teorias utilizadas para tentar responder o problema desta pesquisa.

2 METODOLOGIA, MARCO TEÓRICO E HIPÓTESES

No marco teórico utilizado para tentar resolver o problema da pesquisa, há interdisciplinaridade entre a Ciência Política e a Filosofia da Ciência. Como nossa questão busca identificar as causas da não haver mudanças (para a política brasileira) nas proposições de reforma, está implícita a adoção do princípio da causalidade. Conforme o entendimento do filósofo Johannes Hessen: “Toda mudança, todo acontecimento tem uma causa – e esse é o conteúdo do princípio da causalidade” (HESSEN, 2003, p. 151). Indo além, consideramos que a ausência de mudança, também tem uma causa, ou melhor, múltiplas causas, pois na

Ciência não se espera que uma causa, sozinha, seja suficiente para produzir fenômenos. Mas é necessário haver uma conjunção de causas que, influenciando-se mutuamente, criem uma situação onde o fenômeno é capaz de manifestar-se. (RUDIO, 1978, p. 13)

Buscamos as hipóteses (as tentativas de resposta à questão) na teoria do neo-institucionalismo da Ciência Política, que dentro outros temas, aborda o assunto da mudança institucional. A metodologia pela qual se procura na literatura a solução de questionamentos é sugerida por Keith Punch:

We have a theory, which explains the hypothesis, and from which the hypothesis follows, by deduction, as an if-then proposition. [...] So, in executing the research and testing the hypothesis, we are actually testing the theory behind the hypothesis. This is the classical hypothetico-deductive model of research. (Punch, 1998, p. 40)

Hall e Taylor (2003) identificam três versões do neo-institucionalismo na produção acadêmica da Ciência Política, quais sejam: a histórica, a sociológica e a da escolha racional. Cada uma define instituições e explica as suas mudanças de maneira diferente. Nos próximos tópicos, continuamos o desenvolvimento do artigo, primeiramente com a apresentação do neo-institucionalismo num contexto teórico maior, para em seguida explicar as respostas à pergunta analisada que podem ser deduzidas de cada versão citada.

3 LOCALIZANDO O NEO-INSTITUCIONALISMO NUM CONTEXTO MAIOR

Os estudos na Ciência Política (PEREZ, 2008) eram predominantemente especulativos ou descritivos, até metade da década de 1940, com forte influência da Filosofia e do Direito. O paradigma das reflexões sobre a política era institucional, pois perpassava as ideias dos autores, o forte papel das instituições nas dinâmicas do cenário político. O pensamento dos estudiosos era voltado a analisar leis e costumes para buscar a criação de modelos que levassem ao bem comum. Com isso, o estudo era normativo, visando dizer como deveria ser a realidade, sem preocupação com levantamentos empíricos sobre o comportamento dos atores na arena política.

Ainda segundo Perez (2008), com as grandes mudanças ocorrendo no mundo nos anos 30, como o crescimento do nazismo e do comunismo, e a crise do liberalismo, o estudo formal do poder, praticado até então, não era mais suficiente. Assim, emergiram os estudos comportamentalistas, ou seja, novas análises dos fenômenos políticos, com formulação de problemas, levantamento de dados, elaboração de hipóteses, explicações com ferramentas estatísticas, técnicas quantitativas, métodos comparativos, sistematização teórica, maior rigor conceitual e generalizações empíricas indutivas. Enfim, tinha começo um estudo mais científico da política. O comportamentalismo na Ciência Política, emergente nos anos 1920 e 1930, tornou-se predominante nas décadas de 1940, 1950 e 1960. As influências eram provenientes principalmente da Psicologia, da Sociologia e da Antropologia entre os anos 1940 e 1960. A partir dos anos 60, a Economia passou a inspirar mais os estudos da política com o recorrente uso do individualismo metodológico.

Dahl aponta algumas causas para a crise do comportamentalismo entre os cientistas políticos. A multidisciplinariedade com outras áreas do conhecimento que estudam o comportamento gerou um problema de demarcação da Ciência Política, deixando sem análises específicas e próprias. Além disso, o comportamento é apenas uma das dimensões dos fenômenos políticos, sendo inadequado considerar a ação individual de maneira independente do contexto institucional, pois

a análise das preferências individuais não pode explicar plenamente as decisões coletivas, as quais somente poderão ser explicadas se entendermos os mecanismos pelos quais as

decisões individuais são agregadas e combinadas nas decisões coletivas. (DAHL, 1961, p. 770 *apud* PEREZ, 2008, p. 60)

Easton percebe uma mudança de paradigma na Ciência Política (PEREZ, 2008), no final da década de 1960, com a ascensão do Neo-Institucionalismo (na época, intitulado e pós-comportamentalismo). O novo paradigma criticava o antigo institucionalismo por sua postura pouco científica, e o comportamentalismo por não considerar em suas análises a relevância das instituições.

O comportamentalismo (PEREZ, 2008) adotou princípio indutivo da Sociologia e da Antropologia com juntamente com o pressuposto dedutivo da Economia. Todos esses aspectos foram criticas tanto no campo lógico como no empírico. Paralela às pesquisas comportamentais sobre o Congresso Americano, começaram a surgir explicações dos resultados políticos nas eleições e no parlamento pelas regras do sistema eleitoral e do processo legislativo, respectivamente. Com isso, ganhou força o neo-institucionalismo, que sem negar a preocupação científica do comportamentalismo (pois concordo com este na crítica ao antigo institucionalismo), retoma de sua versão antiga a relevância das instituições para explicar a política (trata-se de uma abordagem síntese dos dois paradigmas anteriores). Diferentemente da pesquisa comportamental, a abordagem neo-institucional considera o contexto no qual os atores estão inseridos, pois visualiza nas instituições a capacidade de moldar/estruturar/constranger/restringir os agentes, limitando suas possibilidades de ação.

Portanto, o neo-institucionalismo se localiza num contexto histórico-acadêmico da Ciência Política após o institucionalismo e o comoporatamentalismo, incorporando e aprimorando métodos e teorias de ambas abordagens anteriores. Mas o paradigma mais recente não é uma corrente unitária, possuindo divergências conceituais que resultam em visões de mundo diferentes. Hall e Taylor (2003), após uma vasta revisão bibliográfica, identificaram 3 vertentes neo-institucionais: histórica, sociológica e da escolha racional. Os próximos tópicos abordam possíveis respostas que cada corrente daria ao nosso problema de pesquisa.

4 HIPÓTESE/RESPOSTA DO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

O institucionalismo histórico (HALL; TAYLOR, 2003) surgiu como contraponto a análise da ciência política dos anos 1960 e 1970, centrada em grupos que disputavam recursos na arena política, pois este enfoque não era suficiente para explicar as desigualdades de poder e de recursos nem situações de âmbito nacional. Os teóricos dessa corrente institucional buscaram melhores explicações nas instituições estatais, juntamente com uma perspectiva mais ampla de instituição. A maneira como as instituições políticas se organizam e entram em conflito faria com que certos interesses sejam atendidos e outros não.

As normas regentes da política brasileira vão além das leis eleitorais⁵ e perpassam o processo legislativo, as políticas públicas, a ação coletiva dos movimentos sociais, dentre outras áreas. Tais regras podem ser objeto de uma reforma e estão dentro do conceito de “instituições” da versão histórica do neo-institucionalismo, a qual tem um entendimento amplo acerca do termo. Segundo Hall e Taylor (2003), a citada corrente define instituição como sendo o conjunto de normas e procedimentos da estrutura estatal e da economia, dando ênfase às regras e às organizações formais.

O comportamento dos atores, no caso dos parlamentares, não resultou em propostas de reforma política que caminhassem para uma mudança institucional. Além disso, as propostas ficaram restritas à temática eleitoral, com ênfase na parte de financiamento de campanha. O institucionalismo histórico possui duas perspectivas sobre o comportamento dos atores que podem ser utilizadas para entender a situação, são elas: a calculista e a cultural.

Para a perspectiva calculadora (HALL; TAYLOR, 2003), o comportamento dos indivíduos é instrumental e estratégico, de modo a buscar a realização de suas preferências. Ainda por essa ótica, as instituições possibilitariam que os atores tenham expectativas prováveis quanto aos comportamentos dos outros atores. As

⁵ Ideias para uma reforma política, não restrita ao processo eleitoral, podem ser encontradas em: BASILE, Felipe. A reforma política além da reforma eleitoral. *Revista de Informação Legislativa*, p. 77-89, 2010. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198694/000897818.pdf?sequence=1> Acesso: 10 nov. 2015.

instituições se manteriam na medida em que fossem eficientes em solucionar conflitos de ação coletiva, e os indivíduos utilizariam os modelos institucionais conforme obtivessem mais ganhos do que se não os usassem.

Neste ponto, a versão histórica do neo-institucionalismo se aproxima da versão da escolha racional, que abordaremos no próximo tópico. Conforme a visão acima, os atores (os parlamentares) não propõem mudanças nas instituições eleitorais que pudessem colocar em risco os seus interesses, sendo o principal deles a reeleição ou eleição para outros cargos. De maneira análoga ao pensamento de Thomas Hobbes (2008), que considera a segurança como sendo a primeira preocupação do ser humano, pois obviamente é preciso estar vivo para realizar outros objetivos, o parlamentar precisa estar “vivo na política” (eleito) para buscar seus demais interesses⁶.

De acordo com a perspectiva cultural (HALL; TAYLOR, 2003), o comportamento dos atores é moldado por modelos cognitivos e morais que embasam a interpretação das situações nas quais eles se encontram. Apesar da racionalidade, seria a visão de mundo que definiria as ações. Conforme a ótica cultural, as instituições forneceriam aos indivíduos esses modelos e essas interpretações que dariam base a suas linhas de ação. As instituições se manteriam porque

Muitas das convenções ligadas às instituições sociais não podem ser o objeto explícito de decisões individuais. Pelo contrário, enquanto componentes elementares a partir das quais a ação coletiva é elaborada, certas instituições são tão ‘convencionais’ ou são tão usuais que escapam a todo questionamento direto e, enquanto construções coletivas, não podem ser transformadas de um dia para o outro pela simples ação individual. Em suma, as instituições resistem a serem postas radicalmente em causa porque elas estruturam as próprias decisões concernentes uma eventual reforma que o indivíduo possa adotar. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 198-199)

Tal perspectiva da vertente histórica do neo-institucionalismo se aproxima da vertente sociológica, que trataremos num tópico adiante. Segundo a ótica acima, não só os atores estatais, mas a própria sociedade estaria acostumada com determinadas normas e estruturas institucionais, inclusive com certas regras eleitorais, de modo

⁶ Há a possibilidade de um político ocupar cargos não eletivos importantes como o de Ministro de Estado, mas por ser uma posição de livre nomeação e exoneração, não há estabilidade.

que não elas sejam objeto de discussão numa reforma política. Dentre outros motivos, isso explicaria porque não é deliberada a possibilidade da adoção do Voto Único Transferível utilizado na Irlanda, ou do sistema proporcional com distritos superiores de correção da Noruega⁷, pois são modelos muito alheios as experiências institucionais do Brasil.

Além dessas leituras sobre o comportamento dos atores, a vertente histórica do institucionalismo, confere importância às instituições existentes para a gênese e mudança institucional, com ênfase nas desigualdades de poder e na trajetória da história.

Um dos conceitos mais importantes para o institucionalismo histórico é o de poder (HALL; TAYLOR, 2003), principalmente no que se refere às assimetrias de poder entre os grupos sociais, proporcionadas pelas instituições. Ao invés de trabalhar com a ideia de que os indivíduos têm liberdade para agir, a abordagem histórica enfatiza o acesso desigual de grupos e interesses ao processo decisório, de modo a considerar que as decisões não geram benefícios gerais, e sim perdedores e ganhadores.

É evidente a desigualdade de poder entre os diversos atores envolvidos no processo legislativo (parlamentares, o executivo, lobbistas, movimentos sociais, etc)⁸, e não seria diferente no da reforma política. Dentre os deputados, sem dúvida o Presidente da Câmara tem mais poder⁹. E a atuação conservadora do Presidente da Casa, Eduardo Cunha, em muito contribuiu para a derrota de propostas mais progressistas¹⁰. Além disso, deduz-se do corrente elitista da Teoria Política

⁷ Para maiores informações sobre o Voto Único Transferível e sistema proporcional com distritos superiores de correção, ver: NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

⁸ Uma discussão sobre os vários atores participantes do processo legislativo pode ser encontrada em: VIEIRA, Fernando. Representação e participação no parlamento. In: MESSEBERG, Débora (org.) *Estudos legislativos: pensamento e ação política*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008.

⁹ Informações detalhadas sobre os poderes do Presidente da Câmara dos Deputados podem ser encontradas em: VIEIRA, Fernando. *Poderes e atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no processo decisório legislativo*. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/10253/poderes_atribuicoes_vieira.pdf?sequencia=1. Acesso: 10 out. 2015.

¹⁰ Uma breve análise sobre influência de Cunha na reforma política e sua postura conservadora pode ser encontrada em: <http://oglobo.globo.com/brasil/washington-post-chama-eduardo-cunha-de-frank-underwood-brasileiro-16306758>. Acesso: 9 out. 2015.

Contemporânea¹¹, que as assimetrias de poder na sociedade permitiria, no máximo, mudanças institucionais as quais não afetasse o revezamento de elites no poder.

Outro conceito relevante é o de *path dependence* (HALL; TAYLOR, 2003), segundo o qual os resultados políticos são dependentes do caminho percorrido pelas instituições ao longo do tempo. Determinado desenvolvimento histórico das instituições estrutura as possibilidades de escolha, isto é, as decisões anteriores limitam as posteriores. O passado também influenciaria a identidade e os interesses do presente. Mudanças nas instituições e novos trajetos no curso da história surgiriam devido a crises na economia e guerras.

Pela teoria da dependência da trajetória,

Numa sequência reativa os eventos iniciais são também especialmente importantes, [...] porque põem em marcha uma cadeia de reações e contrarreações fortemente interligadas que conduz o processo a uma trajetória específica de desenvolvimento. (BERNARDI, 2012, p. 159)

Com isso, pode-se supor que o fim da reeleição (para cargos eletivos do executivo) foi um conteúdo presente na proposta de reforma, em virtude de um mesmo partido (PT) ter vencido as eleições presidências 4 vezes seguidas, para voltar a ser como era antes da emenda constitucional da reeleição. Já quaisquer limites de reeleição para cargos legislativos, até então, nunca foram aprovados¹².

Mudanças em instituições eleitorais acabam sendo especialmente difíceis de ocorrer, uma vez que os atores envolvidos lidam com interesses diversos, e os

Atores sociais assumem compromissos baseados nas instituições e políticas existentes. Conforme eles os fazem, o custo de reverter o curso em geral aumenta muito. (PIERSON, 2004, p. 35 *apud* BERNARDI, 2012, p. 153)

Conforme David Fleischer, “a reforma política no Brasil é uma história sem fim” (FLEISCHER, 2004). Como não é possível “agradar” a todos ao mesmo tempo, numa democracia se tenta “agrada” a grupos diversos e maiorias distintas em tempos

¹¹ Para explicações sobre o pensamento dos principais autores elitista na Ciência Política, ver: PIO, Carlos; PORTO, Mauro. O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados. Cap. 13 - Teoria Política Contemporânea: Política e Economia segundo os argumentos Elitistas, Pluralistas e Marxistas. Brasília: Paralelo 15, 1998.

¹² Para uma discussão sobre a pouca inovação nas temáticas da reforma política ao longo do tempo, ver: ARAÚJO, Caetano. Reforma Política: desenho para um debate. In: MESSENERG, Débora. (org.) *Estudos legislativos: pensamento e ação política*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008.

diferentes, pelo menos. Isso faz com que as proposições de mudanças, pelos atores em busca de interesses, sejam recorrentes ao longo da história. No entanto, o aprendizado com a vivência num determinado contexto institucional dificulta a mudança, pois “os ganhos com a acumulação dessa experiência geram incentivos para um uso contínuo do mesmo produto” (BERNARDI, 2012, p. 143-144). Nesta visão, esta seria uma das causas do Brasil usar “el sistema de representación proporcional (RP) de lista abierta para elegir diputados e concejales desde la Constitución de 1946” (FLEISCHER, 2004, p. 89).

5 HIPÓTESE/RESPOSTA DO INSTITUCIONALISMO DA ESCOLHA RACIONAL

O institucionalismo da escolha racional (HALL; TAYLOR, 2003) começou com a análise do comportamento dos parlamentares no Congresso Americano. Pelas premissas da teoria da escolha racional, numa assembleia, composta de legisladores com preferências múltiplas e escalonadas, as decisões seriam instáveis, pois leis aprovadas por uma maioria, logo seriam revogadas por uma outra maioria numa votação subsequente. No entanto, no final da década de 1970, essa abordagem foi questionada pela falta de respaldo empírico, uma vez que as decisões do Legislativo dos Estados Unidos apresentam considerável estabilidade.

Como se trata de uma abordagem que surgiu para analisar as dinâmicas entre os atores dentro de um parlamento, a princípio sua utilidade é bem evidente para descobrir porque o PL da Minirreforma Eleitoral e a PEC da Reforma Política não proporcionaram mudança institucional, uma vez que ambas passaram pelo processo legislativo. Além disso, esta versão do neo-institucionalismo tem uma visão própria do comportamento dos atores e das regras institucionais, que justificam a manutenção das mesmas.

Os teóricos da escolha racional (HALL; TAYLOR, 2003) visualizam nas instituições a explicação para existência de decisões estáveis. A estrutura institucional, dentre outros aspectos, influenciaria o resultados, por: definir as informações disponibilizadas e as questões submetidas à votação (fixação da agenda), reduzir os custos de negociação, permitir as vantagens das trocas; enfim por exerce um papel na resolução das dificuldades para a ação coletiva. A influência do

regimento interno do Legislativo sobre o comportamento dos políticos é mais um objeto de análise, assim como a opção por determinadas regras regimentais.

Do exposto acima, deduz-se que para esta corrente do neo-institucionalismo, o conceito de instituições é ligados a normas e procedimentos formais. Por esta ótica, tais regras são estáveis na medida em que colaboram para o alcance dos interesses dos atores diretamente envolvidos e afetados pelos efeitos das normas. Assim, depreende-se o entendimento que não apenas um regimento interno de um parlamento seja estável por permitir ganhos aos congressistas, mas também as normas eleitorais (como as que foram objeto da reforma política proposta pela Câmara dos Deputados). As regras das eleições, por possibilitar vantagens aos parlamentares atuais, não foram substancialmente alteradas. Neste ponto, fica subentendido o comportamento instrumental e maximizador dos atores, conforme a leitura da realidade da versão racionalista do neo-institucionalismo.

O institucionalismo da escolha racional (HALL; TAYLOR, 2003), apesar de algumas discordâncias internas, tem algumas propriedades principais. Há a premissa sobre a ação dos atores, que seria utilitária em busca de maximizar suas preferências, pois “o comportamento de um ator é determinado, não por forças históricas impessoais, mas por um cálculo estratégico, e, segundo, que esse cálculo é fortemente influenciado pelas expectativas do ator relativas ao comportamento provável dos outros atores” (Hall; Taylor, 2003, pp. 205-206). Deste modo, seriam fatores de influência das instituições sobre a ação dos atores: a redução das incertezas referentes à ação dos outros indivíduos, a geração de possibilidade das vantagens de troca e cooperação, o fornecimento de informações, a possibilidade de uma agenda com alternativas em sequência.

Como mencionado acima, as instituições se mantêm por reduzirem as incertezas no cenário político. *Contrarius sensu*, mudanças institucionais, como das regras eleitorais, aumentariam as incertezas. Está pode ser uma das causas da não aprovação pelos parlamentares de uma proposta que altere substancialmente o sistema político brasileiro, como uma proposição de conteúdo parlamentarista, pois eles são acostumados com o presidencialismo de coalizão, e não saberiam se os efeitos do novo sistema seriam benéficos em suas atuações políticas. Por isso, a

proposta de reforma aprovada aborda apenas alguns aspectos eletivos e de financiamento de campanha, e ainda assim, sem modificar significativamente o *status quo*.

Exemplo de vantagens de troca e cooperação proporcionadas pelas instituições, mais especificamente pelas normas eleitorais, pode ser identificado na regra sobre coligações partidárias (objeto da reforma política aqui analisada). Quanto maior o número de partidos coligados, maior o tempo de TV para a campanha deles. Pelo PL da Minirreforma Eleitoral, os 6 maiores partidos da coligação ficam com 90% do tempo de rádio e TV. O que não altera em nada para as coligações de até 6 legendas, e afeta em quase nada para as que têm 7 legendas ou mais.

O institucionalismo da escolha racional (HALL; TAYLOR, 2003) explica a origem e a permanência das instituições com uma abordagem funcionalista, ou seja, elas seriam criadas com a função de gerar conseqüências favoráveis aos atores envolvidos, e a manutenção dependeria de sua eficiência. Para essa teoria,

o processo de criação de uma instituição é fortemente intencional, sob amplo domínio pelos atores, que têm uma percepção correta dos efeitos das instituições que criam, e que eles as criam justamente com o objetivo preciso de obter esses efeitos. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 215-216)

6 HIPÓTESE/RESPOSTA DO INSTITUCIONALISMO SOCIOLÓGICO

O institucionalismo sociológico (HALL; TAYLOR, 2003) teve início no arcabouço teórico sobre organizações. No fim da década de 1970, começaram as críticas sobre a divisão do mundo social em duas esferas: a da cultura e a da burocracia (esta marcada pela racionalidade, adequação entre meios e fins, com busca da eficiência para a consecução de suas atividades; podendo ser encontrada em órgãos, grupos de interesse, universidades, empresas, etc). Conforme o neo-institucionalismo da Sociologia, a adoção de estruturas burocráticas não aconteceria em virtude da suposta eficiência, mas por ser uma prática cultural, assim como as cerimônias e os mitos presentes em várias sociedades.

Nesta linha de raciocínio, o motivo para a realização de uma reforma política não seria explicado pela suposta geração de um processo eleitoral mais eficiente,

mas porque seria uma prática cultural a iniciativa e aprovação de PLs e PECs no processo legislativo burocrático no Congresso Nacional, sobre diversos temas, inclusive a reforma eleitoral.

O institucionalismo da Sociologia (HALL; TAYLOR, 2003) define instituições de maneira mais ampla do que no da Escolha Racional,

Incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem ‘padrões de significação’ que guiam a ação humana. (CAMPBELL, 1995; SCOTT, 1994, p. 55-80 *apud* HALL; TAYLOR, 2003, p. 209)

Essa definição não separa a análise dos fenômenos em “explicações institucionais” e “explicações culturais”, pois considera os conceitos de instituição e cultura equivalentes. A teoria citada também modifica o entendimento sobre cultura, a qual não seria tão voltada a atitudes e valores, mas que estaria ligada aos conjuntos de cenários, símbolos e hábitos criadores de modelos comportamentais.

Tal definição de instituição inclui as normas e regras formais (apesar de se restringir a essas), portanto, é aplicável na análise de ausência de mudança institucional na reforma política tratada neste artigo. Já a parte do conceito que envolve modelos mentais, ligados à cultura, contribui para explicar o comportamento dos atores, no caso, dos parlamentares.

Baseado no construtivismo da Sociologia (HALL; TAYLOR, 2003) desenvolveu-se a “dimensão cognitiva” para explicar a interação entre instituições e indivíduos. As instituições proporcionariam modelos cognitivos necessários ao comportamento humano, pois tais modelos possibilitariam a interpretação do mundo e das ações dos outros indivíduos, não apenas indicando o que deveria ser feito, mas também o que seria imaginável se fazer numa determinada situação. Desse modo, a imagem dos atores de si próprios e suas identidades são formadas por signos institucionais presentes na vida em sociedade. Trata-se de uma perspectiva interativa, pois ao usar modelos fornecidos pelas instituições, os atores além de reforçá-los também os produzem. Isto não significa que os indivíduos não sejam racionais, mas que o comportamento calculista e estratégico é socialmente construído, de modo a reforçar a identidade dos atores.

Pelo entendimento acima, determinadas proposições de reforma, como a do PL da Minirreforma Eleitoral e a da PEC da Reforma Política, não seriam apresentadas e aprovadas pelos efeitos que possam resultar, e sim porque reforçam as identidades dos atores envolvidos, mesmo que implicitamente. Pode-se argumentar que tal visão não é aplicável quando há conteúdos da reforma casuísticos, ou seja, que foram sugeridos para atender interesses imediatos e pontuais. No entanto, talvez faça parte da identidade dos atores o casuísmo. E toda técnica jurídica e legislativa empregada nas propostas de reforma, direta ou indiretamente, de certa maneira tenta reforçar uma identidade ligada a formalidade, a impessoalidade, a eficiência, mas ela não necessariamente se confirma de fato.

A vertente sociológica (HALL; TAYLOR, 2003) parte do pressuposto que as instituições já presentes no mundo político fornecem modelos para possíveis criações e reformas institucionais. E dentre os possíveis motivos que levariam a adoção de uma forma institucional, a legitimidade seria mais relevante do que a eficiência, o que explica a permanência de instituições ineficazes.

Por essa ótica, a citada reforma política aprovada pela Câmara não gera mudança porque as instituições político-eleitorais, de certa forma, já seriam consideradas legítimas pelos atores diretamente envolvidos e pelo povo, apesar dos defeitos existentes, pois a legitimidade é não necessariamente acompanhada pela eficácia.

Um conceito importante desta corrente é o de autoridade cultural (HALL; TAYLOR, 2003) a qual seria responsável pela legitimidade de um arranjo institucional em detrimento a outro. O Estado, entidades de categorias profissionais, fóruns de discussão variados (desde escolas a congressos internacionais) seriam fontes de autoridade cultural, as quais forneceriam aos atores modelos de interpretação comuns que são colocados em práticas e disseminados.

O Estado, sendo o detentor do monopólio do uso legítimo da força (WEBER, 1968), e sendo também uma autoridade cultural, é compreensível o entendimento de que suas estruturas e normas institucionais sejam a princípio aceitas pela população. Eventuais reformas (como as político-eleitorais) tenderiam a ser pontuais, não proporcionando mudanças institucionais.

7 CONCLUSÃO

Este artigo objetivou identificar possíveis causas da ausência de mudança institucional (para o sistema político brasileiro), nos conteúdos do PL da Minirreforma Eleitoral e da PEC da Reforma Política, aprovados pela Câmara dos Deputados no fim do 1º Período da Sessão Legislativa de 2015. O diagnóstico dessa reforma, que não promove alterações no sentido de aprimoramentos, foi baseado na leitura de David Fleischer e Cláudio Couto sobre o assunto. Desenvolvemos a ideia de “conceito político indeterminado” para sugerir uma definição do termo mudança.

Para responder o problema de pesquisa foram utilizadas as três versões do neo-institucionalismo identificadas por Hall e Taylor (2003). Escolhemos adotar estas teorias porque trabalham com a relação comportamento e instituições, abordando o tema da mudança de instituições. Depreendem-se, de cada versão, algumas possíveis respostas para as causas da não mudança das instituições político-eleitorais.

O institucionalismo histórico contribui ao lançar um olhar temporal sobre as instituições, considerando as desigualdades de poder na manutenção das mesmas. É de grande valia o entendimento de que as decisões políticas do passado influenciam as do presente e as do futuro, mas falta uma precisão maior sobre o grau de influência com que determinados acontecimentos pretéritos afetam certas situações da atualidade. Quais critérios podem ser utilizados na delimitação dos fatos passados a terem suas conseqüências analisadas, para uma determinada situação presente (como a da reforma política)? Afinal: “Não podemos investigar o mundo inteiro a fim de determinar que algo não existe, nunca existiu e nunca existirá” (POPPER, 1972, p. 73).

O institucionalismo da escolha racional considera que os atores têm estratégias para atingir seus interesses. A ótica da capacidade de ação, baseado no raciocínio instrumental, tem o mérito de não entender como determinístico o comportamento político. Mas a abordagem falha ao não considerar limitações e constrangimentos estruturais. Ao contrário do que se defende nesta corrente, os indivíduos não tem pleno controle sobre os efeitos que podem ser gerados pelas instituições que criam. Por exemplo, a ditadura militar brasileira criou regras

eleitorais para a ARENA ter ampla vantagem sobre o MDB no número de parlamentares no Congresso Nacional, e mesmo assim houve um enorme crescimento no número de congressistas da “oposição” nas eleições de 1974¹³.

O institucionalismo sociológico inova ao problematizar a separação entre o mundo da cultura e mundo da burocracia (que tradicionalmente é vista como tendo uma lógica própria). É interessante a visão de que as instituições permanecem antes pela legitimidade do que pela eficiência. Entretanto, tal ideia não explica a continuidade prolongada de instituições ilegítimas, como regimes ditatoriais. No que concerne o contexto da reforma política de 2015, por exemplo, não foi abordada a violação do princípio democrático de “uma pessoa um voto”, “ya que el número de votos necesarios para elegir a un representante em São Paulo [...] es 10 veces más grande que el se requiere en Amapá” (IDEA, 2006), permanecendo assim mais um ponto ilegítimo.

Desta forma, nosso artigo tentou contribuir para a literatura da reforma política com um enfoque neo-institucionalista, em suas diferentes vertentes, as quais oferecem imagens bastante úteis do mundo sócio-político, servindo bem como pontos de partidas de análises acadêmicas na Ciência Política.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito administrativo descomplicado*. São Paulo: Método, 2010

ARAÚJO, Caetano. Reforma política: desenho para um debate. In: MESSENBURG, Débora (org.) *Estudos legislativos: pensamento e ação política*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008.

BASILE, Felipe. A reforma política além da reforma eleitoral. *Revista de Informação Legislativa*, p. 77-89, 2010. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198694/000897818.pdf?sequence=1>. Acesso: 10 nov. 2015.

BERNARDI, Bruno. O conceito de dependência da trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas. *Perspectivas*, p. 137-167, 2012. Disponível em: <http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/4978/4434> Acesso: 19 nov. 2015.

¹³ A informação colocada sobre a eleições de 1974 provêm de uma das aulas da disciplina “Sistemas Eleitorais”, da Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília IPOL/UnB, lecionada pelo Professor PhD David Fleischer, no 2º/2015.

CHISHOLM, Roderick. *Teoria do conhecimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

FLEISCHER, David. *Análise política das perspectivas da reforma política no Brasil, 2005-2006*. 2005. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/9791-1442-5-30.pdf>. Acesso: 8 nov. 2015.

FLEISCHER, David. Reforma política em Brasil: uma história sin fin. *América Latina Hoy*, p. 81-89, 2004. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/9791-1442-5-30.pdf> Acesso: 8 nov. 2015.

HALL, Peter, A.; TAYLOR, Rosemary, C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Iua nova*, n. 58: p. 193-223, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/ n58/a10n58.pdf>. Acesso: 9 set. 2015.

HESSEN, Johannes. *Teoria do conhecimento*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HOBBS, Thomas. *O Leviatã*. São Paulo: Ícone, 2008.

IDEA. *Diseños de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA Internacional*. Estolcomo, 2006. Disponível em: <http://www.idea.int/publications/esd/upload/DISE%C3%91O%20ELECTORAL.pdf> . Acesso: 17 set. 2015.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

PEREZ, Paulo. Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 68: p. 54-71. 2008.

PIO, Carlos; PORTO, Mauro. **O estudo da política**: tópicos selecionados. cap. 13: teoria política contemporânea: política e economia segundo os argumentos elitistas, pluralistas e marxistas. Brasília: Paralelo 15, 1998.

POPPER, Karl. *A lógica da pesquisa científica*. São Paulo: Cultrix, 1972.

PUNCH, Keith. *Introduction to social research: quantitative and qualitative approaches*. Londres: Sage, 2005.

RUDIO, Franz. *Introdução ao projeto de pesquisa científica*. Petrópolis: Vozes, 1978.

VIEIRA, Fernando. Representação e participação no parlamento. In: MESSEMBERG, Débora (org.). *Estudos legislativos: pensamento e ação política*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008.

VIEIRA, Fernando. Poderes e atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no processo decisório legislativo. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/>

handle/bdcamara/10253/poderes_atribuicoes_vieira.pdf?sequence=1. Acesso: 10 out. 2015.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1968.

A EXPORTAÇÃO DE CARNE BRASILEIRA PARA OS MERCADOS KOSHER E HALAL APÓS O PLANO REAL

Bruno Henrique Faria Cabral¹

1 INTRODUÇÃO

A estabilidade econômica proporcionada pela implantação do Plano Real permitiu o controle da inflação, cujo índice havia superado 2.400% em 1993. Este novo contexto econômico provocou profundas mudanças na pecuária brasileira que, para atender ao crescente consumo interno, precisou modernizar-se. A produção cresceu e, a partir do ano 2000, momento de expansão da economia mundial, diversos setores da economia passaram a buscar novos mercados (SEIDLER, 2012). O comércio externo de proteína animal, valendo-se da conjunção de fatores favoráveis, que incluem políticas sanitárias resultantes de pressão das organizações europeias de proteção aos animais e a convivência do Poder Legislativo, cresceu exponencialmente nos últimos anos.

A produção de carne bovina brasileira, segundo dados da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), cresceu 39,8% em dez anos e aumentou de 6,6 milhões de toneladas, em 2000, para 9,1 milhões de toneladas em 2010. A expansão transformou o Brasil no segundo maior produtor global, atrás apenas dos Estados Unidos. As exportações do produto, que em 2000 somaram 519 mil toneladas e movimentaram US\$ 786 milhões, acompanharam a tendência e atingiram 1,2 milhão de toneladas em 2010, movimentando US\$ 4,8 bilhões. O crescimento percebido

¹ Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) e atualmente cursa especialização em Direito Internacional pela Faculdade Damásio.

pelo setor foi superior a 230% na produção e superou 600% de aumento na movimentação financeira. Comparativamente, a produção mundial de carne bovina, no mesmo período, cresceu menos de 12%. Nos três anos seguintes, essas exportações continuaram crescendo e encerraram 2013 tendo atingido quase 1,5 milhão de toneladas comercializadas, movimentando US\$ 6,6 bilhões.

O bom momento na pecuária também foi percebido pela avicultura brasileira. A produção anual de carne de frango, que atingiu 5,8 milhões de toneladas no ano 2000, cresceu 110% e atingiu 12,64 milhões de toneladas em 2012 (SECEX/MDIC). Os novos números colocaram o país entre os três maiores produtores mundiais. As exportações do setor chegaram a 916 mil toneladas em 2000, com ganhos superiores a 420% em doze anos, chegando a 3,9 milhões em 2012.

Um elemento jurídico que se provaria imprescindível para o comércio internacional de carne de frango e bovina do Brasil foi aprovado no início do ano 2000, quando o mercado começava a perceber os efeitos do aquecimento. Naquele ano, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento publicou instrução normativa, para padronizar os métodos de abate de animais, visando à proteção e ao tratamento humanitário do rebanho. O documento aprovou o Regulamento Técnico de Métodos de Insensibilização para o Abate Humanitário de Animais de Açougue, que, entre diversos requisitos, exige o atordoamento de bovídeos, equídeos, suínos, ovinos, caprinos, coelhos e aves. A instrução prevê, ainda, que a insensibilização deve ser parte do processo de abate, para proporcionar estado de insensibilidade imediata ao animal, e que a sangria –etapa seguinte do processo – deve ser efetuada imediatamente após o atordoamento, “de modo a provocar um rápido, profuso e mais completo possível escoamento de sangue, antes que o animal recupere a sensibilidade” (BRASIL, 2000).

O debate público provocado pela instrução levantou críticas sobre a efetividade do texto, uma vez que não existia, entre outras omissões, previsão quanto aos limites máximos entre o atordoamento e a sangria. A instrução abriu, ainda, uma exceção para acomodar o abate ritualístico de rebanhos, tornando “facultativo o sacrifício de animais de acordo com preceitos religiosos, desde que sejam destinados ao consumo por comunidade religiosa que os requeira ou ao comércio internacional

com países que façam essa exigência” (BRASIL, 2000). Esse tipo de ressalva é encontrado em outros instrumentos semelhantes. A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) publicou, em 2001, um documento² com diretrizes para o abate de rebanho similares às brasileiras, na qual também faz exceções para as exigências religiosas em seu capítulo dedicado ao tema.

O sacrifício ritualístico de animais é uma exigência contemporânea em duas das três grandes religiões globais: islamismo e judaísmo. O Alcorão, livro sagrado do islã, rege a alimentação dos fiéis na 5ª Surata, chamada de “Al Máida” (a mesa servida)³ e proíbe “a carniça, o sangue, a carne de suíno e tudo o que tenha sido sacrificado com a invocação de outro nome que não seja o de Alá”⁴. Já no livro sagrado do judaísmo, o Torá, o consumo das partes de alguns animais é restringido, enquanto o de outros é totalmente proibido⁵. Cada uma das religiões mencionadas tem seu próprio ritual para abate de animais destinados ao consumo. Segundo a Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (ABIEC), os dois tipos diferentes de abate ritualístico, de acordo com as tradições muçulmanas e judaicas, são praticados no país, principalmente, com o objetivo de satisfazer a demanda internacional.

De acordo com o Centro de Divulgação Islâmica na América Latina, o mercado para produtos *halal* inclui 1,9 bilhão de muçulmanos distribuídos em 112 países. Apesar de, tradicionalmente, a maioria dos itens que contêm exigências islâmicas específicas serem de gênero alimentício, a lista também inclui produtos farmacêuticos, cosméticos e têxteis, criando um mercado avaliado em US\$ 2,1

² FAO/UN. Guidelines for Humane Handling, Transport and Slaughter of Livestock, 2001.

³ *Dabihah* é o método de abate de todos os animais (exceto peixe e frutos do mar, que podem ser consumidos livremente) para consumo de acordo com a tradição islâmica. O ritual consiste em realizar uma incisão rápida, com o uso de uma faca afiada, cortando a jugular e as carótidas de ambos os lados, mas deixando intacta a coluna vertebral, enquanto se deve mencionar as palavras “em nome de Deus”, preferencialmente em Árabe corânico (Abiec, 2014). O alimento é, então, considerado próprio para consumo e chamado de *halal*.

⁴ Surata 5, 331.

⁵ *Shechita* é o método de abate para consumo de bovinos e aves de acordo com a tradição judaica. Sua prática consiste em abrir uma incisão na garganta do animal vivo e consciente, com o uso de instrumento afiado, em um rápido movimento de vaivém, cortando as principais estruturas do pescoço, de modo a garantir a sangria completa. O processo é realizado por um *shochet* (abatedor religioso), que inspeciona e rejeita a carne para consumo caso detecte imperfeições no processo. Todo alimento que segue a tradição judaica e é considerado próprio para consumo é chamado de *kosher* (ABIEC, 2014).

trilhões. Nos Estados Unidos, o mercado de alimentos *kosher* movimenta cerca de US\$ 2 bilhões anualmente.

Os abatedouros brasileiros, para exportar seus produtos *halal*, precisam passar por um rigoroso processo de análise e fiscalização da planta e das etapas de processamento. A Federação das Associações Muçulmanas no Brasil (FAMBRAS) é responsável pela emissão dos certificados que dão aos consumidores muçulmanos a garantia de que determinado produto foi produzido de acordo com a tradição islâmica e pode, portanto, ser consumido (SEIDLER, 2012). O selo *kosher* é fornecido por certificadoras privadas. O BDK, criado pela comunidade judaica de São Paulo, avalia e fiscaliza a produção de alimentos no Brasil, a fim de garantir a procedência e a fabricação, conforme a tradição judaica. Um rabinato fica responsável por investigar as instalações e fazer recomendações, exigindo o compromisso da empresa de não fazer alterações na linha de produção sem prévia autorização (ABIEC, 2014).

O crescimento da representação brasileira nesses mercados pode ter-se aproveitado da recente tendência percebida em diversos países, principalmente na Europa, de proibir o abate ritualístico. Em fevereiro de 2014, apesar de já não haver no país quaisquer frigoríficos que realizassem o abatimento ritualístico de animais para o consumo de carne, de acordo com as tradições islâmica e judaica, a Dinamarca proibiu, em seu território, as práticas *Shechita* e *Dabihah*, permitindo apenas o abate de animais previamente insensibilizados, método considerado humanitário pelos grupos de defesa dos direitos dos animais. Apesar disso, grupos religiosos ofereceram forte oposição ao decreto, acusando o texto de infringir a liberdade à prática religiosa garantida pela Comunidade Europeia. Desde 2004, a carne *kosher* e *halal* consumida na Dinamarca é importada de outros países (PALMER, 2014).

Em 2013, a Polônia, em atitude semelhante à da Dinamarca, banuiu o abate ritualístico em seu território, fato que colocou em risco contratos anuais no valor de EUR 500 milhões com Israel, Turquia, Egito e Irã. A pequena população de origem judaica no país, calculada em pouco mais de 7 mil membros, foi incapaz de exercer suficiente pressão política. Pequenos países europeus sem legislação semelhante,

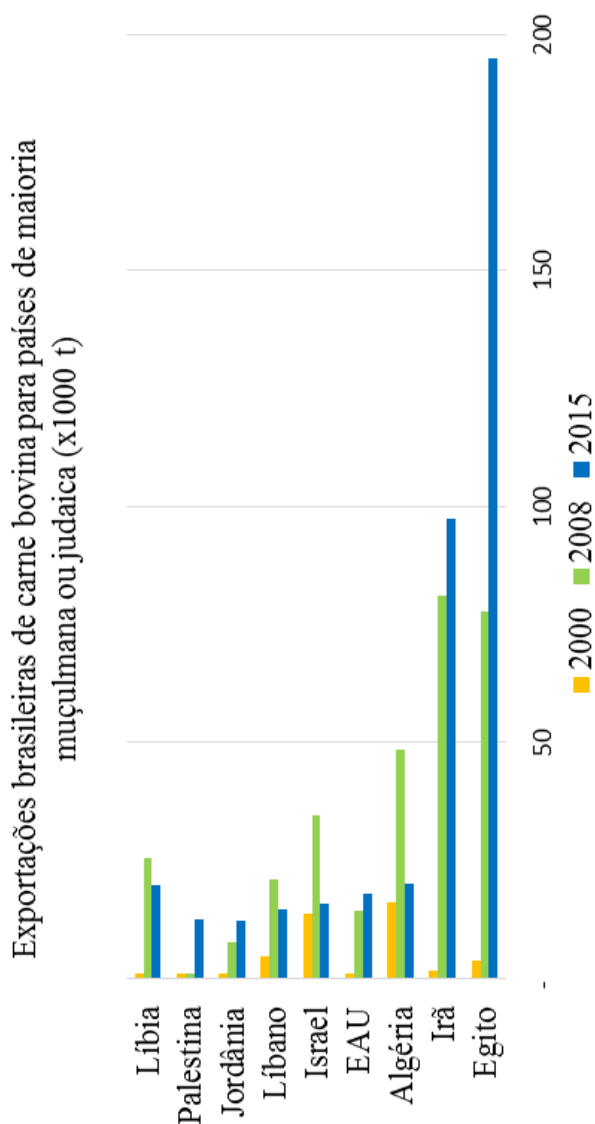
como a Lituânia, assumiram o abastecimento dos mercados de produtos *kosher* e *halal*, previamente guarnecidos de produtos poloneses (SOKOL, 2013). Polônia e Dinamarca juntam-se à Suécia, Suíça, Islândia, Noruega e ao Liechtenstein no grupo de países europeus que proíbem o abate religioso de animais para consumo humano, ainda que outros países, como Látvia, Estônia, Finlândia e Áustria exijam a insensibilização dos animais imediatamente após a incisão ritualística.

Amparado pela revisão normativa sobre Abate Humanitário de Animais de Açougue, de 2000, e encorajado pelo contexto europeu de proibição ao abate ritualístico, o comércio internacional de proteína animal para os mercados *kosher* e *halal* prosperou no Brasil. Em 2010, o país exportou 48% de sua produção de carne bovina para nações muçulmanas⁶ (MDIC) no Oriente Médio e norte da África, o que equivale a US\$ 3,8 bilhões. (SEIDLER, 2012). Já a produção de carne *halal* foi destinada, essencialmente, a Israel, que importou 4,7 mil toneladas de carne bovina em 2012, gerando US\$ 24,2 milhões. O aumento nas exportações brasileiras para os principais países de maioria⁷ muçulmana e judaica é notável. No início de 2001, foram quase 27 mil toneladas de carne bovina exportadas. Em 2015, o comércio da proteína animal para essas nações atingiu 430 mil toneladas, o que representa um crescimento superior a dezesseis vezes, de acordo com dados do MDIC.

A partir de 2008, afetados pela crise econômica e pela instabilidade política que atingiu muitos países árabes, as exportações brasileiras para o Oriente Médio sofreram reduções relevantes. Em números absolutos, o comércio do Brasil com os países muçulmanos e com Israel mais que triplicou desde o ano 2000 e segue tendência de crescimento, à medida que a desvalorização do dólar torna ainda mais competitivo o mercado de proteína animal no Brasil.

⁶ Países onde mais de 50% da população é muçulmana.

⁷ Países onde, pelo menos, 51% da população declara seguir a religião muçulmana ou judaica.



Fonte: SECEX/MDIC

As organizações de proteção e tratamento ético dos animais não oferecem resistência ao sacrifício ritualístico realizado no Brasil, diferentemente do que acontece na Europa. Entidades de alcance nacional, como a União Internacional Protetora dos Animais (UIPA) e a Aliança Internacional do Animal (AILA) têm concentrado seus esforços em iniciativas contra a exploração de animais em rodeios,

testes e pesquisas científicas. Diante da ausência de grupos de pressão, o tema do abate religioso de animais não alcança o debate na esfera pública. O ator político que levará ao Poder Legislativo brasileiro as iniciativas contra os sacrifícios ritualísticos é o legislador pentecostal.

À medida que conquistam espaço em todas as camadas sociais, as igrejas evangélicas transformam as outras religiões, em especial as de matriz africana, em práticas condenáveis. Ao mesmo tempo em que as religiões competem entre si pela adesão de fiéis, o que empresta um componente da teoria de mercado ao discurso religioso, o político evangélico argumenta que é preciso “se organizar para atuar contra ativistas homossexuais e feministas, bem como contra os defensores da umbanda e do candomblé” (VITAL et al., 2013), adicionando um elemento racial à atuação legislativa.

O sacrifício ritualístico de animais atraiu a atenção do deputado e pastor evangélico Marco Feliciano (PSC-SP). O PL no 4331/2012, de autoria do legislador, propôs alterar a lei que prevê sanções penais e administrativas aos crimes contra o meio ambiente, para incluir a prática de “sacrifício de animais em rituais religiosos de qualquer espécie” (BRASIL, 2012). Em sua justificativa, Feliciano afirmou que essas práticas “tipificam crueldade descabida e maus exemplos às crianças que assistem esses rituais e se tornam insensíveis ao sofrimento, até mesmo de seres humanos”. O projeto, que tem as religiões africanas⁸ como objetivo, foi apensado ao PL 347/2003, cujo teor procura tipificar e qualificar crimes contra a fauna silvestre do país, e aguarda tramitação no Senado Federal (BRASIL, 2003). O abate de rebanho de acordo com princípios religiosos kosher e halal, para atender ao mercado internacional, não recebeu atenção dos políticos pentecostais.

Projetos semelhantes àquele apensado ao PL 347/2003 foram propostos em nível local. Em 2012, o vereador Olimpio de Oliveira, evangélico pentecostal e

⁸ No Candomblé, o sacrifício tem significado dogmático e é entendido como uma troca de energias entre o praticante e o animal, que retira a negatividade do fiel. Os sacrifícios a Orixá, com qualidade de oferenda, são menos comuns e podem ser substituídos por flores, frutas e outros alimentos. Apesar de haver outras possibilidades, o sacrifício é insubstituível em algumas situações. Apenas algumas partes do animal, extraídas após a degola, são utilizadas ritualisticamente (em especial, o sangue), em cerimônia que deve ser realizada exclusivamente pelo sacerdote. Nos dias seguintes ao ritual, pratos são preparados com a carne do animal sacrificado, que são consumidos pelos fiéis em uma festa comunitária (NETO, 2009).

membro da Igreja Nacional do Senhor Jesus Cristo, apresentou projeto de lei à Câmara Municipal de Campina Grande “visando proibir o sacrifício de animais de qualquer espécie na realização de rituais religiosos de origem africana”. A proposta foi arquivada depois de ter sido enviada ao Ministério Público do Estado (BRASIL, 2012). Em 2013, a Câmara Municipal de Salvador rejeitou projeto semelhante, de autoria do vereador Marcell Moraes (PV). As principais críticas ao projeto, que aborda as religiões de matriz africana, fizeram menção à liberdade de culto religioso. O texto foi rejeitado pelo presidente do Partido Verde no estado (V. JUNIOR, 2013).

Da mesma maneira que as propostas municipais foram rejeitadas, é improvável que o projeto do deputado Marco Feliciano seja transformado em lei. Assim como outros projetos do legislador, o PL 4331/2012 também é caracterizado por escassez de substância jurídica e há possíveis questões quanto à constitucionalidade de um texto que restrinja a liberdade de culto, embora tenha sido amplamente cumprida a finalidade eleitoral da proposta. As consequências jurídicas da eventual aprovação do PL 4331/2012 para a instrução normativa que padroniza os métodos de abate de animais são imprevisíveis, porém seriam mais graves os efeitos no comércio internacional de proteína animal, em momento de expansão e com perspectiva de forte crescimento, diante da entrada de mais um comprador no mercado.

A partir de janeiro de 2016, as sanções internacionais ao Irã serão suspensas. Ainda que o Brasil não tenha interrompido as transações comerciais com a nação persa, o país deve beneficiar-se de maior abertura para exportar *commodities* a Teerã. O comércio entre os dois países ultrapassava, até o ano 2010, US\$ 2 bilhões por ano (MDIC), mas foi reduzido à metade com as restrições impostas pelos Estados Unidos e pela Comunidade Europeia. Há potencial para que as exportações brasileiras para o Irã dobrem nos próximos anos e compensem a entrada de outro produtor de petróleo no mercado de combustíveis fósseis.

Considerada um bem de alto valor agregado, a proteína animal destinada ao consumo *kosher* e *halal* atende a um mercado formado por economias em expansão, porém atendidas por um número cada vez mais restrito de fornecedores, os quais são limitados por legislação e por grupos de pressão. A pecuária brasileira, que produz

rebanhos de alta qualidade a baixo custo, reúne as qualidades necessárias para atender a esses mercados e, oferecidas as condições jurídicas e fiscais adequadas, tem o potencial de contribuir positivamente para a balança comercial do Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Instrução normativa no 3*, de 17 de janeiro de 2000. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

BRASIL. *Projeto de Lei no 347/2003*, de 17 de março de 2003. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=106701&ord=1>. Acesso: 15 abr. 2016.

BRASIL. *Projeto de Lei no 4331/2012*, de 22 de agosto de 2012. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=553718>. Acesso: 15 abr. 2016.

PALMER, Roxanne. Mercy killings: denmark's ritual slaughter ban and the science of humane butchering. *International Business Times*, 5 de março de 2014. Disponível em: <http://www.ibtimes.com/mercy-killings-denmarks-ritual-slaughter-ban-science-humane-butchering-1559618>. Acesso: 6 abr. 2016.

SEIDLER, Pauline de Pina Barat. *Exportações brasileiras de carne bovina para o mundo muçulmano do oriente médio e norte da África: perfil das transações comerciais e principais características do campo organizacional*. Universidade de Brasília, fevereiro de 2012.

SOKOL, Sam. Polish parliament upholds kosher slaughter ban. *The Jerusalem Post*, 7 de dezembro de 2013. Disponível em: <http://www.jpost.com/Jewish-World/Jewish-News/Polish-Parliament-votes-to-uphold-Kosher-slaughter-ban-319660>. Acesso em: out. 2014.

V. JUNIOR, C. Cai projeto de lei que proíbe o sacrifício de animais em rituais religiosos. *Tribuna da Bahia*, 8 de maio de 2013. Disponível em: <http://www.tribunadabahia.com.br/2013/05/08/cai-projeto-que-proibe-sacrificio-animal>. Acesso: 6 abr. 2016.

VITAL, C.; LOPES, P. *Religião e política: uma análise da atuação de parlamentares evangélicos sobre direitos das mulheres e LGBTs no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2002

A GRANDE DIVERGÊNCIA NA ECONOMIA MUNDIAL E A AMÉRICA LATINA (1890-1940)

Paulo Roberto de Almeida*¹

“Riche comme un Argentin...”

Frase corriqueira entre o final do século XIX e o começo do XX.

1 ETAPAS DE UM MEIO SÉCULO TORTUOSO

O não muito longo, mas tortuoso e torturado período que vai do final do século XIX a meados do século XX não pode ser considerado um bloco homogêneo na história mundial. Esta é uma evidência de senso comum para todos aqueles que conhecem o cenário mundial e que trabalham intelectualmente com os principais fatos e processos que marcaram essa era extremamente conturbada da história contemporânea. Tanto sob o ponto de vista político, quanto no plano econômico, os cinquenta anos que mudaram o mundo poderiam ser divididos em fases distintas das relações internacionais:

(a) a chamada *belle époque*, constituída pela década final do século XIX e os quase três lustros de otimismo ilusório, que se encerram brutalmente em meados de 1914,

* As ideias contidas neste capítulo não representam necessariamente a perspectiva do Ministério de Relações Exteriores.

¹ Diplomata. Doutor em Ciências Sociais, Mestre em Planejamento Econômico. Foi professor no Instituto Rio Branco e na Universidade de Brasília, diretor do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) e, desde 2004, é professor de Economia Política no Programa de Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) em Direito do Centro Universitário de Brasília (Uniceub). Como diplomata, serviu em diversos postos no exterior. É editor adjunto da Revista Brasileira de Política Internacional e autor de vários livros de relações internacionais e de diplomacia brasileira. Desde agosto de 2016 é Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, IPRI-Funag /MRE.

(b) os quatro anos da “Grande Guerra”, que mudaram significativamente o teatro europeu e a preeminência das potências europeias sobre o mundo;

(c) o entreguerras, isto é, os vinte anos de crises, entre 1919 e 1939, de recuperação hesitante, seguida de uma grave crise econômica e de longos anos de depressão;

(d) um novo corte brutal nas relações internacionais, provocada pelo segundo conflito global, que mudou irremediavelmente a face do mundo.

Os quatro anos da Grande Guerra não foram apenas um enfrentamento bélico entre potências rivais; eles também trouxeram mudanças inéditas tanto no terreno político (entre elas, a revolução bolchevique e, pouco adiante, os regimes fascistas, por exemplo), quanto no econômico, ao sinalizar o fim do *laissez-faire* e o início do intervencionismo econômico governamental. Enquanto a Grande Guerra tinha sido basicamente europeia (com alguns prolongamentos em outros teatros, de alguma forma vinculados aos cenários geopolíticos europeus), o conflito que se estende de 1939 a 1945 foi verdadeiramente mundial, com forte impacto nas relações internacionais pelas duas gerações seguintes, de certa forma até a atualidade (tal como refletido no Conselho de Segurança das Nações Unidas, por exemplo).

2 QUAIS ERAM AS GRANDES POTÊNCIAS EM 1914?

Mas é a primeira, compreensivelmente chamada apenas de “Grande Guerra” (até que surgisse a historiografia da segunda), que altera, também de forma radical, as relações de força entre os grandes protagonistas da política mundial e, sobretudo, o cenário econômico do mundo, não apenas em termos de indicadores primários da atividade econômica, mas principalmente no plano das concepções políticas que deveriam orientar a intervenção dos Estados na vida econômica das nações. Algumas estatísticas de base podem ser úteis para o ordenamento visual das principais potências econômicas e políticas presentes nesse cenário de conflitos globais.

1. Indicadores econômicos de base das grandes potências, 1913-1940								
Principais países	População ¹		Carvão ²		Aço ³		Navios ⁴	Exp. ⁵
	1914	1940	1913	1938	191	19	1913	1913
Estados Unidos	92	131	513	358	31,	28,	5.420	11,2
Alemanha *	68	69	277	380	16,	23,	5.082	13,1
Grã-Bretanha	45	51	290	230	9,0	10,	18.696	15,2
França	40	40	41	47	4,7	6,2	2.201	7,8
Itália	36	44	-	-	-	2,3	1.522	3,1
Japão	53	73	21	49	0,2	6,5	-	-
Áustria-Hungria	51	-	-	-	2,7	-	1.011	3,5
Rússia/URSS*	171	192	36	151	4,0	18,	974	3,9
Mundo	1.791	2.295	1.440	1,327	76,	11	46.970	100%

1=milhões; 2,3=milhões tons.; 4=mil tons; 5=% dos intercâmbios mundiais de mercadorias (exportações + importações); *= Alemanha e URSS não tinham o mesmo território entre 1913 e 1949;

Fontes: Gauthier, 1995; Hobsbawm, 1987.

Na segunda guerra mundial, os fatores econômicos teriam um peso ainda mais relevante, essencialmente porque foi uma guerra inteiramente mecanizada, à diferença da Grande Guerra, quando alguns generais ainda pretendiam privilegiar cavalos e infantaria, sobre os primeiros carros armados, aviões e outros blindados móveis que começavam a ser produzidos. Ela dependeu basicamente da produção de aço, de petróleo, bem como de diversos derivados de ambos, mobilizados por uma logística adaptada para a entrega dos meios e instrumentos propriamente militares para o combate, que eram uma combinação desses dois elementos aplicados a transportes, armas e suprimentos diversos. Os países que conseguiram mobilizar os recursos apropriados e processaram esses insumos por meio de suas respectivas capacidades de manufatura industrial foram os que venceram essa guerra.

Para fins de ordenamento das informações factuais e seu tratamento analítico, a historiografia tradicional costuma dividir o meio século que vai da última década do século XIX ao início da segunda “guerra civil europeia”, em 1939, e sua extensão

ao resto do mundo, em especial ao Pacífico, dois anos depois, nas seis fases seguintes:

- (a) os novos equilíbrios europeus, a chamada balança de poderes, entre 1890 e 1913, que coloca em campos opostos duas coalizões rivais militarmente equilibradas;
- (b) a primeira guerra mundial, de agosto de 1914 a novembro de 1918, a primeira guerra mecanizada, quando exércitos nacionais ainda concebiam os conflitos em termos quase napoleônicos, com o uso de cavalos e deslocamento de infantaria;
- (c) os diversos arranjos políticos do pós-guerra e a inoperância dos mecanismos de segurança coletiva incorporados aos esquemas não universais da Liga das Nações em 1919, e que demonstrariam toda a sua ineficiência nos anos 1930;
- (d) crises econômicas, de bolsa, em 1929, e bancárias a partir de 1931, seguidas de profunda depressão econômica durante toda essa década;
- (e) a ascensão dos fascismos europeus e o desafio do militarismo japonês na Ásia, na origem dos conflitos que precipitariam a catástrofe seguinte;
- (f) a segunda guerra mundial, do segundo semestre de 1939 até meados de 1945.

A essa configuração basicamente política do cenário internacional nesse período, uma vez que dominado pelos dois maiores conflitos que mudaram a face do mundo, pode ser agregado o itinerário das dinâmicas econômicas registradas nesse período, partindo do capitalismo triunfante da chamada *belle époque*, sua lenta recuperação na década de 1920, após as terríveis turbulências econômicas da primeira guerra, seu quase afundamento na década seguinte, não apenas em função das crises referidas, mas também das políticas econômicas divergentes das grandes potências econômicas e políticas do período, culminando no grotesco espetáculo de destruições materiais e de imensas perdas de vidas humanas durante a segunda guerra, para finalizar nos arranjos monetários e financeiros efetuados em Bretton

Woods, em julho de 1944, e que dariam a configuração econômica fundamental para o capitalismo global das décadas seguintes.

Em outros termos, os processos econômicos são tão, ou mais, relevantes do que os eventos políticos para a conformação do mundo pós-segunda guerra, cujos traços principais permanecem, de certa forma, ainda na atualidade. Os eventos definidores do período são as crises de 1929-1931 e a grande depressão dos anos 1930, embora conjunturas políticas nacionais, intercaladas pelas guerras, oferecem, da mesma forma, elementos relevantes para as transformações da economia mundial, essencialmente no plano das doutrinas e políticas públicas. O intervencionismo governamental na economia foi mais uma imposição das realidades da primeira guerra do que um elemento conceitual das concepções econômicas então em vigor nos meios dirigentes dos principais países e dominantes no ambiente acadêmico. Mas, a ascensão dos regimes autoritários, primeiramente na Rússia bolchevique, depois militaristas e expansionistas numa segunda fase – o fascismo mussolinista na Itália, o nazismo hitlerista na Alemanha, e o militarismo imperialista no Japão – determinaram, igualmente, um reforço e uma expansão até então inédita do coletivismo e do dirigismo econômico, exacerbando de maneira extraordinária os experimentos mais moderados de intervencionismo econômico que tinham sido postos em prática desde o início das crises e que seriam teorizados no keynesianismo doutrinário (embora este bem mais dominante no pós-segunda guerra do que nos anos 1930 e durante a guerra).

3 ALTERAÇÕES NO DESEMPENHO DOS PAÍSES

Ao longo desse período de mais de meio século de conflitos, crises e guerras, o desempenho relativo de cada país passou por grandes alterações, como pode ser visto na tabela 2, relativo à renda per capita de cada uma das principais grandes potências envolvidas nesses eventos, registrando o itinerário imediatamente anterior a cada uma das guerras globais e à crise de 1929, para melhor refletir os efeitos das alterações que se seguiram; nada surpreendente, portanto, que guerras e crises tenham determinado uma baixa, por vezes dramática no produto por habitante, o que é o resultado das destruições incorridas e das perdas de receitas pela paralisia de muitas atividades econômicas. Grosso modo, os Estados Unidos são o único país que

conseguiu elevar em quase três vezes a sua renda no período, mesmo suportando perdas na crise do início dos anos 1930 e absorvendo centenas de milhares de novos imigrantes nesses anos.

2. Evolução da renda per capita nas grandes potências, 1890-1945								
Países	<i>Belle époque</i>		Grande Guerra		Crise, depressão		Guerra 1939-45	
	1890	1910	1913	1918	1928	1934	1938	1945
Estados Unidos	3.392	4.964	5.301	5.659	6.569	5.114	6.126	11.709
Alemanha *	2.428	3.348	3.648	2.983	4.090	3.858	4.994	4.514
Grã-Bretanha	4.009	4.611	4.921	5.459	5.357	5.608	6.266	7.056
França *	2.376	2.965	3.485	2.396	4.431	4.192	4.466	2.573
Itália	1.690	2.176	2.305	2.191	2.666	2.536	2.830	1.609
Japão	1.012	1.304	1.387	1.668	1.992	2.098	2.449	1.346
Áustria *	2.443	3.290	3.465	2.555	3.657	2.852	3.559	1.725
Rússia/URSS*	866	1.348	1.414	664	1.370	1.630	2.150	2.144 ⁽¹⁾
Mundo	884 ⁽²⁾	-	1.543	-	-	-	2.181 ⁽³⁾	-

* Territórios e populações diferentes de 1918 a 1939. (1) e (3)=1940; (2)=1870.

Fonte: Maddison Project. Disponível em: http://www.ggdcc.net/maddison/maddison-project/data/mpd_2013-01.xlsx.

As cronologias convencionais recobrem eventos ou fatos que aparecem na história política tradicional, e não costumam recuperar fatos ou processos econômicos. Vários deles, no entanto, a despeito de possuírem uma dimensão estritamente política – como a conferência de Paris, de 1919, por exemplo – também exibem uma relevância econômica particular; neste caso, se trata de uma dimensão expressamente financeira, como são as cláusulas reparatórias do Tratado de Paz de Versalhes, às quais se opôs um dos delegados britânicos, John Maynard Keynes, argumentando, com razão, que elas provocariam novas catástrofes políticas e econômicas. De impacto menos decisivo – mas ainda assim possivelmente negativo, ao não produzirem resultados, justamente – foram duas outras conferências frustradas do entreguerras, a monetária de Gênova, em 1922, e uma nova, econômica e cambial em Londres, em 1933. A Liga das Nações também convocou ou patrocinou diversos encontros econômicos e comerciais, na segunda metade dos

anos 1920 e na década seguinte, bem como estudos analíticos que tentavam demonstrar a inocuidade e o caráter deletério do protecionismo comercial ou das desvalorizações cambiais, sem que tais reuniões e trabalhos conseguissem demover os principais protagonistas da então frágil economia mundial do recurso a essas “armas de destruição econômica em massa”; ao contrário, como numa marcha dos insensatos, a proliferação desse tipo de medida continuou pelo restante da década.

O Brasil foi um participante marginal, senão irrelevante, dessas conferências multilaterais, empenhado que estava na defesa dos preços do café e na de sua reputação nas praças bancárias fornecedoras de créditos e financiamentos em bases comerciais. Ele também recebe missões financeiras britânicas – os banqueiros londrinos, a começar pelos Rothschild, eram nossos principais credores durante o longo período que se estende do início do século XIX até o deslanchar da guerra de 1939 – e começa a enviar delegações econômicas a Washington desde o final da Grande Guerra, confirmando a passagem da hegemonia monetária e financeira de um a outro lado do Atlântico Norte. Tomador constante de recursos financeiros nos centros do capitalismo avançado – e não mais tão bom pagador quanto sob o Império –, o Brasil fica quinze anos inteiros – toda a era Vargas – sem receber um centavo adicional, apenas negociando ou renegociando créditos anteriores, com moratórias ocasionais. O período se fecha com sua participação na conferência monetária e financeira de Bretton Woods, de cujas disposições formais o país seria um cumpridor não muito ortodoxo, em vista das muitas restrições que, desde 1930, são impostas tanto ao comércio quanto aos fluxos de capitais e ao movimento de divisas, e praticamente de forma contínua pelas seis ou sete décadas seguintes.

A literatura de história econômica brasileira costuma enfatizar certas “virtudes” das crises dos anos 1930 e do fechamento dos mercados para fins de industrialização do país e a transformação decorrente em sua estrutura produtiva, em novas bases (políticas) de funcionamento da economia. A bibliografia propriamente política não carece, por sua vez, de títulos adequados, até completos, dos atos e eventos das relações internacionais do Brasil (GARCIA, 2005). Não existem, contudo, na literatura compulsada, cronologias especificamente econômicas ou manuais de relações econômicas internacionais do Brasil, o que obriga a uma montagem *ad hoc* dos principais instrumentos existentes, tal como resultando de

pesquisas e publicações disponíveis (ALMEIDA, 2005). Em todo caso, o trabalho de mapeamento e sistematização das informações relevantes nessa área deve ser visto como um esforço contínuo de prospecção e de divulgação dos processos e eventos mais importantes para um exame abrangente da inserção econômica internacional do Brasil ao longo de sua história republicana.

4 A CONCENTRAÇÃO INDUSTRIAL NA ORIGEM DAS DIVERGÊNCIAS

Um dos grandes temas da historiografia econômica é o relativo aos fatores de divergência entre os níveis de produtividade das economias nacionais, o que explica, em grande medida, os diferenciais de renda e de bem-estar entre elas (PRITCHETT, 1997; CLARK, 2007). No curso do século XIX, até a primeira metade do século XX, o grande fator que está na raiz das divergências econômicas entre os países do capitalismo avançado e os demais é indiscutivelmente o aprofundamento da indústria na repartição setorial do produto. Qualquer estatística sobre a estrutura da produção nas diferentes regiões do planeta evidenciará o peso maior da indústria nos países europeus e na América do Norte e a continuidade da economia agrária e da extração de produtos minerais de exportação na maior parte da periferia da economia mundial. A tabela 3 revela a evolução do potencial industrial nas economias avançadas e o seu lento crescimento nos países do Terceiro Mundo.

3. Potencial industrial total, 1880-1938 (Grã-Bretanha = 100 em 1900)					
Países	1880	1900	1913	1928	1938
Grã-Bretanha	73	100	127	135	181
Estados Unidos	47	128	298	533	528
Alemanha	27	71	138	158	214
França	25	37	57	82	74
Itália	8	14	23	37	46
Rússia/URSS	25	48	77	72	152
Japão	8	13	25	45	88
<i>Desenvolvidos</i>	<i>253</i>	<i>481</i>	<i>863</i>	<i>1.259</i>	<i>1.562</i>
Terceiro Mundo	67	60	70	98	122
<i>Total do mundo</i>	<i>320</i>	<i>541</i>	<i>933</i>	<i>1.357</i>	<i>1.684</i>

Fonte: Christian, 2005, p. 407; Bairoch, 1982, p. 292-299.

O que os dados evidenciam, em primeiro lugar, é o enorme impulso da produção industrial nos Estados Unidos, ultrapassando em um quinto os níveis da Grã-Bretanha já antes do final do século XIX, bem como os progressos realizados pela Alemanha, que supera a Grã-Bretanha antes da Grande Guerra. Se os dados estão corretos para a União Soviética (as estatísticas sob Stalin devem ser vistas com extremo ceticismo), o enorme salto registrado na última década da tabela 3 indica o enorme esforço dispendido no programa de industrialização forçada durante a fase do “socialismo num só país”. Em todo caso, os dados relativos à crescente divergência de níveis de desenvolvimento, não apenas entre os países desenvolvidos, mas, sobretudo entre estes e os países do Terceiro Mundo podem ser vistos na mesma tabela, mas expressa agora em percentuais do total global do potencial industrial (tabela 4).

4. Potencial industrial dos países em % do mundo, 1880-1938					
Países	1880	1900	1913	1928	1938
Grã-Bretanha	22,8	18,5	13,6	10,0	10,7
Estados Unidos	14,7	23,7	31,9	39,3	31,4
Alemanha	8,4	13,1	14,8	11,7	12,7
França	7,8	6,8	6,1	6,0	4,4
Itália	2,5	2,6	2,5	2,7	2,7
Rússia/URSS	7,8	8,9	8,3	5,3	9,0
Japão	2,5	2,4	2,7	3,3	5,2
<i>Desenvolvidos</i>	<i>79,1</i>	<i>88,9</i>	<i>92,5</i>	<i>92,8</i>	<i>92,8</i>
Terceiro Mundo	20,9	11,1	7,5	7,2	7,2
<i>Total do mundo</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Fonte: Christian, 2005, p. 408; Bairoch, 1982, p. 292-299.

A evolução evidenciada acima torna-se ainda mais dramática se vista no contexto mais vasto da revolução industrial ocidental em toda a sua extensão histórica: de acordo com os dados do artigo original de Paul Bairoch, os quatro países da Europa ocidental eram responsáveis por apenas 11% da produção industrial total em 1750, cifra que ascende a 42% em 1880, quando a China não fazia mais do que 12% da produção manufatureira global, depois de ter sido a origem de um terço (33,3%) da oferta de produtos manufaturados entre 1750 e 1800. A concentração industrial se aprofundaria ainda mais no segundo pós-guerra, uma vez que os países do capitalismo avançado se tornam responsáveis por quase 94% da

produção industrial global em meados dos anos 1950 (CHRISTIAN, 2004, p. 406-409).

Essa concentração é explicada, em primeiro e relevante lugar, pela economia do conhecimento, ou seja, a inovação tecnológica, o que permitiu à Inglaterra, e a algumas outras economias do arco norte-atlântico, aplicarem a acumulação de conhecimentos permitida pelas pesquisas científicas das décadas anteriores, bem como pelos inúmeros empreendimentos testados recorrentemente por indivíduos pragmáticos – empresários, cientistas, simples cidadãos envolvidos em atividades agrícolas ou manufatureiras – na introdução de máquinas, de processos ou de novos materiais que se moldavam melhor ao aumento na produção que todos buscavam, de forma consciente ou de maneira absolutamente empírica, para responder aos desafios sempre angustiantes da economia “malthusiana” que caracteriza até então a maioria das sociedades organizadas. Por economia malthusiana deve-se entender aquela de quase subsistência, ou seja, de equilíbrio precário entre a produção e a pressão demográfica, que resultava, de forma recorrente, em crises alimentares e epidemias de fome, cada vez que um acidente da natureza rompia para baixo os limites do abastecimento necessário à manutenção da população, numa fase de transportes difíceis, custosos ou praticamente impossíveis. Tais situações foram conhecidas, diversas vezes, no caso de civilizações antigas, como as da China e da Índia (no conceito moderno do subcontinente sul-asiático), quando a fome simplesmente condenou amplas camadas de suas respectivas populações à morte ou a uma desnutrição catastrófica para fins de recomposição do tecido social. Esse desequilíbrio começou a ser rompido na Europa ocidental desde a Idade Média, mas só se consagrou realmente depois do século XVIII, quando uma combinação de fatores permitiu a explosão industrial constatada nas tabelas precedentes, premiando em primeiro lugar a Grã-Bretanha, logo em seguida os EUA (onde a revolução industrial se desenvolveu na Nova Inglaterra praticamente ao mesmo tempo em que ela se fazia na pátria de origem), e mais adiante vários países da Europa continental.

Vale registrar que as inovações introduzidas, no plano da energia, da fabricação de fios e tecidos, nos transportes, não permaneceram exclusivas por muito tempo, já que por meios diversos – emigração de técnicos treinados, pela espionagem industrial, pelo licenciamento de tecnologias, transmissão empírica, até

por aventureiros, atuando sem qualquer espírito mercantil – as novas descobertas, máquinas, processos e know-how foram sendo rapidamente transplantadas de um país a outro, ensejando a disseminação da industrialização um pouco em todas as partes do mundo. Esse ritmo obviamente variou em função da sociedade absorvedora das novas técnicas e pode ser avaliada com o auxílio da literatura especializada, conformando um itinerário de difusão do novo modo industrial de produção – que Marx chamava de “burguês” – nos diversos continentes a partir de sua matriz na Inglaterra do final do século XVIII até o primeiro quarto do século XIX. O economista historiador Gregory Clark efetuou uma quantificação dessa difusão para três invenções características e simbólicas da revolução industrial: a máquina de fiação de algodão, introduzida pela primeira vez em 1771, a máquina a vapor de James Watt (1775) e a locomotiva a vapor (1825). Para os países da Europa ocidental, o tempo de transmissão do conjunto das inovações se situou numa média de 13 anos depois de sua introdução na Inglaterra; no caso da Europa oriental e meridional, esse tempo aumentou para 22 anos em média; no caso da Índia, sob dominação inglesa, a defasagem aumentou para 35 anos, o que ainda assim constitui uma marca razoável. Já no caso da maior parte dos países latino-americanos, no entanto, a difusão levou mais de meio século, em média 52 anos, segundo a metodologia usada por Gregory Clark, ou seja: o tempo no qual um primeiro uso é registrado na literatura (embora uma adoção mais rápida seja possível). Os resultados são apresentados na tabela 5, abaixo.

5. Tempo de difusão internacional, em anos, de tecnologias inovadoras					
Fiação de algodão (1771)		Máquina a vapor (1775)		Locomotiva a vapor (1825)	
País	Anos	País	Anos	País	Anos
França	7	França	3	EUA	5
Alemanha	13	Espanha	7	França	7
Irlanda	19	Alemanha	8	Irlanda	9
EUA	20	Holanda	10	Bélgica	10
Rússia	22	Itália	12	Canadá	11
Suíça	23	Irlanda	15	Rússia	11
Holanda	24	Bélgica	16	Alemanha	12
Bélgica	28	Suécia	23	Áustria	13
Áustria	30	Rússia	23	Holanda	14
Índia	46	EUA	28	Itália	14

México	64	Hungria	28	Dinamarca	19
Brasil	75	Portugal	28	Hungria	21
-	-	Dinamarca	29	Suíça	22
-	-	Índia	30	Espanha	23
-	-	Brasil	35	Índia	28
-	-	Canadá	36	Brasil	29
-	-	Áustria	42	Suécia	30
-	-	México	43	Portugal	31
-	-	Suíça	49	México	48

Fonte: Clark, 2007, p. 304.

Não só pelo atraso na adoção das tecnologias inovadoras, mas também devido a diversos outros fatores institucionais, entre eles políticas comerciais protecionistas e restrições de diversas ordens ao investimento estrangeiro, o fato é que países da América Latina, entre eles o Brasil e a Argentina, ingressaram tardiamente na primeira revolução industrial, a que começa pela indústria têxtil, quando a maior parte dos países da faixa euro-atlântica já tinha completado a maior parte das etapas da segunda revolução industrial, consistindo em motores à explosão, elétricos, indústrias químicas e siderúrgicas. A idade dourada da primeira globalização, entre 1870 e 1913, aprofundou as disparidades de desenvolvimento, mesmo naqueles setores que poderiam se revelar promissores para os países da periferia. A tabela 6, com os valores dos exportadores e importadores líquidos de fios e tecidos de algodão, demonstra que, mesmo os países mais propensos ao cultivo da planta e com maior disponibilidade de mão-de-obra barata – como a Índia, a China e o Egito –, não conseguiram se posicionar no comércio internacional dessa mais importante mercadoria da primeira revolução industrial.

6. Exportações líquidas de fios e tecidos de algodão, 1910 (milhões de dólares correntes)			
Maiores exportadores		Principais importadores	
Reino Unido	453	Índia Britânica	- 100
Japão	26	China	- 81
Itália	24	Argentina	- 29
França	23	Egito	- 18
Alemanha	15	Brasil	- 11

Fonte: Clark, 2007, p. 316.

5 A AMÉRICA LATINA COMEÇA A FICAR PARA TRÁS

Estabelecido o argumento de que a época dourada da primeira globalização correspondeu, de fato, a um aumento nas disparidades de renda e riqueza entre as grandes regiões do mundo, resta dimensionar essa evolução, o que pode ser visto pelas proporções respectivas de suas populações e participação na renda mundial, em relação aos montantes globais. A tabela 7, conjugando população e renda, permite constatar que as duas regiões mais ricas, Europa ocidental e suas dependências migratórias (América do Norte e Oceania), aumentaram apenas moderadamente sua participação na demografia mundial – de 19 a 20% da população mundial entre 1870 e 1913 – mas foram responsáveis por uma fração crescente da criação de riqueza, alcançando mais da metade da renda global (51%) às vésperas da Grande Guerra.

7. População mundial e renda, % por regiões, 1879-1913			
Região	Medida	1870	1913
Europa ocidental	População	15	14
	Renda	37	31
América do Norte, Oceania	População	4	6
	Renda	10	20
Ásia do Leste e do Sul	População	56	56
	Renda	31	24
América Latina	População	3	4
	Renda	4	4
África	População	7	5
	Renda	7	4

Fonte: Maddison, 2001, *passim*.

A América Latina praticamente estaciona nas mesmas posições, ao passo que Ásia e África são as duas regiões perdedoras absolutas nessa fase. O tema das diferenças de níveis de desenvolvimento entre os países adquire importância especial na América Latina, quando se observam os modestos progressos registrados no desenvolvimento econômico e social da região, em relação à grande prosperidade dos países anglo-saxões, com destaque para os Estados Unidos. Segundo vários historiadores, as diferenças de desenvolvimento entre os países da América Latina e os anglo-saxões, evidenciadas não apenas nas taxas de crescimento econômico,

começaram a se tornar mais importantes a partir do último terço do século XIX, época da segunda revolução industrial, aprofundando-se então no decorrer do século XX, em função de diferenciais de crescimento da produtividade do trabalho humano (COATSWORTH, 1993; HABER, 1997; LANDES, 1998).

As economias nacionais conheceram ritmos diferenciados de crescimento econômico e de crescimento da produtividade – isto é, produção por homens/hora de trabalho – entre a última década do século XIX e as primeiras três décadas do século XX. O historiador econômico Angus Maddison mediu esses diferenciais para dois períodos bem distintos, antes e depois da Primeira Guerra Mundial, e até a crise de 1929. Os dados compilados indicam o seguinte quadro do crescimento do produto por habitante, nesses períodos, para um pequeno número de países selecionados:

8. Taxas de crescimento do PIB per capita, 1890-1929		
Países	PIB per capita (% média anual)	
	1890-1913	1913-1929
Estados Unidos	2,0	1,7
Japão	1,4	2,4
França	1,7	1,9
Itália	1,9	1,2
Alemanha	1,8	0,8
Reino Unido	0,9	0,3
Argentina	2,5	0,9
Brasil	0,4	1,7
Índia	0,4	0,0
China	0,5	0,8

Fonte: Maddison, 1995: 194-204, 249.

Registre-se o vigoroso crescimento da Argentina, no primeiro período, comparativamente aos modestos progressos do Brasil, ao passo que este conhece certo vigor, no segundo período, enquanto a Argentina diminui sensivelmente seu ritmo de crescimento. Japão, França e Estados Unidos são países de forte crescimento no período posterior à guerra, ao mesmo tempo em que eles também conhecem ganhos significativos de produtividade, superiores a 3% no caso do pequeno país asiático, e em torno de 2,5% no caso dos EUA (sem que existam, nos indicadores econômicos comparativos de Maddison, dados disponíveis para o Brasil).

A passagem para o século XX é, provavelmente, uma época definidora das novas desigualdades globais que marcaram a quase totalidade desse século e que só começaram a conhecer o movimento inverso no quinto final desse século, quando o fim do socialismo e a retomada da globalização aceleram a incorporação à economia mundial de novos atores periféricos, em especial na Ásia do Pacífico e do Sul (China e Índia, particularmente). A América Latina, que durante a maior parte desse século, era considerada como a região com melhores chances de realizar o *catch-up* em relação às economias desenvolvidas, cede o lugar, na fase contemporânea, a vários países (não todos) da franja asiática do Pacífico, e parece estagnar nos indicadores de desempenho médio da economia mundial.

6 RICO COMO UM ARGENTINO? APENAS POR ALGUM TEMPO...

Embora a comparação com os EUA seja indevida na maior parte dos casos, tendo em vista o dinamismo excepcional de sua economia em escala mundial, os trabalhos de compilação estatística e de homogeneização de dados conduzidos pelo historiador econômico Angus Maddison, em diversos livros, e mais recentemente no quadro do Maddison Project, indicam uma crescente divergência entre os países da América Latina e os EUA durante quase todo o decorrer do século XX. A tabela 9 registra os valores de PIB per capita no período coberto por este ensaio, indicando, tanto no caso brasileiro quanto no argentino, um distanciamento nesse período histórico.

9. PIB per capita nas Américas, 1890-1940 (dólares de 1990)						
Países / Anos	1890	1900	1913	1920	1930	1940
Argentina	2.496	2.875	3.797	3.473	4.080	4.161
Brasil	794	678	811	963	1.048	1.250
Chile	1.966	2.194	2.988	2.768	2.859	3.236
México	976	1.319	1.732	1.823	1.618	1.852
Peru	566	680	1.032	1.226	1.663	1.911
Canadá	2.378	2.911	4.447	3.861	4.811	5.368
Estados Unidos	3.392	4.091	5.301	5.552	6.213	7.010
% do PIB per capita dos EUA						
Argentina	73,58	70,27	71,72	62,55	65,66	59,35
Brasil	23,40	16,57	15,29	17,34	16,86	17,83

Chile	57,95	53,63	56,36	49,85	46,01	46,16
México	28,77	32,24	32,67	32,83	26,04	26,42
Peru	16,68	16,62	19,46	22,08	26,76	27,26
Canadá	70,10	71,15	83,88	69,54	77,45	76,57
Estados Unidos	100	100	100	100	100	100

Fonte: Maddison Project: <http://www.ggd.cnet/maddison/maddison-project/data.htm>

O caso mais dramático é, sem dúvida alguma, o da Argentina, que registrou um retrocesso significativo desde o final da guerra de 1914-18, depois do vigoroso processo de crescimento no terço final do século XIX, quando ela ultrapassava inclusive o Canadá: de uma fração de 73,5% do PIB per capita americano naquela época, a renda argentina experimentou um declínio progressivo ao longo do século XX. Segundo um outro historiador econômico, a renda argentina despenca para um quinto do valor da renda americana três gerações mais tarde: 21,1% em 1989 (COATSWORTH, 1993, p. 11). O itinerário brasileiro tampouco pode constituir motivo de orgulho, embora muito do atraso acumulado até a primeira metade do século XX seria parcialmente recuperado nas três décadas seguintes, durante a fase de alto crescimento do regime militar.

7 AS DIVERGÊNCIAS SE APROFUNDAM NO SÉCULO XX

A história econômica mundial registra, por certo, outros casos espetaculares de relativa estagnação no crescimento, como a Índia, durante a maior parte do século XX (BARRO; SALA-I-MARTIN, 1995). Poucos países, entretanto, podem se igualar à trajetória argentina na conformação do atraso relativo e até mesmo de decadência econômica. A comparação com o país líder na industrialização, a Grã-Bretanha, revelaria um quadro menos dramático, inclusive porque a economia britânica passou a exibir menor desempenho relativo, ao final do século XIX, do que seus concorrentes continentais, em especial a Alemanha (BÉRTOLA-WILLIAMSON, 2006).

Não há dúvida que o período coberto por este ensaio – da última década do século XIX a meados do século XX – conheceu enormes transformações na economia internacional, tanto no plano tecnológico quanto no dos ciclos econômicos, bem como, provavelmente com impacto ainda maior, na geopolítica do

poder mundial. Economias cresceram e divergiram reciprocamente, sobretudo na periferia em relação ao centro da economia mundial, enquanto outras economias, relativamente atrasadas em relação aos pioneiros da revolução industrial, convergiram, já no final do século XX, para um padrão que pode ser identificado com o da atual OCDE (sobretudo na Ásia Pacífico, mas inclusive na própria América Latina, como é o caso do Chile). Provavelmente, as transformações institucionais foram ainda mais importantes do que as mudanças materiais ocorridas na base produtiva e tecnológica do mundo, com a lenta emergência de organizações multilaterais que passam a ocupar maiores espaços no relacionamento econômico entre os Estados do sistema internacional, anteriormente regido em bases unicamente bilaterais.

Velhos impérios desapareceram no fragor de batalhas e guerras civis – o otomano e o czarista, por exemplo –, Estados multinacionais se dissolveram em novas nações independentes – o Império Austro-Húngaro é o exemplo mais contundente –, novos poderes emergiram e se reforçaram, com destaque para os EUA, enquanto a maior parte da periferia se encontrava sob a dominação política e econômica de velhas potências europeias, em declínio relativo nesse período. De fato, o período assiste ao auge e ao declínio progressivo, mas irresistível, dos impérios coloniais europeus, dissolvidos nas duas décadas que se seguiram ao surgimento da Organização das Nações Unidas (que tinha herdado da Liga das Nações uma ‘comissão de tutela’, ela mesma desaparecida no início do século XXI).

A maior parte das políticas econômicas nacionais abandonou o vago *laissez-faire* da *belle époque* para as práticas dirigistas e coletivistas do entreguerras, sendo que a Primeira Guerra Mundial é o divisor decisivo entre o universo doutrinal das políticas econômicas relativamente liberais da era anterior e as economias orientadas ou diretamente controladas pelo Estado desde então. Novas instituições surgiram – como a Liga das Nações e o Escritório Internacional do Trabalho, em 1919 – apenas para comprovar sua relativa impotência em face do nacionalismo crescente e das políticas nacionais exclusivistas, caracterizadas pelo protecionismo comercial e por soluções não cooperativas a problemas comuns.

O Brasil, em todo caso, passou por transformações importantes, embora menores do que seriam desejáveis ou esperadas pelas suas lideranças políticas e econômicas: ele era, contrariamente às aspirações de intelectuais esclarecidos, uma economia agrária de baixa produtividade, concentrada na exportação de alguns poucos produtos primários no final do século XIX. Apesar de surtos erráticos de modernização, o país não apresentou um quadro sensivelmente diferente ao final da Segunda Guerra Mundial, ainda que o processo de industrialização tenha tido início no intervalo, e as bases de um Estado moderno, consciente de sua ‘missão histórica’ desenvolvimentista, tivessem sido colocadas no período da longa dominação de Getúlio Vargas (1930-1945) na esfera política.

Durante todo o período, o Brasil era sinônimo de café, e o café era o Brasil. Na primeira década da independência, as exportações equivaliam a 3 milhões de sacas de 60 kg (menos de um quinto do total das vendas externas), ao passo que no final do Império as exportações ascendiam a mais de 50 milhões de sacas, representando 63% das exportações totais (BAER, 2008, p. 20, com base em PRADO JUNIOR, 1970). O café era a base do crescimento econômico, mas a volatilidade dos preços externos afetava o nível da demanda interna e o próprio orçamento do Estado.

O açúcar continuava a ser um importante produto de exportação, mas sua demanda externa era afetada pela concorrência cubana – que no século XX ganha um mercado preferencial nos EUA – e do açúcar de beterraba europeu, protegido e subsidiado, desde essa época. Outros produtos constantes da pauta eram o algodão e o cacau, mas as condições de produção e de transporte permaneceram precárias durante quase todo o período, tornando-os pouco competitivos nos mercados internacionais. A borracha conheceu um surto importante nos trinta anos anteriores à Primeira Guerra, para declinar rapidamente a partir de então, deixando a região amazônica novamente entregue à sua antiga letargia colonial.

8 DIVERGÊNCIAS TAMBÉM ENTRE OS PRÓPRIOS LATINO-AMERICANOS

Esses fatores influenciaram bastante o ritmo de crescimento econômico antes e depois da virada do século XX, mas o quadro regional também apresenta grandes

variações nessa época, seja em função das flutuações da demanda externa por produtos de exportação, seja em função de crises externas, como ocorreu nos anos 1890 e durante a grande depressão dos anos 1930. As discrepâncias nas taxas de crescimento do PIB per capita podem ser resumidas como segue: entre 1870 e 1913, a renda per capita cresceu mais rápido que a média regional na Argentina, no Chile e no México, ao passo que o Brasil, a Colômbia, o Peru e a Venezuela conheciam taxas mais modestas ou negativas. No período posterior à guerra é o Brasil que, no geral, cresce mais rápido do que a média regional. A tabela 10 apresenta as taxas nacionais de crescimento e a média dos países selecionados na amostra, confirmando o caráter bastante errático do processo de crescimento econômico latino-americano.

10. Crescimento econômico em países da América Latina, 1870-1950 *							
Anos	Argen- tina	Brasil	Chile	México	Uruguai	Venezuela	Média a 6
1870-1890	3,3	0,2	2,0	2,0	0,4	2,6	1,7
1890-1900	-0,8	-0,9	1,2	1,5	0,8	-1,5	0,4
1900-1913	2,5	2,2	2,3	1,9	3,1	2,6	2,2
1913-1929	0,9	1,4	3,9	0,4	0,9	6,8	1,0
1929-1938	-0,8	1,0	-0,8	0,4	0,1	0,5	0,1
1938-1950	1,7	1,6	1,3	3,5	1,5	4,3	2,3
* Taxas logarítmicas de crescimento anual (%).							

Fonte: Escosura, 2007, p. 300.

É preciso dizer que a herança ibérica não havia preparado quase nada o Brasil para um rápido processo de crescimento, como acabou ocorrendo com outros países relativamente atrasados da periferia europeia – os escandinavos, alguns mediterrâneos, por exemplo – ou os dinâmicos da colonização britânica – Austrália, Canadá, Nova Zelândia –, sem mencionar os progressos espetaculares do Japão em menos de duas gerações a partir da Revolução Meiji (1868). A Lei de Terras de 1850 representou o contrário do que deveria ser, agravando ainda mais a concentração fundiária e dificultado o acesso à propriedade para imensas parcelas da população rural (vale dizer, para a maioria da população). Pior: a herança não resolvida da escravidão – como pretendia Joaquim Nabuco, ao sugerir ampla reforma agrária e educação para os libertos – deixou o Brasil com uma restrita base social de consumo e de mão-de-obra qualificada. Em todos os casos bem sucedidos de crescimento da produtividade do trabalho humano, e da prosperidade social, encontra-se um fator

comum, ausente no Brasil: a qualidade da educação de massa, sobretudo nos ciclos elementares e obrigatórios de ensino público.

Como se apresentava a economia brasileira ao ocorrer a derrocada do regime monárquico e ao ter início a República, ou seja, a partir da última década do século XIX e nas primeiras do XX? Dizer que ela era essencialmente agrícola, internamente, ou ainda totalmente dependente das exportações de café e da importação de capitais estrangeiros, externamente, tal como expresso na literatura tradicional de história econômica, seria simplificar em demasia as características de uma economia que começava a diversificar lentamente sua base produtiva doméstica e que lutava para colocar em ordem suas finanças internacionais, ainda que todos os responsáveis políticos estivessem conformados com o fato de que o destino econômico do Brasil estava irremediavelmente ligado ao café.

O Brasil era essencialmente agrícola, por certo, mas basicamente atrasado. A taxa de analfabetismo era de 65% em 1900 (o número de analfabetos aumentou para 70% em 1920, não como força residual, mas pela simples pressão demográfica, na ausência quase completa de escolas públicas nas zonas rurais). A maior parte da população era formada, obviamente, por rurícolas entregues a uma agricultura tão primitiva que horrorizaria pouco depois o escritor Monteiro Lobato e que o motivou a criar a figura do Jeca Tatu, um matuto inculto do interior, sujeito às mais diversas epidemias daquela época. Os investimentos estrangeiros, obviamente, se faziam para ampliar a base produtiva nacional, mas a tomada de recursos no exterior pelo governo central e pelas unidades subnacionais tinha, em boa parte das vezes, objetivos não produtivos, isto é, puramente orçamentários. Em uma escala comparativa de bem-estar, o Brasil do final do século XIX situava-se na média dos latino-americanos, à exceção da Argentina, bem mais rica que todos os demais: os brasileiros tinham uma renda per capita pouco abaixo de 800 dólares, em contraste com os mais de 5 mil dólares dos americanos e cerca de 3.700 dólares dos argentinos, em dólares de 1990, como calculados por Maddison (1995; 2001).

As classes dirigentes, e governantes, estavam voltadas para a defesa do grande produto nacional de exportação: o café, para a promoção e a defesa desse produto nos mercados externos, o que significava, ao mesmo tempo, a defesa dos

interesses financeiros nacionais e os da classe dominante; era o café que garantia a solvência externa do Brasil e o exibicionismo de suas elites, ironicamente representadas nos salões de Paris pela figura do *Brésilien d'opérette*. Os diplomatas brasileiros, a despeito de um estilo bem mais francês do que propriamente inglês, precisavam monitorar constantemente as cotações dos *Brazilian bonds* na *City*, o centro nervoso, por excelência, do crédito internacional do Brasil: as manias da classe dominante eram, por assim dizer, francesas, mas os recursos para manter o padrão de vida e o funcionamento do Estado eram, essencialmente, ingleses.

A conformação estrutural da economia nacional, a despeito de algumas transformações operadas ao início da caótica transição republicana, não era muito distinta das condições econômicas prevalentes na fase final do império, com a importante diferença do final do regime de trabalho escravo e a passagem para o do assalariado, ou sob formas diversas de meação, partilha, ou arrendamento que começavam a ser feitas pelos barões do café e outros latifundiários. No plano dos grandes intercâmbios com o exterior, registre-se que o coeficiente de abertura externa ainda era moderadamente elevado, comparativamente aos padrões observados ao longo do século XX, mas o protecionismo comercial continuou tão acirrado quanto sempre foi ao longo de todo o período e mais além. Uma comparação simples com respeito à estrutura da proteção vigente em diferentes países em 1913 (BAIROCH, 1993, p. 37), ou seja, entre níveis médios nominais de tarifas aduaneiras praticadas tanto por economias avançadas quanto por nações autônomas da periferia revela, obviamente, médias tarifárias bem mais elevadas nestas últimas dos que nas primeiras, onde a alíquota média aplicada a bens manufaturados era de 11% na Europa continental (e de 25% para o trigo), ao passo que a média nas segundas ultrapassava 40%; mas apenas no caso do Brasil, essa média se situava em 60%, sendo de 50% para o segundo mais protecionista, de 45% no caso do México, com taxas bem menos agressivas nos casos do Japão (28%) ou da Argentina (22%).

Para que não persistam dúvidas sobre quão protecionista era o Brasil, nesse período, visualize-se a tabela 11, construída a partir de dados compilados pelos economistas historiadores Michael Clemens e Jeffrey Williamson (2001), que se dedicaram a comparar o grau de proteção efetiva existente em diversos países,

mediante a montagem de uma alíquota tarifária média a partir do montante total das taxas de importação como fração do valor global das importações. Tal tipo de metodologia, ao distanciar-se do valor nominal das tarifas – eventualmente influenciadas por fatores cambiais ou inflacionários – pode, por um lado, distorcer determinadas incidências da proteção comercial, mas permite, por outro, uma visão mais clara sobre a orientação geral da política comercial do país em questão, ao refletir exatamente a proteção efetiva oferecida à produção nacional, com base nos valores arrecadados no momento do ingresso do produto.

11. Tarifas aduaneiras comparadas de diversos países, 1890-1913 (média tarifária a partir de receitas de importações sobre o valor total das importações)							
Ano	G.-B.	EUA	Alemanha	França	Japão	Argentina	Brasil
1890	4,8	26,6	8,8	8,0	5,4	33,4	39,4
1893	4,9	23,6	8,5	11,2	3,5	28,9	24,2
1896	4,8	20,7	10,1	10,7	2,6	23,9	35,4
1897	4,8	22,1	9,4	10,8	2,4	25,7	41,0
1900	4,6	27,0	8,1	8,8	5,8	26,5	30,1
1903	6,4	26,9	8,5	8,4	5,2	24,9	38,9
1905	6,4	25,1	8,8	8,6	7,0	23,9	49,3
1907	5,1	23,4	7,4	8,2	9,5	23,0	44,6
1910	4,5	21,0	7,4	8,2	7,8	21,6	41,9
1913	4,4	17,7	6,3	9,2	10,1	20,8	34,2

Fonte: Clemens-Williamson, 2001.

À luz desses dados, não resta dúvida, assim, de que, se houve um país que exibiu “tarifas Hamiltonianas” ao longo de toda a sua história, esse país foi o Brasil, ainda que os motivos, como sempre ocorre nesses casos, fossem alegadamente fiscalistas, mais do que para atender aos instintos protecionistas, aliás, também sempre presentes na psique nacional. De fato, no período aqui coberto – última década do século XIX e primeira do XX – o peso dos impostos de importação no total das receitas públicas variou entre 47% e 58% (SILVA, 1969, p. 225).

No plano da geografia comercial, a mesma concentração registrada na oferta de produtos exportáveis se reproduzia nas transações comerciais, com cinco ou seis países concentrando o grosso dos intercâmbios. No final do século XIX, em todo caso, o Brasil já tinha passado da esfera inglesa para a americana, pelo menos no que respeitava a compra do nosso principal produto de exportação, responsável que eram os EUA pela metade da absorção do café exportado. Com efeito, até meados do século XIX, a Grã-Bretanha ainda era dominante nos dois fluxos comerciais: fornecia mais da metade das importações brasileiras e absorvia perto de um terço das vendas externas, mas aqui seguida de perto pelos EUA, que a ultrapassou logo mais à frente, pois se tornam os destinatários de 43% das exportações do Brasil ao início da gestão Rio Branco (quase tudo café, obviamente); a Grã-Bretanha conserva, porém, o primeiro posto no fornecimento de bens manufaturados ao Brasil, mas já seguida de perto pelos EUA e pela Alemanha. Esta última também passou a se destacar em diversas frentes dos intercâmbios externos e, crescentemente, nos investimentos diretos, ao lado da França e de alguns outros europeus.

Na região, as únicas trocas relevantes eram feitas com a Argentina, de quem o Brasil comprava trigo e exportava alguns poucos produtos primários (como a erva mate, mas com uma demanda modesta), ainda assim por intermédio de comerciantes ingleses. A despeito do fato de que os dois países tinham rechaçado a proposta de uma “união aduaneira” hemisférica durante a primeira reunião internacional americana de 1889-1890, em Washington, eles nunca consideraram a hipótese de estabelecer alguma modalidade de área tarifária preferencial no Cone Sul, provavelmente em razão da baixa dimensão dos intercâmbios e de outros obstáculos de natureza bem mais política do que econômica.

No conjunto, o comércio exterior do Brasil estava bastante concentrado em um número restrito de mercados: entre 1903 e 1914, mais de 80% das exportações se dirigiam a apenas cinco países (EUA, Grã-Bretanha, Alemanha, França e Argentina), enquanto proporção quase similar das importações provinha de apenas seis países, acrescentando-se Portugal à lista acima, como se pode constatar na tabela 12.

12. Geografia do comércio exterior brasileiro, 1903-1914				
(% do valor total)				
Países	Exportações		Importações	
	1903	1912	1903	1914
Estados Unidos	41,2	39,1	11,3	17,5
Grã-Bretanha	19,3	11,9	28,3	23,8
Alemanha	14,8	14,3	12,3	16,1
França	9,4	9,8	8,8	7,8
Argentina	2,1	3,9	8,9	9,6
Portugal	--	--	7,2	5,1
<i>Total dos 5 e dos 6</i>	<i>85,8</i>	<i>79,0</i>	<i>76,8</i>	<i>79,9</i>

Fonte: Buescu, 1974, p. 161-164.

De modo geral, os países latino-americanos sempre foram os mais protecionistas da economia mundial, com tarifas geralmente duas vezes mais elevadas do que as dos países europeus, até que estes se decidissem também pela escalada tarifária, mais para o final do século XIX. A guerra das tarifas começou, como sempre é o caso, em situações de crise, agravadas pela existência de um concorrente mais eficiente, que ameaça retirar mercados domésticos de países colocados em situação de desvantagem competitiva. Sobre isso acrescentou-se a enorme redução dos custos de transporte, permitida pelo desenvolvimento tecnológico na construção naval e, logo em seguida, nos meios de propulsão (navegação a vapor, substituída pelos motores a diesel mais adiante). A tabela 13 apresenta tarifas sobre produtos manufaturados em diversos países do mundo no início do século XX, com um prolongamento até a atualidade que confirma os níveis bem mais elevados de proteção efetiva nas três maiores economias latino-americanas.

13. Tarifas sobre bens manufaturados, 1902-2000 (%)						
(média simples não ponderada, equivalente <i>ad valorem</i>)						
Países	1902	1913	1925	1931	1960	2000
Argentina	(28)	28	29	--	(141)	16
Brasil	60	60	60	60	(99)	16.6
México	45	45	45	45	(22)	17.2
Alemanha	(25)	13	20	18.3	13.1	4.3
Austrália	(6)	16	27	--	--	5.3

Áustria (1)	(35)	18	16	27.7	11.7	4.3
Bélgica	(13)	9	15	13	13.1	4.3
Canadá	(17)	26	23	--	--	4.8
China (2)	(5)	4,5	4.5	4.5	(41)	16.2
Coréia (3)	--	--	--	--	12.6	8
Espanha (3)	(76)	41	41	75.5	8.4	4.3
Estados Unidos	(73)	44	37	--	16.5	4
França	(34)	20	21	29	13.1	4.3
Grã-Bretanha	0	0	5	--	18.2	4.3
Índia (4)	(3)	4	16	--	(80)	
Itália	(27)	18	22	41.8	13.1	4.3
Japão	(9)	27.5	27.5	27.5	18.0	2.9
Países Baixos	(3)	4	6	6	13.1	4.3
Portugal (5)	(71)	(71)	(71)	(71)	18	4.3
Rússia	(131)	--	--	--	--	10.2
Suécia (5)	(23)	20	16	23.5	8.5	
Suíça (6)	(7)	9	14	22	3.8	--
(1) 1960 = 1976; (2) 1960 = 1980; (3) 1960 = 1990; (4) 1960 = 1980; (5) 1960 = 1950; (6) 1960 = 1976.						

Fonte: Findlay-O'Rourke, 2007, p. 494, com base em dados da Liga das Nações.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Formação da diplomacia econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais no Império*. 2a. ed.; São Paulo: Senac-SP, 2005.

BAER, Werner. *The Brazilian economy: growth and development*. 6th ed. Boulder: Lynne Rienner, 2008.

BAIROCH, Paul. "International industrialization levels from 1705 to 1980". *Journal of European Economic History*, p. 292-299, 1882.

BAIROCH, Paul. *Economics and world history: Myths and Paradoxes*. Nova York: Wheatsheaf, 1993.

BARRO, Robert; SALA-I-MARTIN, Xavier. *Economic growth*. 2. ed. Cambridge, MA: The MIT Press, 1995.

BÉRTOLA, Luis; WILLIAMSON, Jeffrey G. "Globalization in Latin America Before 1940", In: BULMER-THOMAS, Victor; COATSWORTH, John H.; CORTÉS CONDE, Roberto (ed.). *The Cambridge economic history of Latin America: the long twentieth century*. Nova York: Cambridge University Press, 2006. p. 11-56. v. 2.

BUESCU, Mircea. *Evolução econômica do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Apec, 1974.

CHRISTIAN, David. *Maps of time: an introduction to big history*. Berkeley: University of California Press, 2005.

CLARK, Gregory. *A farewell to alms: a brief economic history of the world*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2007.

CLEMENS, Michael; WILLIAMSON, Jeffrey. A tariff-growth paradox?: protection's impact the world around, 1875-1997. In: NBER Working Paper No. 8459. 2001. (Import Duties over imports, 1865-1950). Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w8459>.

COATSWORTH, John. Notes of the comparative economic history of Latin America and the United States. In: BERNECKER, Walther L.; TOBLER, Hans Werner (ed.). *Development and undedvelopment in america: contrasts of economic growth in north and latin america in historical perspective*. Berlin: Walter de Gruyter, 1993. p. 10-30.

ESCOSURA, Leandro Prados de. Inequality and Poverty in Latin America: a long-run exploration. In: HATTON, Timothy J.; O'ROURKE, Kevin H.; TAYLOR, Alan M. (ed.). *The new comprative economic history: essays in honor of Jeffrey Williamson*. Cambridge, MA: The MIT Press, 2007. p. 291-315.

FINDLAY, Ronald; O'ROURKE, Kevin H. *Power and plenty: trade, war, and the world economy in the second millenium*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto; Brasília: Funag, 2005.

GAUTHIER, André. *L'Économie mondiale depuis la fin du XIXe siècle*. Paris: Bréal, 1995.

HABER, Stephen (ed.). *How Latin America fell behind: essays on the economic histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*. Stanford: Stanford University Press, 1997.

HOBSBAWM, Eric. *The age of empire, 1875-1914*. Nova York: Pantheon Books, 1987.

LANDES, David S. *The wealth and poverty of nations: why some are so rich and some so poor*. Nova York: Norton, 1998.

MADDISON Project, http://www.ggd.net/maddison/maddison-project/data/mpd_2013-01.xlsx.

MADDISON, Angus. *Monitoring the World Economy, 1820-1992*. Paris: OECD, 1995.

MADDISON, Angus. *The world economy: a millennial perspective*. Paris: OECD Development Centre Studies, 2001.

PRADO JUNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. 12. ed.; São Paulo: Brasiliens, 1970. E (2ª ed., São Paulo: Brasiliense, 1949; 1ª. ed.: 1945)

PRITCHETT, Lant. Divergence, big time. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 11, n. 3, p. 3-17, 1997. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2138181>. Acesso em: 10 fev. 2015).

SILVA, Gerson Augusto da. La reforma aduanera en Brasil. In: MACARIO, Santiago et al. *Hacia una tarifa externa común en América Latina*. Buenos Aires: BID-Intal, 1969. p. 215-255.

A AMÉRICA LATINA NA ORDEM ECONÔMICA MUNDIAL, DE 1914 A 2014

Paulo Roberto de Almeida*¹

1 INTRODUÇÃO: UM ENSAIO DE POLÍTICA SINCRÔNICA NA DIACRONIA DO DESENVOLVIMENTO

Refletir sobre o itinerário da América Latina no largo espaço de um século implica necessariamente um duplo exercício: uma visão sincrônica de como se situavam os principais países da região em suas respectivas dimensões política e econômica, seguido de uma perspectiva diacrônica sobre como a região se desenvolveu, nessas duas dimensões, comparativamente a outros países e regiões. Os argumentos que devem ser construídos em torno desses dois tipos de abordagens compreendem uma espécie de balanço sintético sobre como a região se apresentava no período imediatamente anterior ao da Grande Guerra – que mudou irremediavelmente o mundo em todas essas dimensões, inclusive na vertente da distribuição mundial de poder – e sobre como foi o itinerário da região e do mundo ao longo de um “breve século XX”, um dos mais mortíferos nos espaços euroasiáticos, mas relativamente benigno para a América Latina, poupada de

* As ideias contidas neste capítulo não representam necessariamente a perspectiva do Ministério de Relações Exteriores.

¹ Diplomata. Doutor em Ciências Sociais, Mestre em Planejamento Econômico. Foi professor no Instituto Rio Branco e na Universidade de Brasília, diretor do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) e, desde 2004, é professor de Economia Política no Programa de Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) em Direito do Centro Universitário de Brasília (Uniceub). Como diplomata, serviu em diversos postos no exterior. É editor adjunto da Revista Brasileira de Política Internacional e autor de vários livros de relações internacionais e de diplomacia brasileira. Desde agosto de 2016 é Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, IPRI-Funag /MRE.

invasões ou conflitos globais e dedicada ao seu contraditório, errático e incompleto esforço de desenvolvimento econômico e social.

O exercício também precisa se concluir por um outro balanço comparativo no formato do mesmo duplo exercício, a saber, sobre como a região se apresenta tanto diacronicamente, no espaço desse itinerário secular, quanto no plano da sua própria sincronia, ou seja, como ela avançou, ou não, nas dimensões do desenvolvimento político e econômico em relação ao que ela era em 1914, e como ela se situa em relação a outras regiões, no caso, a Ásia Pacífico, com a qual ela parece ter operado uma troca de lugares ao longo das últimas décadas, aliás num sentido negativo para si própria.

Os marcos cronológicos deste ensaio reflexivo são autoexplicativos: 1914 é um marco fundamental na geopolítica e na geoeconomia do mundo contemporâneo, já que inaugurando tendências econômicas de fundo e desencadeando forças contingentes no terreno político que ainda guardam relevância nos dias que correm: o encerramento de uma economia mais liberal pelo intervencionismo estatal e o planejamento corretor e regulador dos mercados livres, a contestação do liberalismo político pelos partidos de inclinação coletivista e corporativa (socialistas ou fascistas) e a emergência de dois novos grandes atores – Estados Unidos e União Soviética – que dividiriam o grande jogo do poder mundial no pós-Segunda Guerra. 2014 não possui significado especial para nenhuma dessas dimensões, mas é apenas o limite de nossas possibilidades de compreensão do mundo atual, tal como ele deriva das grandes pulsões transformadoras que surgiram em 1914 e que continuaram durante as crises do entre-guerras, mundo que foi radicalmente alterado pelos resultados da Segunda Guerra Mundial e pelo final da alternativa socialista aos capitalismo de mercado (em contraposição aos experimentos coletivistas e fascistas das décadas anteriores).

Os componentes substantivos do século latino-americano são dados pelo cenário político ostentado em 1914, pelo precário nível de progresso econômico alcançado até essa época, pelo longo esforço de desenvolvimento conduzido ao longo do século XX, tanto por elites oligárquicas quanto por lideranças modernizadoras (civis e militares), e finalmente pelos choques econômicos e

políticos experimentados nas últimas décadas, com projetos temporários de ajuste econômico e político conduzidos sob o signo do neoliberalismo, seguido pela emergência de novas forças políticas que parecem retomar antigos processos de inclusão política e social, geralmente identificados com o conceito de populismo. A região sem dúvida alguma se transformou ao longo do século, e se tornou mais industrializada e economicamente diversificada, mas ela não parece ter vencido algumas forças letárgicas que ainda a amarram a situações de pobreza, de desigualdades sociais e, sobretudo, de baixa inserção nos circuitos mais dinâmicos da economia internacional, e que parecem constituir os traços dominantes na região da Ásia Pacífico desde três ou quatro décadas até os dias de hoje.

O ensaio pretende apresentar os elementos macroestruturais de transformação e de permanência que caracterizam a América Latina ao longo desse itinerário secular, levando em consideração sua situação relativamente excêntrica em relação aos grandes desequilíbrios e dinâmicas da geopolítica e da geoeconomia mundiais, na tentativa de definir algumas respostas plausíveis sobre como e porque essa região, que parecia tão prometedora na segunda metade do século XX, acabou sendo suplantada, certamente no plano econômico pela região da Ásia Pacífico, que experimentou avanços relativamente mais profundos, e de melhor inclusividade social, nas últimas décadas. O aparato de base estatística será reduzido – tanto porque não existem séries históricas consistentes, uniformes e comparáveis – uma vez que as duas regiões diferem profundamente entre si, não só na geografia e na história, mas também nas dimensões geopolítica e na geoeconômica. O ensaio pretende oferecer, justamente, uma análise fundamentada na síntese histórica sobre as características de desenvolvimento econômico, em perspectiva comparada, interna e externamente às regiões, na sincronia e na diacronia desses processos macroestruturais.

A comparação com a Ásia Pacífico não será, portanto, metodologicamente simétrica, dadas as características acima descritas. Mas, se considerarmos que o mundo euro-atlântico dos últimos cinco séculos está sendo progressivamente suplantado pelos novos equilíbrios geopolíticos e pelas novas forças econômicas que se desenham na bacia do Pacífico, e que a maior parte dos novos atores naquela região exibiam até a pouco características de países em desenvolvimento – sendo,

portanto, comparáveis aos latino-americanos –, então a referência asiática na avaliação do processo de desenvolvimento latino-americano pode ser justificada no plano de um ensaio reflexivo de escopo macro-histórico. O mundo latino-americano é, obviamente, bem mais homogêneo do que o universo da Ásia Pacífico, mas as forças que se exercem sobre as duas regiões, a da globalização capitalista e a da participação política em diferentes tipos de democracia de massas, unificam esses dois conjuntos, a partir de desafios similares: os de prosseguir os respectivos processos de desenvolvimento político e econômico em face de desafios de forças centrífugas e centrípetas – internacionalização e preservação da soberania nacional – com base em lideranças políticas capazes de aumentar os benefícios e diminuir os custos que são inevitavelmente associados a quaisquer processos de modernização social.

2 A AMÉRICA LATINA ATÉ 1914: PROGRESSOS MODESTOS E INSERÇÃO INTERNACIONAL

Nas três ou quatro décadas que precederam a Primeira Guerra Mundial, a América Latina foi a primeira das regiões ditas periféricas a receber volumes substantivos de investimentos diretos estrangeiros e de financiamentos vindos dos grandes países desenvolvidos de então, as principais potências coloniais europeias e, gradualmente, mas crescentemente, os Estados Unidos. Enquanto a África ainda estava sendo mapeada em suas últimas terras incógnitas, mas já bem dividida entre aquelas economias colonizadoras – dentre as quais a Alemanha e a Itália, unificadas apenas em torno de 1870, chegavam tarde ao banquete do colonialismo e do imperialismo –, e enquanto a Ásia, dotada de antigas civilizações, era similarmente espartilhada em grandes zonas de influência ou de dominação direta e indireta, os países da Ibero-América, cuja independência remontava em geral à segunda ou terceira década do século XIX, participavam dos grandes fluxos de comércio internacional, mediante a exportação de matérias primas que alimentavam a segunda revolução industrial nos países do norte. Não apenas o comércio de matérias primas ainda representava, em valor, mais do que o dobro dos intercâmbios com manufaturas, mas o seu ritmo de crescimento também ultrapassava o destas, em

volume (FOREMAN-PECK, 1986, p. 198), embora nem México nem Venezuela já fossem importantes na área do petróleo.

Essa inserção na economia mundial exigia grandes investimentos em infraestrutura de exportação, a começar por ferrovias, portos e demais mecanismos vinculados à chamada economia primário-exportadora, que se compunha basicamente de produtos agrícolas e minerais. Argentina, Brasil, Cuba, Chile e México eram as principais economias exportadoras e importadoras na América Latina, assim como recebiam o essencial dos investimentos estrangeiros, basicamente da Grã-Bretanha, seguidos logo depois pelos Estados Unidos. Uma síntese da integração dos principais países da região à economia internacional, incorporando indicadores de diversas origens pode ser verificado na tabela abaixo.

Integração de países da América Latina na economia mundial, 1913						
Países	Exports	Invest. GB	Invest. USA	Km ferrov.	% Export.	% Import.
Argentina	510,3	1.717	40	35,3	32,1	33,6
Brasil	315,7	1.075	50	28,8	19,9	22,3
Cuba	164,6	213	220	4,9	10,4	9,6
Chile	142,8	307	15	8,2	9,0	8,3
México	148,0	763	800	26,5	9,3	6,2
Peru	43,6	123	35	3,2	2,7	2,0
Colômbia	33,2	32	2	1,5	2,1	1,9
Uruguai	71,8	221	5	2,7	4,5	3,6
Venezuela	28,3	38	3	1,0	1,8	5,4
<i>Total</i>	<i>1.558,2</i>	<i>4.632</i>	<i>1.242</i>	<i>---</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Notas: valores em US\$ mi.; ferrovias em m. Km.; Fonte: Cardoso-Brignoli, *História Económica de América Latina*, vol. II, p. 136-7.

Em alguns casos, os indicadores de alguns países latino-americanos chegavam a aproximar-se daqueles exibidos por países mais avançados, como era o caso da Argentina, beneficiada pela mais alta proporção e por maior volume de investimentos britânicos do que vários outros países da região. Sua dotação em ferrovias, por exemplo, alcançando 42 quilômetros por 10 mil habitantes chegava

quase ao índice dos Estados Unidos, que era de 43,5, quase cinco vezes superior à extensão ferroviária do Brasil, de apenas 9,3 quilômetros por 10 mil habitantes. Cuba também exibiu um desempenho econômico significativo para suas modestas dimensões, sendo o único país da região, junto com o México, onde os investimentos americanos superavam os britânicos.

As relações econômicas privilegiadas mantidas pelos principais países da região com as grandes economias capitalistas da época, ainda que numa relação desigual e assimétrica quanto aos padrões comerciais e financeiros, lhes asseguraram várias décadas de progresso constante nos indicadores materiais de desenvolvimento, a despeito de uma distribuição social bastante desequilibrada dos frutos desse crescimento. “É indiscutível que ao chegar em 1914 havia uma forte relação entre os países ibero-americanos e as potências industriais, particularmente Estados Unidos e Grã-Bretanha. É também certo que o modelo de desenvolvimento ibero-americano a essa altura dependia notavelmente de suas exportações de bens básicos às principais potências industrializadas e de suas importações industriais. [...] houve um importante crescimento econômico entre 1870 e 1914, e um desenvolvimento notável das cidades, que se modernizaram e acolheram um número crescente de cidadãos. As condições de vida eram melhores que a dos americanos de início do século XIX, mesmo se esse desenvolvimento não alcançou o ritmo e a intensidade dos países mais industrializados” (BLAS, 2000: 410). Muito desse progresso, ademais dos investimentos externos, adveio das fortes correntes de imigração europeia: mais uma vez a Argentina destacou-se pelos fortes influxos, seguida com menor intensidade pelo Brasil (FOREMAN-PECK, 1986: 146).

Não surpreende, assim, que a Argentina apresentasse, no limiar da Primeira Guerra Mundial, o mais alto nível de renda per capita da região, situando-se numa posição bastante favorável em relação ao país mais rico do planeta, que já eram, desde o final do século XIX, os Estados Unidos. Ainda assim, seria preciso matizar os dados relativos ao crescimento dos níveis de renda na região, uma vez que eles são bastante diferenciados segundo os países e as épocas. Desde meados do século XIX, e mais especialmente a partir do final da Guerra Civil, os Estados Unidos mantêm um ritmo sustentado de crescimento, estimado em torno de 2% ao ano, cumulativamente, ao passo que o Brasil, por exemplo, junto com o México,

conhecem taxas bem mais modestas. Argentina, desde o último terço do século XIX, bem como Chile e Cuba, que passam por transformações importantes a partir do século XX, conseguem fazer bem mais do que a média da região, que não supera patamares muito modestos, comparativamente aos Estados Unidos, durante todo o resto do século. Com exceção da Argentina, contudo, nenhum deles conseguiu sequer superar a metade da renda per capita dos Estados Unidos, como revelado na tabela abaixo.

PIB per capita em % do PIB p.c. dos EUA		
Países	1900	1913
Argentina	52	55
Chile	38	40
Cuba	--	39
México	35	35
Peru	20	20
Colômbia	18	18
Brasil	10	11
Venezuela	10	10
<i>Média</i>	27	28

Fonte: Coatsworth, Latin America and the World Economy, p. 26.

3 A GRANDE CATÁSTROFE DE 1914-18 E SUAS CONSEQUÊNCIAS ESTRUTURAIS

Durante todo o período da ordem liberal pré-Primeira Guerra, entre 1870 e 1914, a maior parte dos países da América Latina tinha conhecido taxas de crescimento da renda per capita razoavelmente satisfatórias, relativamente equiparadas aos países do capitalismo avançado, tanto na Europa ocidental quanto suas projeções coloniais anglo-saxãs (Estados Unidos, Canadá, Austrália), mais o Japão. A guerra europeia vai trazer consequências imediatas, de interrupção dos fluxos comerciais, de cessação dos fluxos financeiros, de interrupção temporária nos movimentos migratórios, mas também efeitos mais estruturais, ou sistêmicos, que consistirão na alteração completa dos padrões sob os quais eram conduzidos os negócios e a atuação dos governos na vida econômica. Os historiadores econômicos costumam enfiar todos esses movimentos e alterações do cenário econômico mundial sob dois conceitos maiores, que seriam o fracasso do *laissez-faire* e o surgimento do intervencionismo econômico. Esses dois processos se revelariam

permanentes, ainda que os movimentos de bens, serviços e capitais tenham sido restaurados depois dos conflitos militares (bem mais pós-1950, sob a égide de uma nova ordem econômica mundial, do que no período de entre-guerras).

A primeira consequência imediata para todos os latino-americanos exportadores de matérias primas foi, obviamente, a brutal interrupção no acesso a mercados, seguida, no médio prazo, de uma queda nos volumes e nos valores dessa produção primária. Após uma breve recuperação no imediato pós-guerra, os preços seguem declinantes durante a maior parte dos anos 1920. Quando eles começavam a se recuperar, no final dessa década, a crise de 1929 e a depressão que começa em 1931 arrasta os índices das matérias primas para níveis assustadoramente baixos, o que leva vários países a moratórias de pagamentos de suas dívidas externas, entre eles o Brasil, no começo dessa década. A tabela abaixo, relativa aos termos de intercâmbio para todos os produtos primários, revela a extensão da queda e a manutenção dos baixos patamares nas décadas seguintes.

Termos de intercâmbio, produtos primários	
1913	100
1920	78
1926	70
1929	80
1933	63

Fonte: Ellsworth, 1956, cit. Cardoso-Brignoli, p. 119.

Verificando-se os dados relativos às exportações e importações da América Latina, desde o início da guerra de 1914-18 até as vésperas da Segunda Guerra Mundial, a preços constantes de 1913, se observa ainda que os nove anos da depressão dos anos 1930 ainda reduziram os fluxos do comércio exterior em cerca de 25%, como evidenciado na tabela abaixo; em valores correntes, os níveis registrados em 1938 eram praticamente os mesmos do que aqueles obtidos em 1913.

Comércio exterior da América Latina (milhões US\$, preços de 1913)				
	Importações		Exportações	
Anos	Valores	Variação %	Valores	Variação %
1913	1.453	--	1.588	--
1929	1.769	22	2.139	35
1938	1.320	-25	1.601	-25

Fonte: *The Foreign Trade of Latin America since 1913*, 1952, apud Cardoso-Brignoli, p. 117.

O início da guerra no continente europeu representou, em poucos meses, sérias ameaças às linhas de comunicação marítimas, uma vez que a Alemanha tinha construído para si, desde o final do século XIX, uma marinha de guerra quase tão importante quanto a da Grã-Bretanha. Mais adiante a British Navy consegue desmantelar boa parte da frota germânica, mas de imediato, os transportes marítimos com os portos da Europa do norte foram bastante afetados pelas batalhas navais e pela ação dos submarinos alemães, que atuaram no Atlântico igualmente. Vários países exportadores da América Latina foram afetados, e muitos dos estoques acumulados nos portos europeus ficaram retidos durante praticamente toda a extensão do conflito, até 1918. Ademais da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos, a própria Alemanha se tinha convertido num importante parceiro comercial desses países, notadamente do México, da Argentina e do próprio Brasil, além de ter iniciado um itinerário promissor de investimentos diretos de suas empresas, casas comerciais e mesmo alguns bancos. Outros mercados do velho continente também se viram engolfados no conflito, causando continuados prejuízos a diversos países da região.

Mais grave ainda do que as limitações ao comércio foi a total interrupção dos fluxos financeiros. Os provedores habituais de créditos comerciais e de financiamento aos governos, que eram os banqueiros das principais praças da Europa, com destaque para a City de Londres, se fecharam repentinamente para todos os países, já que foram mobilizados para os esforços nacionais de guerra. A suspensão da conversibilidade das moedas em ouro ou outras divisas afetou sobremaneira os países latino-americanos, que sempre dependeram do aporte de capitais estrangeiros, seja para financiar projetos de investimento em infraestrutura, seja para o financiamento dos próprios governos, muitos deles vivendo permanentemente em déficit orçamentário.

Os efeitos mais importantes da guerra, porém, não se limitaram aos terrenos militar, comercial ou financeiro, e foram bem mais impactantes no domínio econômico no seu sentido mais lato, provocando mudanças extremamente importantes nas políticas econômicas de todos os países, com consequências negativas para todos, ainda que moderadamente positivas para os latino-americanos, que deram início a esforços mais sustentados de industrialização. Junto com a

cessação de pagamentos entre os inimigos e a interrupção de todas as relações comerciais, ocorreu confisco de bens e sequestro de ativos financeiros, temas que seriam longamente discutidos na conferência de paz do pós-guerra, gerando controvérsias entre os delegados. Os países suspenderam o famoso padrão-ouro, ou seja, a garantia em metal das emissões de moeda papel; ainda que teoricamente em vigor, para alguns países, e a despeito de tentativas de seu restabelecimento ao final do conflito, ficou evidente que o lastro metálico tinha deixado de fato de ser um fator relevante nas políticas monetárias dos países. Todos os governos, depois de esgotadas as possibilidades de financiamento voluntário interno do esforço de guerra – via emissão de bônus da dívida pública, e até mediante empréstimos compulsórios – passaram a imprimir dinheiro sem maiores restrições, provocando a primeira grande onda inflacionária nas economias contemporâneas.

Mais impactante ainda foi a intervenção direta na atividade produtiva, não apenas desviando para a produção de guerra quase todas as plantas industriais que tivessem alguma relação com o provisionamento bélico, inclusive alimentar, de transportes e comunicações, mas também via controles de preços, restrições quantitativas, mobilizações laborais e vários outros expedientes intrusivos na vida do setor privado. Nacionalizações e estatizações foram conduzidas por simples medidas administrativas e a planificação nacional tornou-se praticamente compulsória. O mundo nunca mais seria o mesmo, e nesse tipo de economia de guerra estaria uma das bases dos regimes coletivistas que depois surgiriam na Europa, o fascismo e o comunismo.

Os países latino-americanos não recorreram, naquele momento, à estatização de indústrias essenciais como na Europa (tanto porque estas eram poucas), mas sofreram os impactos do novo intervencionismo estatal nas economias de duas maneiras. De um lado, as dificuldades de provisionamento e de acesso a mercados estimularam o início de novas atividades industriais nesses países, ainda que com muitas restrições existentes à aquisição de bens de produção nos principais parceiros envolvidos no conflito. Os mercados internos se tornaram mais relevantes para as economias nacionais. De outro lado, o nacionalismo econômico e os mecanismos de autarquia conhecem novos reforços nesse período. A guerra ajuda a consolidar tendências à introversão, reforçando uma vocação à autonomia nacional que já

estava presente no pensamento de tribunos e de empresários. O Brasil, em especial, encontrou naquela situação uma espécie de legitimidade acrescida para continuar praticando aquilo que sempre fez em sua história: a preferência nacional e o protecionismo comercial como políticas de Estado.

Em outros termos, o efeito mais importante, ainda que indireto, da guerra europeia sobre o pensamento econômico na região, especialmente em sua vertente industrial, talvez tenha sido a orientação para o mercado interno e a autonomia em relação a uma suposta “dependência” do exterior. As gerações seguintes, sobretudo aquelas que viveram a crise de 1929, e uma nova guerra mundial, dez anos depois, consolidaram uma orientação doutrinal em economia que tendia para o nacionalismo econômico, uma política comercial defensiva, uma vocação industrial basicamente voltada para o mercado interno e uma tendência a ver no Estado o grande organizador das atividades produtivas, quase próxima do espírito coletivista que vigorou na Europa durante o entre-guerras. Foi nesse contexto que emerge o pensamento keynesiano, bem mais voltado para a superação de ciclos depressivos, mas que na América Latina, sob a influência de Raúl Presbisch, seria convertido em teoria do desenvolvimento.

4 PADRÕES DE CONVERGÊNCIA E DE DIVERGÊNCIA AO LONGO DO SÉCULO XX

Um dos debates mais frequentes, entre os historiadores econômicos, é aquele relativo aos diferentes itinerários de desenvolvimento econômico e social seguidos pelas ex-colônias europeias ao longo do século XIX e, mais importante, no decorrer do século XX. Independentemente das experiências socialistas, já no entre guerras, mas de forma mais acentuada a partir da Segunda Guerra, a divergência de renda e de níveis de desenvolvimento entre o núcleo de economias capitalistas avançadas e as ex-colônias periféricas tendeu a se acentuar, aliás desde antes, já a partir dos efeitos estruturais trazidos pela segunda revolução industrial (grosso modo entre 1870 e 1914, justamente), quando a América Latina parecia querer se inserir plenamente na economia mundial, ainda que como provedora de matérias primas, mas já ensaiando trajetórias nacionais de industrialização. É possível que a Primeira Guerra Mundial, com seus efeitos delongados no entre-guerras, sob a forma de

protecionismo comercial ampliado, novas suspensões da conversibilidade das moedas e cessação de pagamentos, com a instalação da guerra cambial, tenha interrompido uma convergência que poderia ter se insinuado na *Belle époque*, mas algumas tendências latentes atuaram para acentuar uma outra divergência que se manifestaria mais para o final do século: aquela que se manifestou entre os países da América Latina e os da Ásia “ressurgente”, segundo o termo usado pelo economista historiador Angus Maddison (2001).

A grande divergência – tanto entre os países da América Latina e as economias capitalistas avançadas, desde o início do século, quanto entre aquela região e diversas economias da zona da Ásia Pacífico, mais para o seu último terço – pode ter sido causada não exatamente pelas interrupções nos fluxos econômicos tradicionais, mas mais precisamente por rupturas no plano das ideias e comportamentos. Essencialmente, as duas ou três gerações de líderes políticos civis e militares que passaram a comandar os destinos de diversos países latino-americanos, ao final da Grande Guerra, e também depois do conflito de 1939-45, foram em grande medida formadas ideologicamente no entre-guerras e na sua sequência imediata; elas se familiarizaram exatamente com o pensamento que passou a predominar em diversos países europeus naquele período, especialmente naqueles que enveredaram pelo caminho dos fascismos e das economias coletivistas: um intenso nacionalismo econômico, a não dependência de fontes externas de aprovisionamento (sobretudo em combustíveis e em materiais sensíveis), as políticas comerciais defensivas e o protecionismo tarifário, a introversão produtiva, a ênfase no mercado interno, enfim, tudo aquilo que marcou profundamente, e por muitas décadas, o pensamento econômico latino-americano.

Esses processos mentais, que influenciaram poderosamente as políticas econômicas, foram em grande medida forjados no decorrer da Primeira Guerra Mundial. Os custos e as destruições da Segunda foram bem mais importantes, mas as alterações mais significativas nas políticas econômicas nacionais, no papel dos Estados na vida econômica, já tinham sido dados no decorrer da Primeira. O mundo mudou, a Europa começou sua longa trajetória para o declínio hegemônico, e os países latino-americanos deram início ao seu igualmente longo itinerário de nacionalismo econômico e de intervencionismo estatal. Num primeiro momento,

entretanto, isso não ficou muito evidente, uma vez que a mudança de um padrão de um desenvolvimento “para fora” – como foi caracterizada a fase de inserção nos mercados mundiais via exportações de produtos primários – vigente até a Primeira Guerra, em direção de um modelo orientado “para dentro” – segundo os termos que a Cepal usaria para identificar os processos de industrialização na região a partir do entre-guerras – produziu taxas expressivas de crescimento econômico e de capacitação local em serviços, ainda que com problemas do lado fiscal e o recrudescimento de surtos inflacionários, vários deles virulentos.

As explicações para a divergência latino-americana, primeiro em relação à América do Norte, depois com respeito à região da Ásia Pacífico, são muitas e variadas, indo de fatores institucionais, tradições culturais, o grau de democracia, a extensão da garantia e a proteção dos direitos proprietários, fluxos diferenciados de imigração e sua incorporação às sociedades locais, possíveis comportamentos rentistas, o espírito empreendedor, até a dotação de fatores e sua utilização pelos decisores econômicos (Engerman-Sokoloff, 1997: 260-291). Independentemente, porém, da natureza exata dos processos que produziram a divergência de rendas e de níveis de desenvolvimento, o fato é que os latino-americanos não conseguiram reproduzir o itinerário de sucesso do grande irmão anglo-saxão da América do Norte, mesmo tendo partido de níveis de desenvolvimento relativamente similares, mas demonstrando, inclusive, em alguns casos de modo dramático, uma capacidade chocante de retroceder sobre sucessos anteriores. A Argentina é, provavelmente, um dos exemplo mais chocantes, na história econômica mundial, de recuo relativo e absoluto no confronto com seu próprio sucesso anterior. A tabela seguinte, construída a partir de dados coletados em diversas fontes, em especial em Coatsworth e Maddison, evidencia o descolamento entre as duas regiões em virtude de taxas muito modestas de crescimento ao longo de todo o período.

PIB per capita e taxas anuais de crescimento no Novo Mundo, 1850-1989 (PIB per capita em dólares de 1985)					
Economias	PIB per capita em dólares constantes			Crescimento anual PIB p.c.	
	1850	1913	1989	1850-1913	1913-1989
Argentina	874	2.377	3.880	1,6	0,6
Brasil	901	700	4.241	-0,4	2,4

Chile	484	1.685	5.355	2,0	1,5
México	317	1.104	3.521	2,0	1,5
Peru	526	985	3.142	1,0	1,5
Canadá	850	3.560	17.576	2,3	2,1
EUA	1.394	4.854	18.317	2,0	1,8

Fonte: Engerman-Sokoloff, 1997, p. 270.

Um esforço similar de comparação entre os desempenhos relativos de diversas regiões e países foi conduzido pelo economista historiador Angus Maddison, conhecido por seus esforços de sistematização e homogeneização de dados macroeconômicos e sociais: crescimento populacional, dos produtos nacionais, taxas de crescimento anual e diversos outros indicadores. Ele que tabulou índices agregados de desenvolvimento em diferentes regiões da economia mundial, em três das mais bem sucedidas dentre as cinco fases do desenvolvimento capitalista. Os desempenhos respectivos dos países de sucesso e dos “fracassados” no período recente (1973-1998), chamado de “neoliberal”, é contrastado com duas fases precedentes, a primeira “ordem liberal” (1870-1913) e a “era dourada” do grande crescimento no pós-Segunda Guerra (1950-1973).

Desempenho do PIB per capita em três fases do desenvolvimento capitalista				
Grupos de países	Ordem liberal 1870-1913	Anos dourados 1950-1973	Ord. neoliberal 1973-1998	% do PIB global, 1998
Crescimento médio anual de 49 economias bem sucedidas				
Capitalistas avanç.	1,56	3,72	1,98	53,4
Ásia ressurgente	0,38	2,61	4,18	25,2
<i>34 Av. + 15 Ásia</i>	<i>1,36</i>	<i>2,93</i>	<i>1,91</i>	<i>78,6</i>
Crescimento médio anual de 168 economias “fracassadas”				
40 Outros Ásia	0,48	4,09	0,59	4,3
44 América Latina	1,79	2,52	0,99	8,7
27 Eur. Or.+URSS	1,15	3,49	-1,10	5,4
57 África	0,64	2,07	0,01	3,1
<i>168 Fracassados</i>	<i>1,16</i>	<i>2,94</i>	<i>-0,21</i>	<i>21,4</i>
Mundo	1,30	2,93	1,33	100
Duas outras fases do desenvolvimento capitalista mundial são os anos 1820-1870, quando o crescimento médio mundial do PIB per capita foi de 0,53% ao ano, e os anos 1913-1950, com crescimento médio anual de 0,91%.				

Fonte: Maddison, *The World Economy*, 2001, p. 128-129.

Como se constata, os 44 países da América Latina, os 57 países africanos, os 27 da antiga Europa oriental dominada pela ex-URSS, bem como 40 outras economias menos bem sucedidas da Ásia estão incluídos no grupo dos “fracassados” (*faltering economies*), com resultados contrastantes em relação às 49 economias do

capitalismo avançado e 15 países da “Ásia ressurgente”. Pode-se dizer que estes últimos passam a integrar o “clube dos convergentes”, ao passo que a maioria dos países da América Latina continua a figurar nos *outsiders* da economia mundial, embora alguns deles tenham feito progressos econômicos e sociais. Desde os anos 1990, justamente, o Chile exibiu traços de “tigre asiático” numa América Latina quase entorpecida, ao passo que alguns asiáticos – talvez seja o caso das Filipinas – exibiram características típicas de países latino-americanos, numa região que possui uma dinâmica convergente.

Em consequência do fraco desempenho, a divergência de rendas per capita entre os países latino-americanos e os Estados Unidos continuou, mas os resultados também são contrastantes: enquanto alguns países recuaram na comparação com o país de referência, se aproximando da média da região, como foi o caso da Argentina, outros conseguiram se manter acima da média. Os dados para Cuba, se disponíveis, seriam provavelmente catastróficos, para um país que, em 1959, exibia um dos maiores PIB per capita da região, junto com a Venezuela, cujos valores, na verdade, constituem uma construção artificial da economia do petróleo.

PIB per capita em % do PIB p.c. dos EUA			
Países	1913	1950	1994
Argentina	55	41	37
Chile	40	33	34
Cuba	39	--	--
México	35	27	23
Peru	20	24	14
Colômbia	18	19	24
Brasil	11	15	22
Venezuela	10	38	37
<i>Média</i>	28	29	27

Fonte: Coatsworth, *Latin America...*, op. cit., p. 26

Olhando os indicadores acima, não se pode, com efeito, afirmar que a América Latina tenha sido bem sucedida em seu errático itinerário de crescimento econômico: com poucas exceções – mas o Brasil também recuou nos anos mais recentes – o quadro denota um recuo sensível no medidor mais usual entre os economistas dos progressos na prosperidade material, base indispensável de qualquer desenvolvimento social. Contudo, não se pode dizer que a região tenha sido

afetada por condições adversas vindas do exterior, uma vez que boa parte do período intermediário correspondeu, justamente ao de grande crescimento nas economias capitalistas, os famosos “anos dourados” das três décadas gloriosas de crescimento sustentado, que assistiu à recuperação da Europa, aos deslanchar magnífico do Japão e da Alemanha, completamente destruídos durante a guerra, e mesmo à continuidade dos processos de industrialização substitutiva na América Latina. Outros fatores podem ter estado na origem dessa descontinuidade, que caberia agora examinar.

5 CAMINHOS DIVERGENTES: A ÁSIA COMEÇA A TOMAR O LUGAR DA AMÉRICA LATINA

As duas décadas posteriores à Segunda Guerra, especificamente a partir de 1948, quando é constituída a Comissão Econômica para a América Latina, são aquelas de maior efervescência intelectual na busca de caminhos inéditos para o desenvolvimento da região. Destacaram-se nesse processo de formulação de novos conceitos e de novas receitas de crescimento um economista argentino, Raúl Prebisch, primeiro diretor da Cepal, e o economista brasileiro Celso Furtado, ambos keynesianos, mas numa vertente inovadora, que os identificaria como “desenvolvimentistas”, por oposição aos ditos “ortodoxos”, que seriam aqueles que preconizam as velhas regras da economia neoclássica, cujo maior representante, no Brasil, foi Eugenio Gudin.

Mais ou menos nessa mesma época, um dos mais famosos estudiosos dos processos de desenvolvimento econômico, Gunnar Myrdal, antevia, como resultado de uma enorme pesquisa de terreno conduzida no início dos anos 1960 – publicada em três volumes poucos anos depois, *Asian Drama* (1968) –, um futuro negro para grande parte dos asiáticos, contrapondo a essa visão pessimista suas perspectivas otimistas para a América Latina. Dois anos depois, ele resumia suas reflexões numa obra síntese, *The Challenge of World Poverty: A World Anti-Poverty Program in Outline* (1970), na qual confirmava, já na introdução, seu pessimismo em relação aos países asiáticos, que para ele estariam condenados, pelo futuro previsível, a uma miséria insuperável.

Os países capazes de alcançar as economias avançadas seriam, para Myrdal, os latino-americanos, que constituíam uma espécie de “classe média” no contexto

mundial e estavam seguindo políticas industrializantes segundo recomendações da Cepal, e de seu diretor, Raul Prebisch. Os países asiáticos em geral, e os da Ásia do sul em particular, ficariam reduzidos à pobreza, salvo, dizia Myrdal, se eles seguissem o exemplo da Índia, que praticava um socialismo moderado, uma combinação de planejamento indicativo, com uma forte propensão ao controle dos setores estratégicos da economia, tudo isso combinado a políticas intervencionistas e protecionistas, entre elas a manipulação da taxa de câmbio e a alocação política dos recursos pelo Estado.

A história real tomou um caminho praticamente inverso ao que ele esperava. A situação dos asiáticos melhorou progressivamente – mais para os países da Ásia do Pacífico do que para os do Oceano Índico, com progressos muito rápidos para certo número dos primeiros, justamente conhecidos como “tigres” – enquanto os países latino-americanos não alteraram basicamente sua condição e status no contexto mundial. Eles continuam a ser uma espécie de “classe média” e sequer parecem destinados a se tornar aprendizes de tigres nos anos à frente. Pior: eles viram a sua parte do comércio mundial recuar fortemente, ao passo que os países asiáticos se apropriaram de nichos e mesmo de setores inteiros dos intercâmbios internacionais –sobretudo produtos de alto valor agregado – ao mesmo tempo em que os latino-americanos ficaram presos, na maior parte dos casos, às exportações de um número limitado de produtos minerais e de matérias primas agrícolas.

Quanto à Índia, ela preservou – durante mais de três décadas após ser apontada como exemplo de futuro promissor por Myrdal – o seu lento crescimento e o seu atraso no terreno social, justamente por ter seguido as políticas preconizadas por Gunnar Myrdal. Ela só decolou para taxas mais vigorosas de crescimento quando abandonou aquelas ideias, passando a adotar não as políticas latino-americanas, como recomendadas por Prebisch, mas as receitas asiáticas de inserção na economia mundial, baseadas no setor privado e nos investimentos estrangeiros, em substituição à proteção nacional e o controle do Estado.

O Brasil e o México se tornaram industrializados com base no modelo cepalino e myrdaliano, mas seria difícil dizer que eles tenham conhecido, até os anos 1990, um sucesso de tipo asiático no seu desenvolvimento social, na educação de

base ou na sua integração produtiva às cadeias mundiais de alto valor agregado, ou seja na exportação de produtos manufaturados de maior elasticidade-renda. Mesmo em termos de crescimento, o desempenho foi mais errático, como ressaltado por Robert Barro e Xavier Sala-i-Martin em seu manual sobre o crescimento econômico (1995).

Os países da Ásia Pacífico – com destaque para os que ficaram conhecidos como “tigres”, Taiwan, Coreia do Sul e, parcialmente, Hong Kong e Cingapura – não hesitaram em buscar no comércio exterior e na busca de tecnologias estrangeiras, abrindo-se ou associando-se a empresas multinacionais, o foco central de suas políticas econômicas externas, ou até dos motores verdadeiros dos seus processos nacionais de desenvolvimento econômico e social. O resultado foi o crescimento contínuo do coeficiente de abertura externa na formação de seus respectivos PIBs nacionais – ou seja, a componente do comércio exterior, tanto importações quanto exportações, no conjunto da agregação de valor econômico – ao passo que na América Latina, a parte do comércio exterior diminuía constantemente na economia, da mesma forma como a participação desse continente nos intercâmbios mundiais.

De fato, ocorreu uma notável inversão de tendências entre a América Latina e a Ásia Pacífico no que tange suas participações respectivas nos fluxos de comércio internacional, o que se refletiu inteiramente em suas especializações produtivas: enquanto a América Latina continuava a aprofundar seu papel de fornecedor confirmado de matérias primas agrícolas, minerais e de energia, a Ásia fortalecia seu papel na assemblagem, depois na produção de bens manufaturados para os mercados dos países ricos (e de outros países em desenvolvimento, como já tinha feito anteriormente o Japão). Nesse processo, a Ásia foi ganhando capacitação tecnológica e pleno domínio dos circuitos comerciais, ao mesmo tempo em que a América Latina estacionava na produção primário-exportadora e na introversão econômica e comercial.

Não se pode, exatamente, falar de Ásia, como um todo, nesse quesito da industrialização, uma vez que as situações nacionais são bastante diferenciadas, em função das diferentes capacitações dos países em termos de sistemas nacionais de

inovação e de invenções industriais (patentes). Alguns países, como Coreia do Sul e Taiwan realizaram o grande salto nessa área, passando não apenas a ser autônomos, a partir de certo período de aprendizagem, como a dispensar, em grande medida, os contratos de licenciamento anteriormente feitos com economias mais avançadas, passando eles mesmos a contribuir para o estoque mundial de inovações tecnológicas. Outros países, porém, mais concentrados no Sudeste asiático, continuaram dependentes de licenciamento estrangeiro nos sistemas mais sofisticados, continuando a servir como base manufatureira e de assemblagem de partes e peças importadas, baseando-se na relativa abundância de mão-de-obra a custos moderados. Situações especiais são encontradas nos casos de Hong Kong e Cingapura que desenvolveram vantagens comparativas mais vinculadas às áreas de comércio e finanças, a partir de serviços de intermediação bastante sofisticados, reforçando seus ganhos de renda per capita. Em todos esses casos, o comércio exterior consolidou níveis de participação na formação do produto nacional em proporções bem maiores do que as existentes na América Latina.

A América Latina poderia ter conhecido taxas mais robustas de desenvolvimento econômico e social se ela tivesse estabelecido um conjunto de políticas e de instituições voltadas para o crescimento, em lugar de se perder na instabilidade econômica e social durante boa parte do período contemporâneo. Tal situação alimentou golpes de Estado, revoluções, até mesmo guerras civis, além da fuga de capitais, crises de cambiais e de endividamento. O continente poderia ter atingido uma melhor situação do ponto de vista econômico e social, se tivesse escapado do emissionismo inflacionista e preservado o equilíbrio fiscal e a abertura externa.

Os líderes políticos da América Latina se referem sempre à busca da igualdade e da justiça social, objetivos que estavam no centro das reflexões de Gunnar Myrdal em torno dos projetos de desenvolvimento que se necessitaria implementar nos países subdesenvolvidos daquela época para aproximá-los dos países já desenvolvidos do Ocidente capitalista. A maior parte dos asiáticos – salvo, talvez, a Coreia do Sul, e Taiwan, em virtude de uma reforma agrária de alguma forma forçada pelos Estados Unidos – se desenvolveram mantendo, ou aumentando – é o caso da China na sua conjuntura atual – altas taxas de desigualdade na

distribuição de renda. Gunnar Myrdal colocava os países avançados em face de uma espécie de “imperativo moral”, que era o da assistência ao desenvolvimento, preconizando um forte aumento da cooperação técnica e de doações concessionais dirigidas aos países mais pobres, por meio do CAD-OCDE e dos programas do ONU e de suas agências, ou diretamente, pela via bilateral.

Não seria falso afirmar que os países que se desenvolveram de fato não o fizeram porque beneficiários da ajuda multilateral, mas em virtude de sua integração à economia mundial pela via dos mercados, como recomendava desde 1957, o economista Peter Bauer. Inversamente, cabe registrar que os países que mais receberam ajuda continuaram patinando na na pobreza, e assistiram ao aumento da corrupção, como observado pelo economista William Easterly, ex-funcionário do Banco Mundial, atualmente um crítico acerbo da assistência oficial ao desenvolvimento (2006).

A América Latina enfrentou vários dissabores e frustrações, comparativamente a outras regiões, particularmente em relação à Ásia, no tocante a vários temas, tanto os econômicos quanto os políticos ou sociais: integração regional, desenvolvimento social, instituições de governança, crescimento econômico, participação no comércio mundial, competitividade, liberdade econômica; no que respeita democracia e direitos humanos, em contrapartida, os contrastes não existem, pois ambas regiões exibiram, e continuam exibindo, indicadores e práticas deploráveis em ambos quesitos, com algumas exceções.

A realidade da América Latina não é sempre negativa, e não se pode negar os progressos reais logrados em alguns desses terrenos, a começar por uma diminuição – mas verdadeiramente muito modesta – da miséria, da pobreza e das desigualdades, ainda que de forma bastante variável segundo os países da região. Mas é preciso também reconhecer que esse desempenho aconteceu ao cabo de várias décadas de inflação acelerada, processo que constitui o pior dos impostos sobre a população mais pobre, uma vez que esta não tem meios para se defender do fenômeno. A diminuição do ritmo da inflação, nos últimos anos, respondeu sobretudo uma exigência da sociedade, bem mais do que representou uma conquista dos governos.

6 A AMÉRICA LATINA TAMBÉM COMEÇA A DIVERGIR INTERNAMENTE

Caberia, no entanto, fazer uma distinção entre três tipos de países, que praticam políticas econômicas variadas, segundo sua orientação geral com respeito ao que normalmente se chama de ortodoxia doutrinal: existem nítidas diferenças entre as orientações de políticas econômicas tomadas por eles. Quais são eles?

Primeiramente, o Chile e o México, que levaram mais longe o processo de reformas com orientação de mercado, logrando sucesso relativo na empreitada; em seguida, o Brasil e a Argentina, que ficaram no meio do caminho das reformas, e que avançam ou recuam em função dos grupos políticos que ocupam o poder alternativamente; finalmente, os países ditos bolivarianos, comandados pela Venezuela, fortemente engajados em políticas antimercado, ou de retorno à antiga preeminência do Estado na condução dos principais assuntos econômicos; aqui poderiam ser incluídos o Equador e a Bolívia, embora eles não tenham avançado tanto quanto a Venezuela do “socialismo do século XXI” na estatização dos principais setores de atividade.

Outros países, como a Colômbia, o Peru, ou o Uruguai e o Paraguai, podem se aproximar do primeiro ou do segundo grupo, segundo as circunstâncias e em função de uma conjuntura que pode ser determinada pelos seus problemas específicos, pela dinâmica interna de suas economias, pelas relações com vizinhos, ou ainda pelas condições dos mercados internacionais. Os itinerários nacionais variam de maneira surpreendentemente rápida, ou por desenvolvimentos mais influenciados pelos cenários políticos do que pelas flutuações econômicas, embora estas últimas sempre influenciem os primeiros. Existem ainda casos especiais, e a Argentina certamente constitui um deles, podendo inclusive se aproximar do terceiro grupo. Da mesma forma, países aparentemente ameaçados de derrapagens constantes, pelos inúmeros problemas sociais persistentes – inclusive com ameaças de guerras civis – podem surpreender de modo positivo, como a Colômbia e o Peru, que se aproximaram do primeiro grupo.

Alguns parâmetros de comparação, permitem esse agrupamento em função das orientações básicas adotadas pelos três grupos de países. Os globalizados tomam

a ordem global como um dado da realidade, e adaptam as suas políticas aos desafios percebidos, sempre no sentido de sua inserção naquele oceano revolto. Os reticentes, ou dubitativos, hesitam, como parece claro, a se lançar ao mar, preferindo construir anteparos às marés montantes da globalização. Os bolivarianos, finalmente, seguem a cartilha dos antiglobalizadores e partem de uma recusa da ordem global para propor caminhos alternativos que nunca foram claramente expostos quanto aos objetivos finais.

Pode-se considerar quatro tipos de critérios para examinar a evolução recente desses três grupos de países. Alguns deles exibem indicadores objetivos, como as políticas econômicas, que podem ser avaliadas pelas taxas de crescimento, de inflação, de estabilidade monetária, de equilíbrio das contas públicas e das transações externas, entre outros. Outros critérios são de natureza mais qualitativa, como por exemplo, a atitude em relação à integração regional ou à inserção internacional, o que também pode ser avaliado pelo número de acordos comerciais e o seu impacto nos intercâmbios externos do país. Vários outros, finalmente, pertencem a um universo mais subjetivo, ou sujeito a contestações políticas, como podem ser a adesão do país – na verdade dos dirigentes políticos – aos valores mais profundos da democracia, das liberdades individuais ou o respeito aos direitos humanos.

6.1 Os globalizados

O México foi o primeiro país a ter empreendido um novo caminho, imediatamente após a crise da dívida de 1982. Mesmo o Chile de Pinochet, com suas orientações mais favoráveis ao capital estrangeiro e à iniciativa privada, perdeu bastante tempo na rota da estabilização e das reformas estruturais. Entretanto, uma vez lançadas as reformas de seu modelo econômico, o Chile foi mais longe e de maneira mais consistente no caminho adotado, talvez porque o peso das tradições sociais e um sistema político muito rígido, no caso do México, atuaram para retardar o ritmo e a extensão das mudanças requeridas pela sua nova opção estratégica, que era simplesmente a de deixar de lutar contra a sua geografia para se acomodar nos benefícios de estar acoplado a um império econômico aberto.

Os mexicanos pensaram no Nafta bem mais como um tratado de “exportação” de seus excedentes demográficos do que como uma extensão do sistema já estabelecido das *maquiladoras*, essas fábricas instaladas na fronteira, de montagem de acessórios fornecidos por empresas americanas que depois voltam para o mercado americano. O México continua a servir como uma extensão da máquina produtiva dos Estados Unidos, tanto quanto de oficinas de montagem para indústrias estrangeiras que querem penetrar no mercado americano sem os custos de mão-de-obra daquele mercado.

O Chile, em contrapartida, deu início a um processo de reformas orientadas para a produtividade e a competitividade do seu sistema econômico alguns anos depois do brutal golpe de 1973, causador de milhares de vítimas entre seus inimigos presumidos, aliás, após que uma crise bancária e a persistência da inflação comesçassem a colocar em dúvida as capacidades gestoras dos militares, aparentemente apenas habilitados a manter o regime repressivo. Com a substituição dos responsáveis econômicos, o país também resolveu compatibilizar suas ofertas de mercado às possibilidades de sua geografia, dos seus recursos naturais, embora modernizando seus sistemas produtivos para aproveitar ao máximo suas vantagens comparativas, em linha com suas especializações de maior retorno (totalmente de acordo com a teoria ricardiana do comércio internacional). O Chile passou a se abrir ao mundo sobre a base de acordos de livre-comércio e talvez seja hoje o país de maior extensão nessa rede de instrumentos de liberalização comercial, se não pelo seu número total, ao menos por sua incidência econômica: o país andino provavelmente consolidou uma abertura parcial ou total com cerca de 80% do PIB mundial, conjunto que compreende todo o hemisfério, a União Europeia e todos os demais grandes parceiros do sistema multilateral de comércio (e de investimentos, o que cabe também lembrar).

O crescimento registrado nos anos 1990 lhe valeu o título de “tigre asiático” da América Latina, e mesmo as crises financeiras desses anos, ou da primeira década do novo milênio, não afetaram a sua estabilidade econômica, nem, de resto, o seu modelo de política econômica, que poderia ser chamado de neoliberal (e mantido mesmo sob a presidência de socialistas). Exceção feita dos defeitos ainda importantes no sistema de educação pública, e de uma grande desigualdade na

repartição da renda nacional, o Chile talvez esteja mais à vontade no seio da OCDE do que o México ou outros países exibindo um perfil ainda mais dirigista ou intervencionista. Neste sentido, o Chile é, no conjunto latino-americano, o país que decisivamente deu um grande passo à frente.

6.2 Os reticentes

A situação dos “intermediários” é bem diferente. Trata-se de países que deram início a reformas muito sérias no decorrer dos anos 1990, como o Brasil e a Argentina, mas que acabaram ficando na metade do caminho, ou que podem mesmo ter recuado a fases que já pareciam ter sido enterradas em sua história econômica. A história econômica da Argentina é extraordinária a todos os títulos, pelo sentido inverso que o país sempre deu aos resultados habitualmente esperados em termos de progressos no caminho da prosperidade e da acumulação de riquezas (BEATTIE, 2010). Um século atrás, a Argentina era mais rica do que a França, pelo menos em renda per capita: atualmente, os argentinos alcançam o máximo de 1/3 da renda per capita dos americanos, e são também apenas um terço mais ricos que os brasileiros. O valor agregado pela economia brasileira superou, desde muito tempo, a soma da riqueza nacional argentina, sem mencionar o produto industrial e, certamente também, diversos setores da agricultura, outrora o grande diferencial a favor do país platino (MADDISON, 2001).

Depois do golpe de Estado de 1930 – que inaugurou a longa ruptura do país com o Estado de direito – a Argentina percorreu praticamente todas as etapas de um longo processo, ainda não terminado, de declínio econômico, mas que constitui também um exemplo único no mundo de erosão contínua de suas instituições políticas. Pode-se dizer, em seu favor, que os argentinos não inverteram totalmente o manual básico de economia elementar – como o fizeram, por exemplo, os chavistas venezuelanos, com e sem Chávez –, mais eles maltrataram de tal forma as regras fundamentais da vida econômica que terminaram por se descobrir sozinhos em face do mundo.

Quanto ao Brasil, depois de um ciclo de reformas efetuadas durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, em meados dos anos 1990 –

quando foram mudados artigos da Constituição tratando de dispositivos-chaves para a vida econômica do país, entre os quais a discriminação contra o capital estrangeiro – o processo de ajustes e mudanças pós-Plano Real, para consolidar a estabilização e retomar o crescimento, ficou sob a pressão das crises financeiras regionais e internacionais, ameaçando inclusive a sobrevivência do real, para o qual se adotou um regime de flutuação, em vista dos ataques contra uma banda cambial que não resistiu à erosão das reservas internacionais do país. Os apagões de energia elétrica e a crise terminal do peso argentino fizeram o resto, mas, com o apoio de três acordos de sustentação com o FMI, o Brasil pode superar a pior fase das turbulências. A próxima etapa foi constituída precisamente pela eleição de Lula, que havia prometido mudar a política econômica, uma vez que o programa do PT previa calotes na dívida externa e na interna.

As privatizações efetuadas sob FHC não foram revertidas por Lula, mas este não deixou de explorar politicamente as mudanças liberais que tinha sido implementadas no governo anterior; Lula simplesmente paralisou o processo de reformas, e passou a viver sob a bonança da demanda chinesa, que permitiu sete longos anos de preços recordes nas matérias primas exportadas pelo Brasil. O que Lula efetivamente operou, sem qualquer constrangimento, foi um retorno do Estado a certo dirigismo econômico e aos ensaios de planejamento centralizado dos tempos militares, sem dispor de tecnocratas competentes como os da conjuntura autoritária anterior.

De forma geral, ocorreu um nítido viés dirigista, de protecionismo às empresas nacionais (sobretudo estatais) e de aprofundamento da carga fiscal, penalizando tanto as empresas privadas quanto os brasileiros de classe média, chamados a pagar os benefícios sociais que Lula passou a distribuir nas camadas mais pobres da sociedade. Não é surpreendente, assim, que ao cabo desse processo de extração estatal sempre crescente, as indústrias brasileiras se tenham tornado pouco competitiva – não apenas externamente, mas inclusive no próprio mercado interno –, e não especialmente por causa da concorrência predatória dos chineses (que também existe, mas o Brasil ainda tem tarifas aduaneiras bastante elevadas), mas em virtude essencialmente de problemas *made in Brazil*. A taxa de poupança nacional continuou medíocre e como o Estado passou a gastar mais consigo mesmo,

a taxa de investimento manteve-se em patamares insuficientes para sustentar um crescimento autônomo superior a 2% (o resto sendo efeito da demanda chinesa e dos efeitos sobre os preços das commodities).

6.3 Os bolivarianos

O bolivarianismo remete mais a um rótulo – construído e desviado do conceito original pelo ex-caudilho da Venezuela, Hugo Chávez, para servir aos seus objetivos políticos – do que propriamente a um conjunto coerente de políticas econômicas. A base doutrinal seria dada por um mal definido “socialismo do século XXI”, bem mais próximo do fascismo econômico – e sobretudo político – do que de qualquer experiência análoga ao marxismo econômico. Não existem grandes objetivos comuns aos bolivarianos – entre os quais poderiam ser ainda incluídos a Bolívia de Evo Morales, o Equador de Rafael Correa, e a Nicarágua de Daniel Ortega –, a não ser a mesma vontade de se opor ao fantasma do imperialismo americano, que parece ser o único obstáculo a que esses países se tornem desenvolvidos. Em nome desses vagos objetivos, eles se empenham em construir um simulacro de “poder popular” que se confunde, em tudo e por tudo, com os velhos regimes autoritários dominados pela figura de um caudilho que assume ares salvacionistas.

Os mal definidos bolivarianos estão entre os que mais recuaram do ponto de vista dos critérios considerados para avaliar o desempenho relativo da região e dos países, no que se refere a economia, política, a democracia, os direitos humanos, a integração regional e a inserção na economia mundial, a liberdade de expressão e de imprensa, a independência dos demais poderes ante o Executivo e, talvez o fator mais relevante, a mobilização do sub-proletariado para servir de escudo – algumas vezes armado – ou de tropa de manobra a serviço do poder bonapartista.

No meio do caminho entre os globalizados e os reticentes podem ser vistos alguns países que na verdade se comportaram bem economicamente nos últimos anos, como o Peru e a Colômbia, mas que ainda enfrentam problemas de ordem política e social, que podem afetar sua estabilidade institucional e as perspectivas para o futuro. Mas são estes dois países que concluíram uma aliança econômica com

os dois globalizadores, para constituir uma área de integração mais profunda do que a existente na região, chamada de “Aliança do Pacífico”, que deve permitir-lhes prosseguir seus processos de liberalização comercial e de abertura econômica recíproca, de maneira a apresentar uma espécie de frente comum no grande diálogo econômico e comercial que se trava atualmente no âmbito do Pacífico, em especial com os asiáticos no contexto da Apec, base possível de uma futura ampla zona de livre comércio naquela região.

Os países do Mercosul, assim como os do Alba, estão completamente à margem desses arranjos pragmáticos que se estabelecem em torno de novas oportunidades comerciais, mas sobretudo de investimentos diretos das grandes empresas multinacionais que se situam na vanguarda do progresso tecnológico. Peru e Colômbia se engajaram resolutamente nessa direção, com o Chile e o México, e não importa muito aqui se a liberalização comercial que eles fizeram entre eles – quase total, mas cobrindo uma parte pequena do comércio total de cada um deles – não produzirá grandes efeitos nas correntes de comércio adicionais que forem criadas pela Aliança do Pacífico: o importante, na verdade, não é tanto a integração entre eles – que será sempre limitada – mas a decisão de se abrir aos novos circuitos da integração produtiva global, algo que os reticentes desdenham, ou ainda não se decidiram a enfrentar.

Os outros dois pequenos membros do Mercosul, Paraguai e Uruguai, já sinalizaram, em diversas ocasiões, que estariam dispostos a seguir adiante na integração global, independentemente das reticências do bloco, mas, por um lado, eles são obstados pelas regras comuns – que na verdade atuam como uma camisa de força – de se negociar conjuntamente e, por outro, pelo próprio caráter errático de seus cenários políticos internos. Em face da relativa estagnação do Mercosul, eles podem deixar de ser indecisos e tomarem partido pelo bloco que preferiu avançar.

7 O QUE MUDOU, O QUE PERMANECEU, NO LONGO PRAZO?

A economia mundial, que caminhava para uma relativa integração sob o império do livre comércio, na conjuntura histórica da *belle époque* – entre 1870 e 1914 – foi desintegrada pela Primeira Guerra Mundial e pelo surgimento do

socialismo de tipo soviético, em seu final. Posteriormente, as crises econômicas do entre-guerras e a ampliação do universo socialista ao final da Segunda Guerra Mundial reforçaram a divisão econômica e política mundial, durante mais quatro décadas, até a implosão do socialismo, na última década do século XX e a retomada do processo de globalização sob o domínio inequívoco das economias de mercado, avançadas e emergentes.

Novos processos de integração regional tiveram início na Europa destruída pela guerra, e não exatamente na Ásia, embora nas duas regiões as motivações tenham sido basicamente políticas, mais até do que econômicas ou comerciais. Desde o início dos anos 1950, os principais países da Europa ocidental, os mesmos que foram beneficiados pelo Plano Marshall, de recuperação econômica europeia no imediato pós-guerra, começaram a se unir num processo de integração de tipo comunitário, ou seja, com cessão de soberania, em grande medida para fazer face ao desafio então representado pela União Soviética. O primeiro passo foi dado com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, em 1951, seguida, seis anos depois, pela constituição do Mercado Comum Europeu, num processo que desembocaria na União Europeia, mais de três décadas à frente.

Na Ásia, se vivia igualmente a bipolaridade entre o capitalismo e o socialismo, e um dos primeiros experimentos de integração foi a criação, em 1961, da Associação da Ásia do Sudeste, de orientação basicamente anticomunista e com apenas três países: as Filipinas, a Malásia e a Tailândia. Cingapura – que se tornou independente da Malásia em 1965 – e Indonésia – que emergiu de um violento golpe anticomunista no mesmo ano – se juntaram ao bloco em 1967, para constituir o que passou a ser chamado de Associação das Nações do Sudeste Asiático, ainda de perfil marcadamente político, mas já exibindo algumas das características que fariam da ASEAN um dos blocos mais exitosos em termos de integração à economia mundial: em lugar de se enclausurar em regimes econômicos estreitamente nacionalistas e protecionistas, como muitos dos países da América Latina nessa mesma época, os membros da ASEAN praticavam aquilo que estava exatamente sendo abandonado pelos parceiros latino-americanos, o chamado “desenvolvimento para fora”. Eles se abriram aos investimentos estrangeiros e a uma grande conexão com os mercados

ocidentais, participando na grande cadeia de criação de valor e de divisão mundial do trabalho já então liderado por grandes companhias multinacionais.

Não se tratava tanto de adquirir o controle e a soberania sobre seus recursos naturais, ou de impulsionar o fortalecimento de companhias nacionais voltadas para o mercado interno, como na América Latina, mas de participar dos circuitos de produção e de distribuição de bens manufaturados que tinham seu destino final nos mercados dos países desenvolvidos, onde estavam situadas as sedes das multinacionais investidoras, justamente. Durante muito tempo se desprezou, na maior parte da América Latina, a abertura econômica e a liberalização comercial, em favor de projetos nacionais de industrialização, que, no plano continental, deveriam conduzir a uma integração voltada essencialmente para os próprios mercados nacionais, ainda se esse mesmo objetivo, devido às políticas de proteção às indústrias nacionais, fosse objetivamente contrário ao princípio da integração econômica que se tentava impulsionar simultaneamente. Uma racionalização a esse respeito foi feito no âmbito da Cepal, que passou a preconizar um crescimento “hacia adentro”, em lugar do que teria ocorrido em épocas anteriores, mas preservando o princípio da integração industrial convergente dos países da região.

A América Latina, durante a maior parte da história contemporânea, foi estatista, protecionista, dirigista, características geralmente legitimadas por um projeto qualquer de desenvolvimento. As reformas dos anos 1980 e das décadas posteriores estabilizaram parcialmente economias assoladas por inflações virulentas, mas poucos países continuaram a seguir o caminho das reformas estruturais para abrir suas economias, reduzir os gastos do Estado, capacitar a mão-de obra ou melhorar as infraestruturas. Os países que o fizeram, de maneira mais acabada, foram recompensados por taxas de crescimento sustentadas, como foi o caso do Chile. Os países menos capazes de avançar nas reformas – seja por falta de liderança política, seja por alguma maldição dos recursos naturais, como acontece facilmente com o petróleo – estão em grande medida condenados a repetir a história de *booms and busts*, de um crescimento errático seguido de uma crise, ou até de uma recessão.

Pode ocorrer, também, que países reticentes só consigam avançar em marcha irregular, comumente chamada de “voo de galinha”, em virtude desses saltos

frustrados, buscando uma decolagem sempre comprometida pelo peso do Estado, pela falta de poupança e de investimentos, ou pela ausência de inovação técnica, dos quais decorre o “eterno retorno” à exportação de matérias primas, como parece ser atualmente o caso do Brasil. De maneira geral, o Brasil e a América Latina parecem ter sido confirmados num papel de fornecedores de matérias primas para os países industrializados, inclusive, e sobretudo, para a China. Em todo caso, uma comparação entre os desempenhos de crescimento da renda per capita entre os maiores países da região, com seus possíveis equivalentes na Ásia Pacífico, deixa um sabor amargo de oportunidades perdidas e de possibilidades não aproveitadas, como se pode constatar na tabela abaixo.

Valores correntes (\$) e crescimento (%) do PIB per capita em países selecionados da América Latina e da Ásia, 1980-2013 (US\$ PPP = paridade de poder de compra)						
Países	1980 - \$	1990 - %	2000 - %	2010 - %	2013 - %	2013 - \$
Países da América Latina						
Argentina	4,893.76	-1,3	-0,8	9,1	2,0	18,709.31
Brasil	3,690.60	-4,1	4,3	7,5	3,0	12,340.18
Chile	2,921.70	3,6	4,4	5,7	4,9	19,474.74
Colômbia	2,442.51	4,3	2,9	3,9	4,1	11,284.22
México	4,980.77	5,1	5,9	5,3	3,4	15,931.75
Peru	2,965.32	-5,1	2,5	8,8	6,2	11,403.04
Venezuela	5,754.16	6,4	3,7	-1,5	0,0	13,633.61
Países da Ásia Pacífico						
China	250.87	3,8	8,4	10,4	8,0	10,011.48
Coreia do Sul	2,302.29	9,3	8,8	6,3	2,8	33,580.49
Hong Kong	6,790.91	3,9	7,9	6,8	2,9	53,432.23
Indonésia	729.582	7,2	4,2	6,2	6,3	5,302.03
Malásia	318.762	9,0	8,7	7,1	5,1	17,775.70
Tailândia	1,090.08	11,6	4,7	7,8	5,9	10,848.74
Taiwan	3,570.61	6,8	5,8	10,7	2,9	40,392.86
Média dos países emergentes e em desenvolvimento						
Valores e crescim.	1,100.62	3,4	5,9	7,6	5,3	7,415.19
Média das economias mais avançadas						
Valores e crescim.	10,329.06	2,9	3,7	2,8	1,2	43,138.63
Nota: Os valores correntes estão expressos em Paridade de Poder de Compra, medida mais fiável para comparações internacionais de capacidade aquisitiva; as taxas de crescimento estão calculadas sobre valores constantes, em moedas nacionais, o que reflete melhor a dinâmica real da economia, sem eventuais distorções cambiais; dados da Argentina para a fase recente estão distorcidos,						

superestimados, devido a manipulação estatística quanto aos valores do PIB.

Fonte: Economy Watch. Disponível em: <http://www.economywatch.com/economic-statistics>, diversos anos e tabelas.

Registre-se que foram simplesmente compilados dados estatísticos homogêneos sobre o crescimento do PIB per capita, em anos selecionados, sem maiores ponderações quanto aos ritmos de crescimento, sobre crises eventuais ou sobre as mudanças, bem mais frequentes na América Latina, dos padrões monetários, que nada mais são do que o reflexo da qualidade das políticas econômicas dos países em questão. Os resultados são, porém, previsíveis e esperados: mesmo países asiáticos de menor desenvolvimento relativo fizeram melhor do que os latino-americanos nas últimas três décadas de retomada da globalização. Uma das razões, justamente, foi a de que eles se inseriram de modo mais consistente nos grandes circuitos produtivos e comerciais da economia mundial, ademais de manterem, na média, taxas de poupança e de investimento mais elevadas, políticas fiscais mais responsáveis, maior realismo nas políticas cambiais e maior atratividade ao investimento direto estrangeiro. Os países asiáticos foram tão, ou mais, afetados pelas crises financeiras internacionais quanto os latino-americanos; o que provavelmente eles não tiveram em igual proporção foi a volatilidade interna associada a políticas econômicas erráticas, sendo o outro diferencial relevante a educação.

8 LIÇÕES DE UM SÉCULO PERDIDO?

A América Latina não conheceu as guerras que assolaram a Europa no decorrer do século XX, ou desastres humanitários tão extensos quanto os da África; tampouco experimentou a miséria extrema de certas regiões da Ásia, sobretudo aquela ainda mais extrema do subcontinente indiano. Ela ficou na média do mundo em desenvolvimento, e ali estacionou, evitando os bloqueios africanos, mas sem lograr construir economias dinâmicas como as da Ásia Pacífico. Entre o início dos anos 1960 e o final do milênio, pode-se dizer que essas duas regiões trocaram de lugar, em termos de comércio, de investimentos, de renda, de inovações tecnológicas e de inserção na economia global.

Na verdade, boa parte da América Latina se recolheu sobre si mesma, e isso teve um custo em termos de progressos tecnológicos – ou melhor, de atrasos – e de

perda de oportunidades de acesso a mercados mais amplos. Ainda hoje, enquanto a bacia do Pacífico constrói, pouco a pouco, um imenso espaço de produção e de intercâmbios industriais, comerciais, financeiros e tecnológicos do mais alto nível, muitos países latino-americanos se orgulham de organizar encontros exclusivamente regionais – sem a tutela do império, como dizem alguns – e criam organismos para seu uso exclusivo, como se o estabelecimento de novas burocracias alheias ao controle de Washington pudesse lhes garantir ganhos que eles supostamente não poderiam obter no plano hemisférico. A constituição de um bizarro Banco do Sul, assim como a decisão de criar um outro no âmbito dos Brics já sinalizam quanto a essa vontade – que não é a de todos os países da região, obviamente – de eximir-se dos grandes desafios globais para operar numa escala mais restrita, apenas com países dotados da mesma visão introvertida.

Espaços continentais abrigam necessariamente grande diversidade de tradições culturais e de arranjos institucionais, como ocorre na Ásia, na África, ou mesmo na Europa, que, a despeito da união política que engloba atualmente quase três dezenas de países, ainda se caracteriza por um mosaico de povos e de culturas. O que, sobretudo, é preciso constatar, entretanto, não é tanto a existência de resultados contrastados dentro da América Latina – já que isso é absolutamente normal –, quanto uma tendência latente que confirma o aprofundamento da diversificação estrutural das políticas econômicas nacionais, segundo as linhas já expostas anteriormente: existem países que perseguem incessantemente sua inserção nos mercados globais – e o Chile constitui o exemplo mais claro desse tipo de atitude –, assim como existem outros que resistem e procuram conter esse processo – como vimos nos casos dos reticentes, como o Brasil e a Argentina. Também existem alguns outros, finalmente, que pretendem fazer girar para trás a roda da História, como se fosse realmente possível impedir processos econômicos de continuar avançando, ainda que de forma contraditória; de fato é possível, mas ao custo de um isolamento das correntes mais dinâmicas da economia internacional, e ao preço de controles cada vez mais extensos, e inúteis, para impedir os seus povos de aceder aos benefícios da globalização.

Os líderes políticos desses últimos países, ditos bolivarianos, correm o risco de fazer suas sociedades retroceder vários anos em direção ao passado, se seguirem

seus instintos no sentido de qualificar a democracia – que seja “popular”, ou “participativa”, ou ainda “direta” – e de controlar pelo alto as engrenagens da vida econômica. De seu lado, os reticentes podem, por suas hesitações, atrasar os ajustes necessários ao ingresso dessas sociedades no grande turbilhão da globalização. Num ou noutro caso, correm o risco de simplesmente fazer com que a América Latina continue a acompanhar com um passo hesitante o ritmo irregular e desigual dos progressos econômicos e sociais que se desenvolvem em escala planetária.

Infelizmente, nem todo mundo consegue acelerar o carro de bois da História, ou substituí-lo por veículos mais ágeis, capazes de levar adiante sociedades inteiras de maneira mais rápida. Essas acelerações só acontecem muito raramente no itinerário histórico das nações. Na média, a América Latina, com muito poucas exceções, não parece ainda preparada, ou capacitada, para empreender uma via mais rápida em direção à modernidade. Em cem anos de trajetória econômica ela permaneceu mais ou menos no mesmo lugar, mesmo considerando-se que o período foi marcado por duas guerras globais devastadoras, que aliás não afetaram significativamente a região. Espera-se apenas que os próximos cem anos sejam bem mais estimulantes do que os últimos cem, de grandes promessas e de poucas realizações substantivas.

REFERÊNCIAS

- BARRO, Robert; SALA-I-MARTIN, Xavier. *Economic growth*. 2. ed. Cambridge, MA: The MIT Press, 1995.
- BAUER, Peter. *The economics of under-developed countries*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1957.
- BEATTIE, Alan. *False economy: a surprising economic history of the world*. Nova York: Riverhead, 2010.
- BLAS, Patricio de, et al. *Historia común de Iberoamérica*. Madrid: Edaf, 2000.
- CARDOSO, Ciro F. S.; BRIGNOLI, Héctor Pérez. *História económica de América Latina, economías de exportación y economía capitalista*. 4. ed. Barcelona: Crítica, 1999. v. 2.

COATSWORTH, John; TAYLOR, Alan M. (ed.). *Latin America and the World Economy Since 1800*. Cambridge, MA: David Rockefeller Center for Latin American Studies, 1998.

EASTERLY, William. *The white man's burden: why the west's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. Nova York: Penguin Books, 2006.

ENGERMAN, Stanley L.; SOKOLOFF, Kenneth L. Factor endowments, institutions, and differential paths of growth among new world economies: a view from economic historians from the United States”, In: HABER, Stephen (ed.), *How Latin America fell behind: essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*. Stanford: Stanford University Press, 1997. p. 260-291.

ELLSWORTH, P. T. The terms of trade between primary producing and industrial countries. *Inter-American Economic Affairs*, Washington, v. 10, n. 1, p. 47-65, 1956.

FOREMAN-PECK, James. *A history of the world economy: international economic relations since 1850*. Brighton: Wheatsheaf, 1986.

MADDISON, Angus. *The world economy: a millennial perspective* Paris: OECD Development Centre, 2001.

MYRDAL, Gunnar. *The challenge of world poverty: a world anti-poverty program in outline*. Nova York: Pantheon Books, 1970.

MYRDAL, Gunnar. *Asian drama: an inquiry into the poverty of nation*. Londres: Allen Lane; The Penguin Press, 1968. 3 vols.

ANOTAÇÕES SOBRE OS INSTITUTOS DO MATCHING CREDIT E TAX SPARING NOS ACORDOS INTERNACIONAIS

Patrícia Cristina Orlando Villalba¹

1 INTRODUÇÃO

O artigo tem por escopo a exposição e a análise dos mecanismos internacionais de tributação da renda e das formas para se evitar a bitributação no âmbito internacional, atualmente vigentes, pontuando comparativamente com os sistemas que o antecederam e com procedimentos recentes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) no que concerne ao *Base Erosion and profit shifting* (BEPS), na medida em que forem pertinentes ao tema estudado.

Justifica-se a presente pesquisa na crescente relevância das questões tributárias internacionais, tendo em conta a dissolução de fronteiras e a expansão de empresas multinacionais. Deriva do próprio comércio internacional a necessidade do diálogo entre os sistemas tributários de países soberanos, sob pena de se prejudicar a economia de mercado e o desenvolvimento global como um todo.

Em um plano geral, as operações econômicas que extrapolam os limites territoriais nacionais surgiram como um meio de solucionar conflitos, especialmente os econômicos, entre as nações de um mundo transnacional. Em face do poder de tributar dos Estados, a fusão dos limites territoriais e especialmente dos critérios utilizados por cada um dos países para tributação das receitas decorrentes desse

¹ Advogada. Mestre em Direito do Comércio Internacional na Universidade de São Paulo. Especialista em Direito Tributário pelo IBET. Graduanda em Contabilidade pela FIPECAFI/USP

comércio transnacional, fez nascer um novo conflito, de competência, de ordem tributária internacional. Para os conflitos econômicos em questão, cada país optou por sistemas diferentes para lidar com imprecisões, divergências e bitributações. Acrescenta-se, contudo, que tanto estas divergências quanto o caráter das soluções encontradas, por vezes, têm viés mais político do que jurídico.

Primeiramente, serão analisadas as operações sobre as quais recairá a tributação em análise, quais sejam as operações transfronteiriças, no que tange às suas características, definição e elementos. Em seguida, os princípios regentes do direito tributário internacional, o fenômeno da bitributação, os métodos para evitá-la, finalizando-se com uma breve análise dos institutos do *tax sparing* e do *matching credit*, com a decorrente aplicação no cenário internacional atual e pretérito, com enfoque, também, nas Convenções para evitar a dupla tributação entre os países da América do Sul

2 TRIBUTAÇÃO DAS TRANSAÇÕES INTERNACIONAIS

Conforme Xavier (1993, p. 3) “o direito tributário internacional tem por objeto situações internacionais (*cross-border situations*), isto é, situações da vida que têm contato, por qualquer dos seus elementos, com mais do que uma ordem jurídica dotada do poder de tributar. Escapam, assim, ao seu objeto, as *situações puramente internas*, cujos aspectos ou elementos se realizam integralmente no âmbito de um só Estado, seja ele o Estado do órgão de aplicação do direito (*situações internas internacionais*) ou um Estado estrangeiro (*situações internas estrangeiras*)” (XAVIER, 1993, p. 3). Portanto, a principal característica de uma transação internacional consubstancia-se no vínculo da operação com o sistema jurídico de mais de um país.

A despeito da existência de diversas espécies tributárias, em especial dos tributos aduaneiros incidentes nas operações internacionais, a questão da bitributação neste artigo está adstrita à tributação de rendimentos, excluídas outras exações com vínculo com mais de um ordenamento jurídico que implique incidência de tributos.

2.1 Princípios no Direito Tributário Internacional

No que toca aos princípios do direito tributário internacional, somam-se todas as prescrições jurídicas tributárias de fatos que transcendem os limites territoriais, ensejando a incidência de normas tributárias constantes em mais de um ordenamento jurídico. (XAVIER, 1993, p. 3).

Tôrres (2001) divide em Direito Tributário Internacional, que seria composto por normas de fonte interna para regulação das atividades tributáveis internacionais, e o Direito Internacional Tributário, que seria composto pelas normas de fonte internacional com o mesmo objeto. Contudo, esta diferenciação não é pacífica na doutrina e haveria a necessidade de se determinar a corrente como dualista ou monista, divisão didática cujo debate não apresenta relevância à finalidade deste artigo².

Segundo Xavier (1993, p. 47):

“sendo o objeto do Direito Tributário Internacional constituído pelas situações da vida conexas com mais do que um ordenamento tributário soberano (situações internacionais), o seu conteúdo é constituído por todos os tipos de normas que respeitam a tais situações, seja qual for a sua fonte (interna ou internacional), a sua natureza (direta ou indireta) e a sua função (substancial ou instrumental).”

A incidência da norma, também da tributária, depende do elemento de conexão escolhido pelo legislador. Tal elemento se consubstancia na regra ou característica do negócio jurídico que será considerado como principalmente relevante para definir o direito aplicável. A conexão é o que interliga a situação de fato e a norma de incidência. Leciona Xavier (1993, p. 195-196) acerca do elemento de conexão:

“é um dos instrumentos nucleares em torno do qual se articula toda a estrutura da norma de conflitos. Integrado na previsão de conflitos – desempenhando a função de ‘lançar a ponte’ (na célebre terminologia de RAAPE) entre o fato descrito pelo conceito-quadro e o ordenamento jurídico aplicável - a verdade é que a sua influência também se faz sentir na estatuição da norma, pelo que nos situamos no grupo daqueles

² Em linhas gerais, a teoria monista defende a existência apenas do Direito Tributário Internacional, pois entende que as normas internas e internacionais integram o mesmo sistema; ao passo que a dualista divide dois sistemas jurídicos diversos, um com fontes internacionais e um com fontes internas.

que pensam ser tal elemento ‘bifrontal’, no sentido de que ocupa posição em ambos os sectores da proposição normativa.” Complementa que “o elemento de conexão é o elemento da previsão normativa que, fixando a ‘localização’ de uma situação da vida num certo ordenamento tributário, tem como efeito típico determinar o âmbito de aplicação das leis desse ordenamento a essa mesma situação.”

Embora existam diversas classificações para os elementos de conexão no direito tributário internacional, a principal e mais citada pela doutrina subdivide os critérios em objetivos (*Economic Fiscal Attachments*) e subjetivos (*personal fiscal attachments*). Os últimos reportam às características pessoais – nacionalidade ou residência; os primeiros, ao objeto material da relação jurídica – como fonte, local dos bens ou da celebração dos negócio jurídico. A classificação dos elementos de conexão para o direito tributário se diferencia da classificação homônima utilizada para o direito internacional privado, para quem os elementos de conexão subjetivos possibilitam que as partes escolham o direito aplicável; ao passo que a conexão objetiva teria força cogente. O direito tributário, por estar no âmbito do direito internacional público, é normativa pactuada entre Estados soberanos, não sendo possível que particulares escolhem, ao menos não diretamente, a legislação tributária aplicável.

Os principais elementos de conexão subjetivos são a nacionalidade e a residência ou o domicílio. Os elementos objetivos mais relevantes são a fonte de produção da renda ou rendimento, o local da situação do bem, da origem e do destino, sendo os dois últimos mais utilizados para bens e serviços.

Para a análise da tributação sobre rendimentos, o critério da fonte possui especial relevo. Define-se, por este critério, que os Estados tributam rendimentos produzidos em seu território, recebidos por residentes ou não residentes, nacionais ou estrangeiros. Por sua vez, importa também o critério da residência, pelo qual tributam-se os rendimentos de residentes, sejam os obtidos dentro ou fora de seu território, de nacionais ou não. Por fim, a tributação pela nacionalidade, segundo a qual todos os rendimentos recebidos por nacionais são tributados.

No Brasil, a importância do Imposto de Renda como fonte de receita secundária do orçamento público e como instrumento de intervenção na economia, tornou sua tributação mais complexa, principalmente no que concerne à tributação

dos rendimentos recebidos do exterior e dos rendimentos pagos a não residentes. (DORNELLES, 1978, p. 253)

Xavier (1997, p. 203) caracteriza, para fins de elementos de conexão nos impostos sobre o rendimento e o capital os princípios: da fonte, da residência, da universalidade e da territorialidade.

O critério da universalidade está intimamente relacionado à utilização dos elementos de conexão subjetivos, pois por este critério são tributados rendimentos alheios à territorialidade, isto é, rendimentos auferidos por nacionais ou residentes, mas não em solo nacional. A utilização do critério da territorialidade em conjunto com o da universalidade é geralmente a causa da dupla tributação no âmbito internacional.

Apenas cita-se, a título de composição do panorama em que se inserem os princípios da tributação sobre a renda, que, para os impostos sobre transmissões a título gratuito (sucessões e doações), o elemento de conexão seria o princípio do domicílio (do *de cuius* ou do doador) e os efetuados em favor dos beneficiários nele residentes. Novamente presente, neste caso, o princípio da universalidade e da tributação ilimitada, em oposição ao princípio da *locus rei sitae*. Nos impostos sobre o consumo, incidentes portanto nas importações e exportações, seriam os princípios da origem e do destino, geralmente lançados no país do consumidor, por acordo tácito entre os países, em geral com isenção ou restituição do imposto no momento da exportação, adotado o “princípio do país de destino” (XAVIER, 1993, p. 210).

Anote-se, por oportuno, que não há consenso quanto ao número de elementos de conexão, vez que há autores que consideram apenas nacionalidade, renda e fonte; outros como Alberto Xavier, que acrescentam a territorialidade, universalidade, origem e destino, entre outros posicionamentos aqui omitidos.

No que concerne ao objeto deste artigo, é preciso considerar que no campo da tributação internacional da renda existem basicamente três princípios que definem a competência tributária: **fonte, residência e nacionalidade**.

2.2 Bitributação

O fenômeno da bitributação internacional tem como causa, essencialmente, a diversidade dos elementos de conexão adotados pelos países³.

Tendo-se como premissa que as operações econômicas superaram os moldes da territorialidade, o processo de transnacionalização da atividade econômica acarretou a necessidade competitiva da globalização, fazendo por vezes, imperiosa, a presença das empresas em mais de um país, não raro incluindo diferentes etapas do ciclo produtivo também em mais de um país. No âmbito tributário, deste fato decorre a possibilidade de dupla imposição tributária internacional.

Relevante destacar o que seria o princípio da territorialidade e da universalidade, em sua concepção clássica, bem como em suas vertentes.

A territorialidade fiscal seria a jurisdição em que um Estado tem o poder de tributar, supervisionar e legislar em matéria tributária. Os fatos geradores ocorridos dentro de determinada jurisdição fazem incidir a norma tributária deste Estado.

A territorialidade dita pessoal ou subjetiva seria equivalente à universalidade, uma vez que estaria adstrita à residência, tributando-se toda a renda que independe do local de produção. Por outro lado, a territorialidade dita objetiva ou real, teria como critério a fonte, excluindo o produzido em território estrangeiro. Em que pese, nesse sentido, o posicionamento de Schoueri, para quem: "Rigorosamente, o conflito fonte *versus* residência não se confunde com o da territorialidade *versus* universalidade: no primeiro caso, estar-se-á falando de conexão da situação a um território, enquanto no último, falar-se-á em extensão do poder de tributar."⁴

Para Xavier, a territorialidade seria ainda i) em sentido positivo ou negativo e ii) formal ou material. Em i), seriam duas faces de uma mesma moeda, na medida em que o positivo seria o poder de determinado Estado legislar e controlar a tributação, inclusive de estrangeiros, em determinado espaço geográfico, ao passo que o negativo seria a exclusão de normas que não as suas próprias dentro deste território. Em ii), a formal seria o espaço em que as normas de determinado Estado

³ Bitributação jurídica por conflito residência x residência; conflito fonte x fonte e o mais comum e tratado neste trabalho: conflito fonte x residência.

⁴ SCHOUERI, Luís Eduardo. Direito Tributário Internacional. Acordos de Bitributação. Imposto de Renda: Lucros Auferidos por Controladas e Coligadas no Exterior. Disponibilidade. Efeitos do artigo 74 da Medida Provisória n 2.158-35 - Parecer. In Direito Tributário Atual. São Paulo: Dialética, 2001. vol. 16.

são aplicadas (*jurisdiction to enforce*); a material seria a própria capacidade de legislar sobre a tributação aplicável em determinado Estado (*jurisdiction to prescribe*). (XAVIER, 2010, p. 188-192). Schoueri (2001) acrescenta que o sentido material está no plano da legalidade, conferindo validade e alcance abstrato às normas; no sentido formal, o que se confere é exequibilidade do crédito tributário. O professor conclui por duas posições, ou inexistência de limites materiais (validade) para a tributação de fatos ocorridos no exterior, e existência de limites formais, no plano da eficácia das normas ou, de outra banda, efetiva existência de limites materiais, que por questões de jurisdição impedem que determinado Estado diga o Direito que se deve aplicar em outro território.

Assim, se determinado país não isentar a tributação na fonte de um não residente, a tributação em bases universais gera a bitributação jurídica, na qual o mesmo contribuinte é tributado por dois Estados diferentes, pelo mesmo rendimento (SCHOUERI, 2011, p. 93-108), razão pela qual determinados países tendem a evitar o fenômeno através do sistema de crédito, de modo que a tributação da fonte é compensada nos tributos devidos no Estado da residência⁵.

Nesse sentido, pontua-se que a isenção (cláusulas *subject-to-tax* e *swicht-over*⁶) é a estrita observação do critério da territorialidade, pois qualquer renda obtida por nacional ou estrangeiro, em território estrangeiro, não seria tributado. Este é o único modo em que se evitaria preventivamente a bitributação, em momento anterior ao lançamento, não sendo um sistema de crédito e débito.

Outro modo de se evitar a bitributação, mas após o lançamento, é o método da imputação (que pode ser integral, ordinária ou indireta)⁷, no qual se houver

⁵ SCHOUERI, Luís Eduardo. Tax Sparing: uma reconsideração da reconsideração. *Direito Tributário Atual*, v. 26, p. 93-108, 2011.

⁶ “(...) duas cláusulas que condicionam a aplicação da isenção: *subject-to-tax clause* e *swicht-over-clause*. Pela primeira cláusula, a isenção fica subordinada à efetiva tributação, de forma que o contribuinte deve comprovar que tributo semelhante lhe foi imposto no exterior, que esse mesmo tributo foi pago e não foi restituído. Já pela *swichtover-clause* os Estados pactuam a substituição do método da isenção por outro, quando suas autoridades tributárias estiverem em desacordo acerca da aplicação do método da isenção.” GONTIJO, Danielly Cristina Araújo. Os tratados para evitar a ou diminuir a dupla tributação no contexto brasileiro. Mestrado – Universidade do Porto. Porto: 2011. p. 21.

⁷ Integral seria o direito ilimitado ao crédito pago na fonte; ordinária, adotada pelo Brasil, em que há segregação dos créditos por país, bens, etc. e indireta, para eliminar a dupla tributação econômica e não a jurídica. Cfe. GONTIJO, Danielly Cristina Araújo. Os tratados para evitar a ou diminuir a dupla tributação no contexto brasileiro. Mestrado – Universidade do Porto. Porto: 2011. p. 21.

tributo efetivamente pago no exterior, o valor pago será descontado do valor devido no país de residência.

É comum que países em desenvolvimento concedam benefícios aos rendimentos estrangeiros produzidos em seus territórios e isenções a tais rendimentos. A ideia por trás desses benefícios, tal como no âmbito do direito tributário interno, é atrair investidores para os locais com tributação mais favorecida, especialmente o investimento estrangeiro direto, pois deste, em geral deriva a melhora das condições do entorno, as quais se refletem na geração de empregos, melhora da infraestrutura local, aumento da renda per capita, entre outros.

O *tax sparing* (crédito fictício) consiste no benefício fiscal conferido aos rendimentos auferidos em determinado território. Deste modo, o Estado no qual se produziu a renda deixa de cobrar (ou cobra parcialmente) o tributo sobre a renda auferida por determinado não residente, com vistas a favorecer a alocação de recursos e a própria produção em seu território, posto que se torna mais atrativo ao investidor no quesito comparativo quantitativo, eis que os tributos ficam reduzidos para o investidor no critério fonte, pois tal investidor pagaria maior imposto se optasse por se estabelecer em outro território.

No *matching credit* (crédito presumido), não se trata de benefício unilateral. É um acordo que se dá entre dois Estados, no qual, embora o local da fonte, ou seja, o território em que a renda foi produzida, tribute o rendimento, no momento da remessa dessa renda para o Estado de domicílio do investidor, este Estado desconta o valor do tributo pago na fonte e ainda coloca, sobre este tributo pago na fonte, uma porcentagem a maior do que efetivamente foi pago, gerando assim o referido crédito presumido. Deste modo, o que se tem é um instituto decorrente de um acordo bilateral, que, se bem utilizado, pode efetivamente favorecer o relacionamento entre investidores do Estado que concede o *matching credit* e o país em desenvolvimento para o qual se busca incentivar aplicação de recursos.

2.2.1 *Tax Sparing* – Crédito Fictício

Conforme delineado no item anterior, o *tax sparing* é o reconhecimento do crédito conferido pelo país da fonte, em sentido estrito, e seria concedido unilateralmente. Por várias razões, recentemente a OCDE passou a desincentivar a inclusão desta cláusula nos tratados internacionais, seguindo a posição de Surrey, que sempre afastou a inclusão do dispositivo nos tratados norte-americanos. Na primeira revisão da convenção modelo, em 1977, a OCDE sugeriu três fórmulas:

- o Estado de residência do investidor poderia permitir o crédito pago na fonte de acordo com a legislação interna ou do tratado, mesmo se o Estado da fonte tivesse dispensado o pagamento do imposto total ou parcialmente;
- o Estado de residência poderia permitir um crédito de tributo acima do imposto pago no Estado da fonte;
- o Estado residência poderia isentar do tributo os rendimentos beneficiados com incentivos fiscais. (TOAZE, 2001, p. 888, tradução livre)

Em 1998, a OCDE reviu seu posicionamento e entendeu que o *tax sparing* não seria um modo efetivo de promover o desenvolvimento dos países em desenvolvimento, apresentando medições que contestariam a evolução destes países e a ligação destas evoluções com a concessão do *tax-sparing*, assumindo o posicionamento de parte da doutrina para quem o *tax sparing* não serviria como meio para atrair investimentos estrangeiros.

Em 2000, a OCDE apresentou bases sobre as quais os países deveriam conceder o *tax sparing*, restringindo a concessão com a inclusão do que chamou de *best practices*, as quais incluíam:

- i) existência de programas claros de incentivo fiscal nos quais o *tax sparing* estaria inserido;
- ii) limitação do *tax sparing* a atividades específicas, excluídas atividades financeiras intermediárias, como bancárias e de seguros;
- iii) recusa do *tax sparing* para circunstâncias em que o país de residência do investidor conceda isenção à parcela estrangeira da renda;
- iv) a inclusão das provisões de *tax sparing* na legislação interna de normas antiabuso, promulgadas pelo país de residência do investidor;
- v) a concessão por tempo determinado e não permanente. (TOAZE, 2001, p. 890, tradução livre)

O que se denota, além dos argumentos serem semelhantes às ressalvas dos Estados Unidos, é o evidente e expresso descontentamento do país de residência do investidor (o país desenvolvido) em utilizar o *tax sparing* como uma forma de planejamento tributário, vedando as causas pelas quais o crédito fictício estaria sendo concedido. As causas desse descontentamento concernem aos abusos de tratados e dos métodos de planejamento tributário utilizados pelos beneficiários do institutos, por vezes deturpando-os em suas características e finalidades originais.

Um dos métodos de abuso do planejamento fiscal via *tax sparing* é a utilização do *treaty shopping*, no qual as partes, para se utilizarem do benefício fiscal decorrente de acordo bilateral, elegem o foro (forum shopping), que é uma espécie de “compra” de tratado, arquitetando planejamentos tributários que perpassem várias jurisdições como meio de evitar a incidência tributária. O que ocorre, por vias transversas, é a extensão dos efeitos benéficos dos tratados para partes que não foram originalmente signatárias.

No caso do *tax sparing*, apontamos, que a possibilidade de abuso não pode levar ao aniquilamento do instituto, que sem dúvida possui grande potencial para gerar o desenvolvimento dos países efetivamente eleitos na concessão do benefício fiscal. Pondera-se que evitar abusos é tarefa necessária, mas deve ser realizada pontualmente, caso a caso, considerados os detalhes de cada acordo firmado.

Ademais, entendemos que especialmente no que toca ao tax-sparing, não se tem uma prerrogativa do país desenvolvido em “aceitar” ou “não aceitar” o crédito conferido, pois por ser medida unilateral, a questão em análise é de exercício de competência. Se o país em desenvolvimento opta por conceder a isenção (parcial ou total) do imposto sobre a renda no critério fonte, a nação que tributa o rendimento sob o critério residência, deve necessariamente reconhecer o crédito, pois não possui competência nem soberania para efetuar a glosa do crédito tributário conferido por outro país. Em sentido contrário ao posicionamento da autora, parte da doutrina, especialmente da OCDE em seu posicionamento mais recente, entende que os países desenvolvidos teriam direito a realizar tal glosa, com base Princípios Gerais de Direito Reconhecido pelas Nações Civilizadas.

Reforça-se, contudo, que o exercício ou não desta competência, da concessão ou não de benefícios fiscais aos rendimentos decorrentes de investimentos estrangeiros também perpassa a opção política, permeada e norteadas pela soberania de cada país, que não pode ser limitada por uma suposta necessidade de igualdade de condições competitivas no cenário internacional, em que pese o sempre presente adágio de que é preciso igualar os desiguais na medida de suas desigualdades.

Nesse sentido, a competição tributária é aceita por parte da doutrina. Exemplifica-se com a colocação de Mitchel (2001, p. 11), norte-americano que define a “competição tributária como o fenômeno que ocorre quando os governos não são capazes de aumentar alíquotas de impostos, devido à possibilidade de as atividades econômicas mudarem para jurisdições de menor carga tributária”.

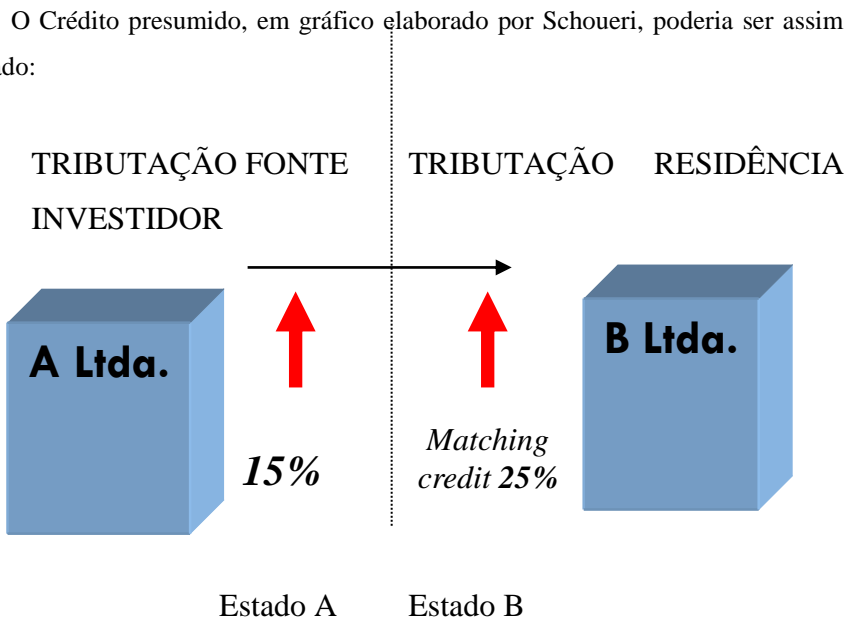
Refira-se, a título de argumentação e de ilustração, que o próprio ICMS, em solo nacional, mesmo havendo previsão constitucional de que os créditos não podem ser concedidos unilateralmente, em respeito ao princípio federativo, nos termos da Lei Complementar 24/75, editada para prevenir guerras fiscais por previsão constitucional, é utilizado muitas vezes com este viés. Veja-se que no âmbito interno, com legislação que glosa o crédito concedido, ou seja, legislação de observação obrigatória, e não *soft law*, ainda assim há concessão de créditos do tributo indevidamente, com explícito intuito competitivo dentro da própria federação. Deste modo, como não admitir que os países travem competição legítima, no âmbito de suas políticas fiscais, buscando atrair os investimentos necessários às suas respectivas demandas de investimentos, infraestrutura, socioeconômicas, etc.?

Em sentido contrário, há parte da doutrina que defende a tese da “neutralidade na tributação internacional” (CEN – Capital Export Neutrality e CIN – Capital Import Neutrality), com a qual não concordamos, pois como colocado em linhas mais gerais anteriormente, entendemos que o Investimento Estrangeiro Direto traz diversos benefícios ao desenvolvimento de um país e a conveniência deve ser sopesada caso a caso, por decisão política, tendo em vista a melhora da comunidade do entorno da indústria instalada, geração de empregos, melhora da infraestrutura *versus* os custos que os benefícios fiscais causariam aos cofres públicos.

Schoueri recomenda uma reconsideração ao Relatório da OCDE, com a qual concordamos⁸. Todavia, recentemente, com as ações propostas no BEPS, da mesma Organização, o entendimento se dirige para linhas opostas. Isso, segundo o mesmo autor, porque a OCDE, nas ações 6 e 15 pode limitar ainda mais o instituto do *matching credit*. A ação 6 prevê a *double non taxation*, que é exatamente o cerne do instituto. No que toca à ação 15, o acordo multilateral, caso o investidor se utilize do tratado para precipuamente obter o benefício do *matching credit*, não passaria no teste de finalidade (PPT – *Principal Purpose Test*).

2.2.2 Matching Credit – Crédito Presumido

O Crédito presumido, em gráfico elaborado por Schoueri, poderia ser assim ilustrado:



Do exposto, o que se verifica é que sempre a tributação na fonte deverá ser inferior ao crédito presumido concedido. A previsão deriva de tratados, ao contrário do *tax sparing*, cuja concessão pode ser também unilateral.

Xavier (2204, p. 319) diferencia o *tax sparing* do *matching credit*: “enquanto a cláusula de ‘*tax sparing*’ pressupõe um incentivo preexistente que visa a preservar,

⁸ Em alusão à mais antiga referência ao *tax sparing*, documento de 1953 da *British Royal Commission*, denominado “*Tax sparing: a reconsideration*”.

a cláusula de *'matching credit'* atribui o direito à dedução no Estado de residência de um crédito fixado *'a forfait'*". Na definição do instituto, para outros autores, como Tôres (2001, p. 468),

“o *matching credit* é uma prefixação do crédito do imposto sob um determinado percentual, inscrito na cláusula convencional, enquanto o *tax sparing*, em vez de uma prefixação, consiste num mecanismo segundo o qual o Estado da fonte faz declarar os impostos que teriam sido pagos caso não existisse qualquer benefício, sendo, portanto, quantitativa e qualitativamente variável, comparando-se à estabilidade que há no *matching credit*”.

Segundo dados apurados por Alexandre Teixeira (2009, p.116), até 2009, o Brasil possuía cláusulas de *tax sparing* e *matching credit* nas convenções celebradas com os seguintes países:

País	<i>Tax sparing</i>	<i>Matching credit</i>	Denúncia	Observações
Alemanha	---	X	Em dez/2005, pela Alemanha	Tributo brasileiro considerado pago à alíquota de 20 ou 25%.
Áustria	---	X		Tributação sobre dividendos, juros e royalties. Crédito de 25% oponível à tributação austríaca.
Bélgica	X	X		Reconhecimento do imposto pago no Brasil e crédito fictício de 5% acima da alíquota mais elevada praticada pelo Brasil. Reconhece a isenção eventualmente concedida pelo Brasil na Fonte (<i>tax sparing</i>).
Canadá	---	X		Crédito fictício de 20% para royalties.
Coréia	---	X		Cláusulas mútuas. Tributação na fonte máxima em 15%.
Dinamarca	---	X		
Equador	----	X		Cláusula mútua de <i>matching credit</i> .
Espanha	----	X		20% juros e 25% royalties
Filipinas	---	X		
Finlândia	---	X		
França	---	X		Dividendos e juros, 20%.
Hungria	X	X		Apropriação de crédito fictício em respeito à neutralidade do regime adotado pelo Brasil.
Índia	---	X		Cláusula mútua.
Itália	---	X		
Japão	X	X		
Noruega	---	X		
Países Baixos	---	X		

República Tcheca e Eslováquia	----	X		Mútua cláusula de <i>matching credit</i>
Suécia	---	X		

As previsões tomam como base os modelos da OCDE e da ONU, para evitar a dupla tributação internacional.

Pondera-se que o *matching credit*, a princípio, não poderia ser considerado uma competição desleal no cenário internacional, tendo em vista a definição da própria OCDE do relatório de 1998, para este tipo de concorrência, desde que cause todos os danos abaixo, verifique-se:

- “(i) distorção no fluxo de investimentos financeiro ou real;
- (ii) degradação da justiça e integridade das estruturas tributárias;
- (iii) desencorajamento do cumprimento das obrigações tributárias por todos os contribuintes;
- (iv) remodelamento do nível desejado e da composição da carga tributária para bases menos móveis, como trabalho, propriedade e consumo;
- (v) aumento dos custos administrativos e custo de cumprimento da legislação tributária para autoridades fiscais e contribuintes.”⁹

Ponto que consideramos fundamental no presente estudo é esclarecer se os incentivos fiscais concedidos por meio do *tax sparing* e do *matching credit* poderiam violar as regras da OMC, isto é, se a competição tributária internacional que se sugeriu seria efetivamente possível em face do Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, o que se passa a analisar no próximo subitem.

2.3 *Tax Sparing* e *Matching Credit* em face das Normas da OMC (ASMC)

As previsões no âmbito da Organização Mundial de Comércio, com vistas a preservar o comércio multilateral internacional, impedir práticas desleais e preservar a livre concorrência, conforme Bliacherine:

⁹ Cf. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, *Harmful tax competition: an emerging issue, 1998, parág. 30-1*. In SILVA, José Mario. Da competição à cooperação tributária internacional: aspectos jurídicos da promoção do desenvolvimento nacional num cenário internacionalizado. Doutorado. FDUSP. 2009. p. 45.

“A regra geral do comércio seja ele nacional, seja ele internacional, é a da liberdade de concorrência, a fim de se evitar que haja alteração artificial do fluxo comercial ou o encaminhamento coercitivo dos consumidores a qualquer produto ou serviço – isto, ao menos, é o desejável. Poder-se-á, no entanto, a bem de um interesse de cunho social e, por vezes, também econômico maior, privilegiar restrições à liberdade de troca e de circulação de produtos no mercado, como no caso do monopólio legal sobre criações, excluindo-se da competição todos os possíveis concorrentes. Geralmente de cunho temporário, são temas que mereceram restrições às normas gerais do livre comércio. A exemplo, faz-se referência às regras da OMC que beneficiam a indústria nascente de um país, ou ainda as que beneficiam um determinado setor industrial em decadência que pode gerar um custo social muito alto, se ocorrer de forma brusca, o que legitima a aplicação de medidas de salvaguarda.”¹⁰

Dada a definição da autora, complementa-se que esta faz distinção entre o que seriam subsídios relevantes e irrelevantes, sendo apenas os primeiros passíveis de punição. Deste modo, propõe uma análise a partir das normas gerais da OMC, para delimitar um comércio justo, partindo do princípio da não discriminação entre nações, concretizado na Cláusula da Nação Mais Favorecida (NMF) e do Tratamento Nacional.¹¹ (BLIACHERIENE, p.290) A definição do que seriam subsídios no âmbito da OMC consta no art. 1. do ASMC:

“Artigo 1 Definição de Subsídio

1. Para os fins deste Acordo, considerar-se-á a ocorrência de subsídio quando:

(a) (1) haja contribuição financeira por um governo ou órgão público no interior do território de um Membro (denominado, a partir daqui, ‘governo’), i.e.,

(i) quando a prática do governo implique transferência direta de fundos (por exemplo, doações, empréstimos e aportes de capital), potenciais transferências diretas de fundos ou obrigações (por exemplo, garantias de empréstimos);

¹⁰ BLIACHERIENE, Ana Carla. Subsídios: Efeitos, Contramedidas e Regulamentação – Uma análise das Normas Nacionais e das Normas da OMC. In Direito Tributário internacional aplicado. Coordenação Heleno Taveira Tôres. p. 289.

¹¹ Ibidem. p. 290. Tais princípios são de conhecimento notório, razão pela qual apenas se pontua que o Acordo GATT, embora contenha exceções, parte do princípio de que o produto estrangeiro deve usufruir do mesmo tratamento dado ao produto nacional e de que qualquer benefício concedido a determinada nação, se mais favorável, deve ser estendido aos países membros do acordo. Neste último caso, o próprio Ato Constitutivo da OMC excetua os tratados regionais de comércio – como Zonas Francas, Uniões Aduaneiras, etc. – exatamente por reconhecer a necessidade de desenvolvimento como uma questão relevante.

(ii) quando receitas públicas normalmente devidas são perdoadas ou deixam de ser recolhidas (por exemplo, incentivos fiscais tais como bonificações fiscais);

(iii) quando o governo forneça bens ou serviços além daqueles destinados à infraestrutura geral, ou quando adquira bens;

(iv) quando o Governo faça pagamentos a um sistema de fundo, ou confie ou instrua órgão privado a realizar uma ou mais das funções descritas nos incisos (i) a (iii) acima, as quais seriam normalmente incumbência do Governo e cuja prática não difira, de nenhum modo significativo, da prática habitualmente seguida pelos governos;

OU

(a) (2) haja qualquer forma de receita ou sustentação de preços no sentido do Artigo XVI do GATT 1994;

e (b) com isso se confira uma vantagem.

2. Um subsídio, tal como definido no parágrafo 1, apenas estará sujeito às disposições da PARTE II ou às disposições das PARTES III ou V se o mesmo for específico, de acordo com as disposições do Artigo 2.

O subsídio é definido, por grande parte da doutrina, como uma espécie de auxílio governamental (de caráter nacional ou supranacional, pois pode ocorrer no âmbito interno ou internacional), para determinado setor, concedendo-lhe um benefício que por sua vez gera uma vantagem concorrencial. As consequências da concessão desses subsídios podem ser suprir falhas mercadológicas – efetivamente igualar desiguais na medida de suas desigualdade – ou de fato promover vantagens competitivas, geralmente motivadas por uma melhora social do bem estar econômico do país ou setor de quem recebeu o benefício.

O art. 2 do acordo em análise prevê a especificidade como característica dos subsídios repreensíveis, inspirado na legislação americana. Para tais, seria aplicável o “teste de especificidade”, no qual é aferível se o subsídio privilegia determinada classe, segmento, indústria ou classe de indústrias, gerando distorções indesejáveis tanto na economia interna quanto na internacional.

Neste diapasão, os subsídios são classificados em subsídios a) irrecorríveis, b) proibidos e c) recorríveis:

i) Subsídios vermelhos ou proibidos

Dois tipos de subsídios são considerados vermelhos ou proibidos: a) os subsídios supeditados de direito ou de fato aos resultados de exportação, como condição única ou entre outras várias condições; b) os subsídios vinculados ao emprego de produtos nacionais preferentemente aos importados como condição única ou entre outras várias condições. O Anexo I do ASMC contém uma Lista Ilustrativa de Subsídios à Exportação.

No caso de subsídio proibido, dois tipos de recursos foram previstos. Se um membro tiver razões para acreditar que outro membro concede ou mantém um subsídio proibido, o primeiro poderá pedir ao segundo a celebração de consultas. Também poderá pedir o estabelecimento de um painel para analisar o conflito, dentro do Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC e, se for o caso, aplicar contramedidas apropriadas na eventualidade de que o outro membro não termine com a prática do subsídio.

ii) Subsídios amarelos ou recorríveis

São considerados subsídios recorríveis aqueles que causam dano ao setor de produção nacional de outro membro, ou prejuízo grave aos interesses de outro membro, anulação, ou menoscabo das vantagens concedidas direta ou indiretamente a outros membros, em particular das vantagens de concessões tarifárias.

No caso dos subsídios recorríveis, dois tipos de recursos foram previstos: a celebração do mecanismo de consultas; ou o pedido de estabelecimento de um painel dentro do Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC, com o objetivo de eliminar a prática de subsídios.

Caso o subsídio estiver causando dano à indústria doméstica, o membro pode iniciar uma investigação interna para a aplicação de medidas compensatórias, dentro das regras estabelecidas pelo Acordo.

iii) Subsídios verdes ou não recorríveis

O Acordo estabelece que serão considerados não recorríveis os seguintes subsídios: a) Os subsídios que não sejam específicos; b) Os subsídios que sejam específicos mas que cumpram as condições estabelecidas no Acordo. O Acordo acrescenta que não serão recorríveis os seguintes subsídios, mesmo que sejam específicos: a assistência a atividades de pesquisa em determinadas condições; a assistência a regiões desfavorecidas situadas no território de um país membro, prestada com vistas a um âmbito geral de desenvolvimento regional, com determinadas condições de renda per capita e desemprego; a assistência para promover a adaptação de instalações existentes a novas exigências ambientais impostas

por leis e/ou regulamentos, impondo determinadas condições.¹²

Primeiramente, analisando o caso concreto, entendemos que os benefícios fiscais configurados no *matching credit* e no *tax sparing* poderiam ser considerados subsídios, por subsunção ao art. 1, item 3 do ASMC. Contudo, veja-se que o subsídio estaria restrito ao país que recebeu o investimento, ao conceder a isenção ou aproveitar o crédito presumido, e não na cláusula que impede que desta isenção ou crédito presumido seja, no país da residência do investidor, descontado o imposto já pago parcialmente ou ficticiamente pago.

Inobstante, o requisito da especificidade também precisaria ser atingido, de modo que se o método da imputação não estiver restrito a um determinado grupo de empresas e de modo algum seja considerado específico conforme o teste constante no art. 2 do ASMC, não haverá que se falar em proibição.

Assim, de início se verifica que não haveria óbice específico às cláusulas em questão, em que pese, por exemplo, o posicionamento divergente de Raymond Luja, citado por Mauro José Silva,

“(Raymond) adotou como premissa que a aplicação da cláusula convencional seria um subsídio e que este seria específico. A partir daí, o autor observou que seria bastante improvável que a aplicação da cláusula convencional pudesse ser relacionada com desempenho de exportação ou mesmo com o uso de produto nacional, de modo a caracterizar um subsídio proibido. Restaria a possibilidade de ser considerada como um subsídio acionável, mas o autor entendeu que haveria muitos obstáculos para se convencer o painel sobre a ligação entre a cláusula convencional e o efeito adverso para o interesse de outro Estado-membro da OMC.”¹³

Deste modo, entendemos que a concessão de benefícios fiscais no país da fonte é ato soberano de política fiscal do Estado que recebe o investimento

¹² Laudo do Tribunal Arbitral do Mercosul, constituído para decidir sobre a Reclamação feita pela Argentina ao Brasil, sobre subsídios à exportação de Carne de Porco. Disponível em http://www.camara.gov.br/mercosul/Outros/Arb_Laudo.htm. Embora a legislação aplicável no âmbito do Mercosul seja diversa, em razão da possibilidade de *forum shopping*, o Tribunal Ad Hoc mencionou a descrição dos subsídios no âmbito da OMC.

¹³ Cf. LUJA, Raymond. H. C. The WTO subsidies regime: are there lessons to be learned from recent EC state aid issues? In: LANG, Michael; HERDIN, Judith; HOFBAUER, Ines. *WTO and direct taxation. Eucotax series on European taxation*, v. 10. Netherlands: Kluwer Law International, p. 103-114, (p. 111-2). In SILVA, Mauro José. Da competição à cooperação tributária internacional: aspectos jurídicos da promoção do desenvolvimento nacional num cenário internacionalizado. Tese de Doutorado. FDUSP. 2009. p. 92

estrangeiro, razão pela qual não sendo específico e classificado como acionável ou proibido pela OMC, não pode ser obstado por danoso ao comércio internacional. Por outro lado, destaca-se que o alvo de ataque, no que concerne ao crédito da tributação de rendimentos, é a própria isenção concedida e não a cláusula de *matching credit* e *tax sparing*, vez que estas não seriam benefícios fiscais enquadráveis no art. 1, item ii do ASMC, pois o ato de perdão não é do Estado da residência, e sim da fonte.

3 A DUPLA TRIBUTAÇÃO NOS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL

Como exposto nos tópicos anteriores, o Brasil adota o modelo da OCDE, mas os Estados Unidos possuem um modelo próprio que se afasta das cláusulas analisadas neste trabalho. No âmbito da América Latina, a matéria é regida pelo Pacto Andino, celebrado entre os Estados membros (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela), o qual é muito diverso do Modelo da OCDE.

O modelo do Pacto Andino adota o princípio de tributação exclusiva no Estado da fonte. O Brasil, assim como Argentina e Venezuela, afasta-se desse modelo pelo fato de firmar acordos com países industrializados. Neste sentido, terminam por adotar o Modelo OCDE.

Ávila (2010, p. 6) sustenta que,

“apesar das Convenções contra dupla tributação” brasileiras celebradas com países desenvolvidos seguirem o texto da Convenção Modelo da OCDE em quase toda a sua integralidade, a negociação, interpretação e aplicação desse mesmo texto não deve ser necessariamente igual ao que recomenda o texto e os Comentários da Organização. É certo que diversos estudos técnicos realizados pela OCDE podem e devem ser aproveitados pelos países em desenvolvimento. Contudo, o ponto crítico que se está a questionar é, principalmente, o fato da atual delimitação de competência tributária no âmbito das CCTTs terminar por garantir uma maior arrecadação de tributos para os Estados desenvolvidos.”

O mesmo autor observa que o Brasil adota uma política favorável à adoção da cláusula de *tax sparing* nas Convenções contra dupla tributação firmadas no âmbito do Mercosul, que vierem a ser celebradas com países membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul). O art. 2º da IN SRF nº 244/02, revogado pela IN 1226/2011, previa expressamente que nas Convenções destinadas a evitar a dupla tributação da

renda, a serem firmadas pelo Brasil com países integrantes do Mercado Comum do Sul (Mercosul), seria incluída cláusula prevendo a concessão de crédito do imposto de renda sobre lucros e dividendos recebidos por pessoa jurídica domiciliada no Brasil que deveria ser pago no outro país signatário.

No Decreto legislativo 972/2003, tem-se a Convenção para evitar a dupla tributação em matéria de imposto de renda, entre Brasil e Paraguai, na qual o artigo 23 dispõe:

Métodos para Eliminar a Dupla Tributação

ARTIGO 23

Método de Crédito

1. Quando um residente de um Estado Contratante receber rendimentos que, de acordo com as disposições do presente Título, sejam tributáveis no outro Estado Contratante, o Estado mencionado em primeiro lugar deduzirá do imposto incidente sobre os rendimentos desse residente um montante igual ao imposto sobre a renda pago no outro Estado.

No entanto, **tal dedução não poderá exceder a fração do imposto sobre a renda, calculado antes da dedução**, correspondente aos rendimentos tributáveis nesse outro Estado obtidos no Estado Contratante de que o beneficiário seja residente.

2. Para os fins do parágrafo 1 do presente Artigo, e observadas as condições e as restrições, de natureza setorial, inclusive, estabelecidas na legislação brasileira específica, bem assim os limites relativos ao crédito do imposto pago no exterior, **o Brasil admitirá a dedução de qualquer imposto que seja devido em relação aos ganhos e dividendos pagos pelo estabelecimento permanente ou pessoa jurídica residente no Paraguai à pessoa jurídica residente no Brasil e que poderiam ser tributados no Paraguai em virtude do presente Título e das disposições gerais da legislação paraguaia, quando tais rendimentos estiverem temporariamente isentos de imposto** em razão das disposições legais especiais destinadas a favorecer os investimentos necessários ao desenvolvimento da economia paraguaia. (grifo nosso)

Também há previsão em acordo entre o Brasil e a Venezuela, para se evitar a bitributação, no seguinte sentido¹⁴:

“Art. 23 Eliminação da dupla tributação.

¹⁴ Decreto Legislativo 559/2002.

1 No caso da Venezuela, a dupla tributação será evitada da maneira seguinte:

‘As pessoas residentes na Venezuela que receberem rendimentos que, em conformidade com as disposições desta Convenção, sejam tributáveis no Brasil, poderão creditar contra os impostos venezuelanos correspondentes a esses rendimentos os impostos cobrados no Brasil, de acordo com as disposições aplicáveis na Lei Venezuelana. Todavia, tal crédito não poderá exceder a fração do imposto sobre a renda, calculado antes do crédito, que possa estar submetida à tributação no Brasil.

No caso da Brasil, a dupla tributação será evitada da maneira seguinte:

Quando um residente do Brasil receber rendimentos que, de acordo com as disposições desta Convenção, sejam tributáveis na Venezuela, o Brasil admitirá a dedução, do imposto sobre os rendimentos desse residente, de um montante igual ao imposto sobre os rendimentos pago na Venezuela, de acordo com as disposições aplicáveis da legislação brasileira. Todavia, tal dedução não poderá exceder a fração do imposto sobre a renda, calculado antes da dedução, correspondente aos rendimentos tributáveis na Venezuela”

Os casos expostos são de reconhecimento do crédito de tributo já pago (*tax sparing*/crédito fictício).

Veja-se que o Brasil é o país mais desenvolvido e aplica a cláusula do crédito fictício, tanto com a Venezuela quanto com o Paraguai. Embora, pondere-se que a cláusula autorizativa constante na IN 244/02 foi revogada.

Contudo, o posicionamento da OCDE, sob o argumento do risco de abusos dos tratados, vem de encontro, reiteradamente, pela exclusão da cláusula, especialmente do *matching credit*, o qual trata de crédito presumido, oriundo de acordo bilateral ou multilateral, como explicado anteriormente, instituto um pouco mais ousado que o *tax sparing*.

Deste modo, entendemos que é do interesse dos países em desenvolvimento, especialmente os do América do Sul, que se organizem, junto às suas organizações internacionais, especialmente as de caráter regional, para que firmem acordos, com outras organizações – como União Européia, por exemplo – para que essas cláusulas sejam sim inseridas nos tratados, mediante negociações e delineadas caso a caso para se evitar eventuais abusos e resguardar os interesses dos países desenvolvidos.

O que não se pode é aniquilar, como quer a OCDE, a utilização dos benefícios, sob pena de se deixar de reconhecer as desigualdades econômicas, vitória anterior conquistada com muito esforço, na prática tributária internacional.

4 CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, temos que as cláusulas de *matching credit e tax sparing* não interferem de modo danoso no comércio internacional, não configurando, portanto, concorrência tributária desleal, inclusive por não se enquadrarem nas práticas proibidas pela Organização Mundial do Comércio no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias. Embora seja possível a ocorrência de abuso de tratado, as medidas devem ser direcionadas para inibir e combater precipuamente estes abusos, e não a utilização dos institutos em si.

Interferir nas políticas fiscais dos países, no cenário internacional, glosando créditos ou impedindo isenções concedidas sobre o próprio direito de tributar, implica restrição à soberania dos Estados, na medida em que não atribuíram tal soberania a nenhuma organização internacional (Mercosul, OMC, etc.) que pudesse justificar a aplicabilidade e especialmente os efeitos de suas próprias leis em sua jurisdição, em obediência ao critério da territorialidade em todas as suas vertentes.

Mais do que uma prática desejável entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, o reconhecimento do benefício fiscal ou da simples tributação (ou não tributação, ou ainda tributação parcial) de competência e ao alvedrio de nação cuja supervisão sequer poderia ser questionada, quiçá poderia até ser desconhecida se houvesse sigilo, deveria ser estendida para tratados entre países subdesenvolvidos (como é o caso de cláusulas mútuas descritas neste trabalho, em tratados do Brasil), bem como entre países desenvolvidos, pois não é apenas da questão de igualar os desiguais, segundo nosso entendimento. Trata-se, na realidade, desde que não existam abusos, de prática lícita e desejável na tributação internacional como um todo.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Marcelo Ladeira. As Convenções brasileiras Contra a Dupla Tributação firmadas com países desenvolvidos e o Direito ao Desenvolvimento. Revista da Faculdade de Direito da UERJ. N. 18. 2010. Disponível em <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/viewFile/1369/1159>. Acesso em 11.12.2015.

BLIACHERIENE, Ana Carla. Subsídios: Efeitos, Contramedidas e Regulamentação – Uma análise das Normas Nacionais e das Normas da OMC. In Direito Tributário internacional aplicado. Coordenação Heleno Taveira Tôrres. São Paulo: Quartier Latin, 2003.

DORNELLES, Francisco Oswaldo Neves. ACORDOS PARA ELIMINAR A DUPLA RTRIBUTAÇÃO DA RENDA. In Revista de Direito Tributário, ano 2, janeiro/março 1978. n. 3.

GONTIJO, Danielly Cristina Araújo. Os tratados para evitar ou diminuir a dupla tributação no contexto brasileiro. Centro de Investigação jurídico económica. Porto: Editora Universidade do Porto. 2011. Disponível em <http://www.cije.up.pt/publications/os-tratados-para-evitar-ou-diminuir-dupla-tributa%C3%A7%C3%A3o-no-contexto-brasileiro>. Acesso em 10.12.2015.

Laudo do Tribunal Arbitral do Mercosul, constituído para decidir sobre a Reclamação feita pela Argentina ao Brasil, sobre subsídios à exportação de Carne de Porco. 1999. Disponível em http://www.camara.gov.br/mercosul/Outros/Arb_Laudo.htm

MITCHELL, Daniel J. The adverse impact of tax harmonization and information exchange on the U. S. economy, World Tax Daily, 2001 WTD 229-31, 2001.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Acordos de bitributação e incentivos fiscais: o papel das cláusulas de tax sparing & matching credit. In Revista da Escola de Magistratura Federal da 5ª Região. Recife: ESMAFE, n. 10, 2006.

Disponível em http://www.esmafe.jfbp.gov.br/pdf_esmafe/rev10.pdf#page=213,

SCHOUERI, Luís Eduardo. Direito Tributário Internacional. Acordos de Bitributação. Imposto de Renda: Lucros Auferidos por Controladas e Coligadas no Exterior. Disponibilidade. Efeitos do artigo 74 da Medida Provisória n 2.158-35 - Parecer. In Direito Tributário Atual. São Paulo: Dialética, 2001. vol. 16.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Tax Sparing: uma reconsideração da reconsideração. Direito Tributário Atual, v. 26, p. 93-108, 2011.

SILVA, José Mario. Da competição à cooperação tributária internacional: aspectos jurídicos da promoção do desenvolvimento nacional num cenário internacionalizado. Tese de Doutorado. FDUSP. 2009.

TEIXEIRA, Alexandre Antonio A. Convenções para evitar a dupla tributação e os princípios dos tratados de comércio internacional. Tese de Doutorado. FDUSP. 2009.

TOAZE, Debora. Tax Sparing: Good Intentions, unintended Results. *Canadian Tax Journal / Revue Fiscale Canadienne*. 2001. Vol. 49. N. 4.

TÔRRES, Heleno. Pluritributação internacional sobre as rendas das empresas. 2. ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001

VOGEL, Klaus. "Die Zukunft der deutschen Abkommenspolitik Befreiungs-oder Anrechnungsmethode?" In: GASSNER & outros (Coord.). *Die Zukunft des Internationalen Steuerrechts*. Wien: Linde, 1999. p. 59-70.

XAVIER, Alberto. *Direito Tributário Internacional*. Coimbra: Almedina, 1993.

XAVIER, Alberto. *Direito tributário internacional do Brasil: tributação das operações internacionais*. 5. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2000.

ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E INTEGRAÇÃO

AS ESTRATÉGIAS DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS PARA A AMÉRICA LATINA

Sonia Ranincheski¹

Henrique Carlos de Oliveira de Castro²

1 INTRODUÇÃO

A política social entrou definitivamente na agenda internacional. O exemplo claro deste fenômeno é a presença de organismos internacionais na América Latina como os bancos que tem vinculado seus empréstimos à programas sociais ou mesmo a crescente atuação de ONGs voltadas à questão social. As políticas sociais na América Latina estão vinculadas às discussões sobre o papel do Estado, sobre o modelo de assistência social até então mais estatistas na América Latina – exceto no Chile -. Na atual conjuntura, dos anos 2000, está em curso programas sociais que apontam para a participação de outros atores como certas organizações internacionais, ONG nacionais e transnacionais e assim, corroboram para a difusão

¹ Doutora em Sociologia com ênfase em Estudos Comparados Sobre As Américas pela Universidade de Brasília, Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e graduada em História pela mesma universidade. Tem Pós-Doutorado em Sociologia na École de Hautes Études en Sciences Sociales (EHSS), Paris, França. Foi professora do Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas da UnB. É Professora do Departamento de Economia e Relações Internacionais (DERI) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS.

² Doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Foi pesquisador e professor convidado no Kellogg Institute for International Studies da University of Notre Dame (EUA) em 2016, realizou estágio pós-doutoral na École des hautes études en science sociales (Paris, França) em 2010/2011 e estágio doutoral (sanduíche) no Institute for Social Research da Universidade de Michigan em 1999 (EUA). É professor no Programa de Pós-graduação em Ciência Política e do curso de Relações Internacionais da UFRGS. Foi professor da Universidade de Brasília (UnB), lotado no CEPPAC (Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas) de 2000 a 2013 e também diretor do DATAUnB (Centro de Pesquisa de Opinião Pública - Pesquisas Sociais Aplicadas) entre 2004 e 2008. É consultor da Capes para temas de internacionalização e coordenador e diretor da Pesquisa Mundial de Valores (World Values Survey) no Brasil. Pesquisador produtividade em pesquisa 2 do CNPq.

de um novo modelo de desenvolvimento baseado na preeminência do mercado para as questões de política social.

As organizações internacionais fazem parte do sistema internacional, um fórum onde as ideias circulam e se legitimam, além de mecanismos de cooperação entre os Estados e outros atores. Elas adquirem relativa autonomia em relação aos Estados membros, e elaboram políticas e projetos próprios, além de terem personalidade jurídica de acordo com o Direito Internacional (HERZ, 2004).

No debate teórico de como as Organizações Internacionais podem exercer a influência nas relações internacionais e nos governos nacionais não há consenso. Os realistas consideram pouco relevante (WALTZ, 2002). Os representantes da teoria funcionalista entendem que as Organizações Internacionais são relevantes, apesar da dependência em relação aos Estados Nacionais serem o padrão vigente (KEOHANE, 1984). Há, no entanto, um grupo de estudiosos que se voltaram a estudar o fenômeno crescente das Organizações Internacionais analisando os efeitos destas organizações sobre o comportamento dos Estados (HAWKINS et al., 2006; BARNETT, M.; COLEMAN, L, 2005; HASS, 1992).

A América Latina apresentou primeiramente a presença das Organizações Internacionais, organizações intergovernamentais, Organizações não governamentais como um processo derivado do sistema internacional. Meados do século XX, surgem organizações latino-americanas intergovernamentais como aquelas oriundas do processo de integração regional. Ainda somos carentes de estudos sobre essas organizações e os efeitos sobre os Estados latino-americanos ou mesmo sobre os diferentes tipos de relação que se pode estabelecer entre as organizações e os Estados, bilaterais ou multilaterais.

A partir do conjunto de organizações intergovernamentais importantes para a política regional da América Latina, com a OEA, a ONU e suas agências, o sistema de financiamento para os países merece destaque. Duas instituições financeiras internacionais vem apresentando forte incremento no apoio às políticas sociais latino-americanas justificando suas ações pela preocupação em reduzir a pobreza do continente. O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), mais conhecido simplesmente como “Banco Mundial”, fundado em 1944, e o Banco

Interamericano de Desenvolvimento (BID) - criado em 1959 - são presenças importantes no processo de financiamento externo nos países latino-americanos. O segundo, aliás, fora criado especialmente para atender às demandas de capital externo da América Latina e iniciou o apoio com programas

Tais ações, no entanto, não suplantam a orientação final dos bancos que é a viabilidade e manutenção da lógica do sistema financeiro que é o fim esperado destas instituições. Estudos sobre a atuação histórica do BID, por exemplo, tem demonstrado que apesar das atividades do Banco estarem interligadas às questões de financiamento, pobreza e meio ambiente, “sob a aparência da diminuição da pobreza e atenção ao tema do meio ambiente, o BID prioriza os setores de projetos de infraestrutura física da cidade e projetos econômicos” (VALENTE SANTANA, 2012; SCHERMA, 2007).

Esse capital externo que entra nos países latino-americanos sob forma de empréstimos ou financiamento a fundo perdido busca impactar na dinâmica e prática das relações econômicas dos países incentivando ou condicionando a presença do setor privado em qualquer dos projetos sociais financiados, além de expressamente incentivar o crescimento e o hábito do uso de capital financeiro. Estamos assistindo um processo de espaços de poder internacional no domínio das empresas e do capital financeiro e que produzem seus efeitos em diferentes espaços sociais nacional.

Assim, o presente artigo trata de contribuir para o tema das organizações internacionais e a América Latina, assim como para o estudo das políticas sociais na América Latina.

2 OS BANCOS E AS POLÍTICAS SOCIAIS NA AMÉRICA DO SUL: O CASO DO BID

A presença de inversões estrangeiras na América Latina, sobretudo a britânica se mostra a partir de 1850 – ou seja, a partir desta data há sobra de capital para investir em outros lugares e estes países buscam não só mercado consumidor de suas mercadorias, mas investir capital. As inversões ingleses, francesa e norte-americana em menor escala começaram: 1) na extração e exportação de matérias primas; 2) construção de vias de comunicação – estradas de ferro, portos, vias de

acesso. 3) serviço de todo tipo. Nos anos 20 do século XX, os Estados Unidos entram com força no continente latino-americano através da ajuda a governos para a construção do sistema bancário.

A cooperação institucional dos norte-americanos se deu com base na missões de aconselhamento e assessoramento a governos latino-americanos, mais conhecida como Missão Kemmerer. Os integrantes desta missão estiveram na Guatemala (1919), atuando como conselheiros do governo na criação do Banco Central da Guatemala, e em outras reformas econômicas; Colômbia (1923) assessorando o Presidente Pedro Nel Ospina. O fruto de sua gestão foi a fundação da Controladoria Geral da República e do Banco da República; no Chile (1925) assessorando o governo de Arturo Alessandri Palma. Suas propostas se materializaram no Banco Central de Chile, na Superintendência de Bancos e na Controladoria Geral da República; no Equador (1926) assessorando a administração de Isidro Ayora, quem criou o Banco Central do Equador, a Superintendência de Bancos e a Controladoria Geral da República; na Bolívia (1928) assessorando o governo de Hernando Siles. Suas propostas se plasmaram na fundação do Banco Central de Bolívia, na Superintendência de Bancos e na Controladoria Geral da República; no Perú (1930), assessorando o governo peruano. Fruto de suas recomendações se criaram o Banco Central de Reserva e a Superintendência de Banco. (E. W. KEMMERER, 1927).

O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) são duas organizações internacionais, intergovernamentais e bastante atuantes no sistema financeiro e na América Latina em particular.

O Banco Mundial, o Banco de Interdesenvolvimento é uma destas instituições internacionais que, na última década, vem apresentando uma política de pressão sobre os países mais pobres para a implementação de seus projetos sociais. Seria uma espécie de novo “Consenso de Washington” (SALAMA, 2005), isto é, um conjunto de regras neoliberais diferentes do neoliberalismo do século passado, criado pelo recém criado departamento de proteção social (MERRIEN, 2007), regras estas propositivas à gestão pública e aos programas sociais com características específicas.

Estudos sobre a atuação do Banco Mundial tem mostrado, por conseguinte, que as ações do Banco se constituem em quatro características a saber: i) a priorização do econômico em relação ao social (entendidos como partes separadas e autônomas); ii) a focalização das políticas nos extremamente pobres como única forma de intervenção por parte do Estado e a ideia de mitigar (e não erradicar) a pobreza; iii) o papel das transferências mínimas de renda; e iv) a participação e a responsabilização dos indivíduos na superação da condição de pobre (TEIXEIRA, 2010; DRAIBE, 1990).

Assim, o Banco Mundial tem apoiado projetos sociais nos países na América Latina com vistas a incentivar ações sociais que atinjam as populações pobres sempre de maneira individuais. Há outras políticas sociais não financiadas pelo Banco e que se mostram eficazes como as política de Cuba (FERRIOL; CASTIÑERAS; THERBORN, 2004) se baseiam no valor social, na produção de bens e serviços e voltados ao atendimento da maioria da população. Estes autores, tomando os dados da Cepal, mostram que a prioridade pelo bem-estar integral da população em Cuba faz com que esse país, mesmo passando por uma forte escassez de recursos, atinja indicadores sociais mais elevados do que os países mais desenvolvidos do mundo capitalista.

Diferentemente dos projetos sociais do Banco Mundial, portanto, os elementos centrais daqueles programas são a universalidade e a gratuidade, elementos substancialmente diferentes das proposições usuais desta instituição financeira.

Portanto, é de se questionar qual seria o interesse real de uma instituição financeira do tamanho e importância do Banco Mundial em apoiar, e mesmo estimular com empréstimos aos Estados pobres, projetos desenhados para “respaldar las estrategias de reduccion de la pobreza en los paises de ingreso mediano y bajo” (Banco Mundial, 2014). É possível que se trate de uma ação mundial visando a padronizar e harmonizar os programas sociais com outros organismos a fim de incrementar a eficácia dos objetivos do Banco. Não é demais destacar que tais iniciativas visam o fortalecimento das populações dos países, mas indicam, no entanto, a preocupação em manter o sistema financeiro em funcionamento:

Durante los años 1980 y 1990, los sectores financieros eran el talón de Aquiles del desarrollo económico en América Latina y el Caribe (LAC). Desde entonces, estos sectores han crecido y profundizado, cada vez más integrado y competitivo, con nuevos actores, mercados e instrumentos surgiendo y ampliar la inclusión financiera. Para coronar estos logros, los sistemas financieros de la región se quedaron en gran parte indemne de la crisis financiera mundial de 2008-09. Ahora que los éxitos de la estabilidad macrofinanciera de ALC son ampliamente reconocidos y probados, es hora de que un balance en profundidad de lo que queda por hacer (BANCO MUNDIAL, 2014.)

A atuação do Banco Mundial não é direta e sim através de participação e intervenção de Organizações não governamentais para gerenciar programas sociais. Seria uma espécie de descentralizar as políticas sociais e de desconfiança das administrações governamentais latino-americanas. O mesmo parece acontecer com o BID.

O BID atualmente se constitui em um dos organismos multilaterais mais importantes na gestão da política social na América Latina. O Banco é constituído por 48 países, entre eles 26 membros latino-americanos com participação majoritária na organização. O grupo BID financia programa de desenvolvimento por meio de empréstimos, doações, garantias e inversões desde 1961. Para cada um dos membros latino-americanos o Banco realiza empréstimos com base em suas estratégias de atuação considerando períodos de três a quatro anos.

As estratégias³ tradicionais de financiamentos do BID para os países sul-americanos tem se caracterizado, quando analisamos os projetos de cada país para os períodos anteriores a década de 90 do século XX, em projetos de políticas públicas em geral como melhoramento das estradas e portos para escoar produção agrícola, energia elétrica, transportes, educação e na luta contra a pobreza. A intervenção do Banco se dava na ajuda financeira destinada a aplicação de programas contra a pobreza.

O direcionamento dos temas de inversão estrangeira do BID para a América Latina ganha outros contornos a partir dos anos 90 em uma clara direção de políticas mais liberais voltando o financiamento para medidas políticas destinadas a produzir

³ O programa de empréstimos do BID é também determinado por estratégias que são instruções mais gerais que visam operacionalizar os mandatos e os projetos assinados.

reformas econômicas e sociais traduzidas em programas de modernização do Estado, descentralização, reforma judicial e fortalecimento da sociedade civil (SANCHEZ, p. 27).

Em 1989 o BID participou da reunião realizada na capital americana, convocada pelo Institute for International Economics, entidade de caráter privado, juntamente com diversos economistas latino-americanos de perfil liberal, funcionários do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e do governo norte-americano. O tema do encontro *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*, visava a avaliar as reformas econômicas em curso no âmbito da América Latina. As regras liberais conhecida como “Consenso de Washington” foram fonte importante de reformas liberais na América Latina e estavam no horizonte dos organismos internacionais de financiamento e empréstimos⁴.

O chamado Consenso de Washington – em voga a partir dos anos 80 e 90 – pode ser considerado o marco da substituição do consenso keynesiano dos anos 50 e 60⁵. Sob a sua égide, têm sido feitas as reformas econômicas e os programas de estabilização monetária nos países latino-americanos, com base em:

- ajuste fiscal e financeiro do Estado, ou seja, a conformação das despesas às receitas e redução da dívida pública;

⁴ As dez regras são:

Disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público;

Focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infra-estrutura

Reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos

Liberalização financeira, com o fim de restrições que impeçam instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor;

Taxa de câmbio competitiva;

Liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando a impulsionar a globalização da economia;

Eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro;

Privatização, com a venda de empresas estatais;

Desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas;

Propriedade intelectual. (NEGRÃO, 1998: 41-43)

Pesquisas recentes tendem a afirmar que as raízes do Banco garantiram a ele um papel mais independente do que outras instituições, fazendo com que, no caso do BID, as conhecidas condicionalidades nos empréstimos fossem menos relevantes e contassem com menos exigências no caso do Brasil (DE MORAES, 2007).

⁵ - A expressão “consenso de Washington”, caracterizado por Fiori (1996) como “quase acadêmica”, foi cunhada por John Williamson em um *paper* fruto de uma reunião do *Institute for International Economics* de Washington, publicado em um livro por ele editado em 1990 (WILLIAMSON, 1994; GRELLET; GRELLET, 1999).

- privatização das empresas estatais como forma de reequilibrar as finanças públicas pela redução da dívida pública; e

- abertura dos mercados para restituir a capacidade competitiva das empresas longamente protegidas, com vistas a aumento de eficiência e queda dos preços praticados (WILLIAMSON, 1990).

O tema neoliberalismo tem particular importância na América Latina porque aqui os ajustes econômicos não se deram em função de motivações a partir do Estado, como no caso inglês, mas por interesses de setores do capital de ampliar as suas áreas de ação. Desta forma, houve uma série de ações políticas no sentido de modificar a matriz estrutural do Estado, que se materializaram nos processos de privatização. Na realidade, os processos de reorganização da matriz do Estado e de privatização na América Latina iniciam antes mesmo da existência dos conceitos de globalização ou neoliberalismo; no entanto, fazem parte do mesmo tipo de motivação política.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – e o Centro Internacional de Pesquisas para o Desenvolvimento do Canadá – CIID – patrocinaram, entre os anos de 1996 e 1998, uma série de estudos sobre políticas sociais e reformas na educação, saúde, seguridade social e sistemas de avaliação e monitoramento na América Latina. Essa tarefa envolveu cinco universidades e seis centros privados e públicos de pesquisa da Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, El Salvador e Peru. O programa foi coordenado pelo *Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación – Cide* – e pelo Instituto *Latinoamericano de Desenvolvimento Econômico e Sociais* – de Santiago do Chile (MARTINIC, 2001).

Na última onda de projetos assinados com os países latino-americanos para o período compreendido entre 2009 e 2018, o BID ressalta com veemência a necessidade de

Además de lo anterior se planea profundizar el diálogo entre el Gobierno y el Banco en los sectores de: (i) Protección Social, donde existen antecedentes de debilidades en la protección del adulto mayor y oportunidades de cooperación en el diseño del programa de transferencias condicionadas del gobierno (ingreso ético familiar); (ii) Pueblos Indígenas, donde se identifican preliminarmente falencias a nivel de las áreas

rurales en términos de una baja productividad y escasa articulación de la producción agrícola indígena al mercado, y a nivel urbano en términos de las brechas en capital humano e ingresos y la falta de espacios con pertinencia cultural; y (iii) Educación, donde existen antecedentes de deficiencias en la preparación de los docentes, en la calidad de la educación pública vs. la privada, y en la educación pre escolar. Una vez que el Banco finalice su diagnóstico sobre estos sectores y, en el caso de que se establezcan de mutuo acuerdo las áreas prioritarias de su participación, se analizaría la conveniencia de actualizar la presente estrategia detallando el marco de acción del Banco en dichos sectores (BID, 2011).

Na relação do Banco com os governos latino-americanos, outros organismos internacionais como as Organizações Não Governamentais (ONG) aparecem como atores importantes para a atuação do BID. Autores sustentam que a existência de dessas coalizões aumenta os custos de intervenção e controle dos Estados nas *policies* lideradas pelos burocratas e defendidas por ONGs, incrementando assim a autonomia burocrática da organização internacional (GUIMARÃES, 2012). Esta poderia ser uma estratégia do BID, uma vez que ele se articula com diferentes ONGs de acordo com os países financiados.

No Chile, o BID trabalha em cooperação com o Banco Mundial no desenvolvimento do Sistema de Gestão financeira do Estado e no tema do cambio climático; com a JICA (Japan International Cooperation Agency) nos temas relacionados a emergência de terremotos; com a GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) e KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) com assuntos relacionados energias renováveis; com a AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional) sobre saneamento e com a OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) sobre os temas de governabilidade e inovação e tecnologia. Na Argentina, o BID se articula com o Banco Mundial, com organismos internacionais como UNESCO e UNICEF e com o CAF (*Corporación Andina de Fomento*).

Na Bolívia, a estratégia do BID passa pela integração do Grupo de Sócios para o desenvolvimento da Bolívia (*GruS*), criado em 2006, com integrantes das principais agências de cooperação bilateral, multilateral e governos, com o objetivo de implementar os acordos de “A declaração de Paris” e Plano de Ação de Accra e

harmonizar e alinhar os financiamentos de ajuda internacional às prioridades do país⁶.

Na Colômbia, o Banco coopera com o Banco Mundial para a (i) a harmonização nos documentos padrão de análises institucional dos sistemas nacionais para ser submetido às autoridades do Banco para consideração e decisão sobre o uso dos empréstimos com o governo nacional; (ii) com o Banco Mundial para o sector social; (iii) com o CAF (*Cooperação Andina de Fomento*) para a assistência técnica ao Ministério da Fazenda nos temas de sustentabilidade fiscal, e (iv) com a CEPAL para a avaliação do programa DALA (*Danos e Perdas por Desastres*) (BID, 2012).

A burocracia do Banco poderia ser uma das chaves para compreender o fenômeno da semelhança dos programas sociais nos diversos países latino-americanos, uma vez muitos funcionários do Banco se deslocam para os países para inúmeras atividades que vão desde o assessoramento inicial, o acompanhamento e supervisão das políticas financiadas. A abordagem mais recente sobre a burocracia das Organizações Internacionais, chamada de teoria agente-principal, busca compreender as relações práticas entre as OI e os governos⁷ (HAWKINS et al., 2006). Esta teoria, provavelmente derivada do pensamento weberiano sobre o peso da burocracia na sociedade e sobre a relação entre políticos e burocracia, afirma que “o contrato estabelecido entre agente e principal permite que a burocracia exerça aquilo que a literatura chama de comportamento oportunista, ou seja, uma ação independente do agente não desejada pelo principal (SÁ GUIMARÃES, 2012: 258). Para Hass (1992), a burocracia pode ser considerada como uma comunidade epistêmica de profissionais que compartilham i) certas crenças normativas - que permitem uma ação racional baseada em valores comuns, ii) noções de validação do conhecimento daquele domínio e iii) objetivos comuns para as *policies*.

⁶ No GruS integram 16 Agências bilaterais: Alemanha, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, França, Países Baixos, Itália, Japão, Noruega, Inglaterra, Suécia, Suíça, Coreia, Brasil. E 7 agências multilaterais e intergovernamentais: Agências de Cooperação Multilateral: Nações Unidas e a OEA; Organismos Financeiros multilaterais: BID, Banco Mundial, CAF y FMI; Organismo Intergovernamental: Delegação da União Europeia.

⁷ Esta teoria já é bastante discutida nas Relações Internacionais.

3 AS ESTRATÉGIAS DO BID PARA A AMÉRICA LATINA: TEMAS E PERÍODO

As estratégias são definidas pelo Banco como sendo estratégias do país, mas elas são na verdade são ações definidas em contratos do BID com os países e que devem ser seguidas pelo governo nacional⁸. Trata-se de um documento oficial com parâmetros chaves que constitui o objeto do acordo entre o Banco e o país. Nestes parâmetros, incluem desafios de desenvolvimento por setores de prioridades com indicadores de resultado, linhas básicas e metas nacionais para a medição dos resultados. O prazo de uma Estratégia do país em geral, como já assinalamos, é uma quantidade de anos que coincida com o ciclo político de cada país. Além do documento que contém a Estratégia de cada país, há o Documento de Programa do País (CPD) no qual estão as bases dos empréstimos – se é uma operação com garantia soberana ou sem garantia soberana -, as possibilidades de assistência técnica.

Estudos tem demonstrado que políticas educacionais em curso na América Latina, a partir das reformas educacionais, decorrentes, em parte, do recente processo de globalização, tem sofrido a influência dos organismos multilaterais, os quais exercem um duplo papel: de um lado, estabelecer metas no campo político e econômico e, de outro, oferecer linhas de financiamento (TROJAN, 2009).

Considerando os dados oficiais do Banco sobre os projetos aprovados para a região latino-americanos conforme o quadro 1 chama a atenção que o Banco passa a investir na área de Empresas privadas e desenvolvimento de pequenas e médias empresas somente nos anos 80; o maior número de projetos está na área de Reforma e modernização do Estado com 2756, seguido da área de agricultura e desenvolvimento rural com 1996 e da área de empresas com 1728 projetos, e da área de inversões sociais com 1594 projetos aprovados. Nota-se também que o Banco em 1961 já estava atento às questões de meio ambiente e desastres naturais. Os primeiros países a receberem este tipo de inversão foram o Brasil (1961), Colômbia (1962) e o Chile (1963).

⁸ Estas estratégias estão nos contratos firmados e disponíveis no site oficial do Banco. O acesso e o nível de informação é razoável e possibilita que se faça algumas análises comparativas entre os acordos firmados entre o BID e os países latino-americanos. Ver <http://www.iadb.org/>

A área de Ciência e Tecnologia começa a ser atendida com inversões no ano de 1966 coincidindo com o debate realizado pelos economistas e cientistas sociais da época acerca do tipo de desenvolvimento que a América Latina. Nesta época o debate teórico sobre o desenvolvimento do continente esteve marcado pela polêmica da dependência e suas variantes conceituais ganha contornos definidos em torno da visão de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto, de Mauro Marini, de Florestan Fernandes, de Gunder Frank.

Quadro 1: Número de projetos do BID por temas e período

Temas do projeto	N. projetos aprovados	Período
Agricultura e desenvolvimento rural	1996	1961 a 2014
Água e saneamento	1024	1961 a 2014
Ciência e Tecnologia	484	1966 a 2014
Comércio	530	1963 a 2014
Desenvolvimento e habitação urbana	732	1961 a 2014
Educação	1037	1962 a 2014
Empresas privadas e desenvolvimento de pequenas e médias empresas	1728	1980 a 2014
Energia	1062	1961 a 2014
Indústria	728	1960 a 2014
Integração regional	13	2012 a 2014
Inversões sociais	1594	1963 a 2014
Meio ambiente e desastres naturais	1307	1961 a 2014
Mercados financeiros	792	1961 a 2014
Outros	970	1961 a 2014
Reforma e modernização do Estado	2756	1962 a 2014
Saúde	558	1962 a 2014
Transporte	997	1961 a 2014
Turismo sustentável	283	1969 a 2014

Considerando o tema da saúde, em 1962 e em 1967 foram assinados dois acordos chamados regionais e em 1968 Honduras assinou acordo com o BID. Na década seguinte, conforme mostra o quadro 2, majoritariamente foram

os países da América Central que receberam empréstimos ligados à saúde

Quadro 2: empréstimos do BID para a área de saúde a países latino-americanos década de 70.

País	Anos				
Perú	1973				
Haití	1973	1978	1979		
Trinidad y Tobago	1974	1974	1979		
Suriname	1974				
El Salvador	1974	1974	1978	1979	1979
Honduras	1975	1975			
Haití	1975	1975			
Costa Rica	1975				
Barbados	1975				
Paraguay	1976	1978	1978		
Nicaragua	1976				
Guatemala	1976	1976	1976		
Nicaragua	1977	1977			
Guyana	1978	1978	1978		
Ecuador	1978				
Chile	1978				
Barbados	1978				
Barbados	1979				
Argentina	1979				

Fonte: BID, 2014.

Dos projetos mais atuais, podemos destacar aqueles da área da educação que apoiados pelas inversões do Banco são expandidos para outros países. Este parece ser o caso o Programa Brasileiro Bolsa Família, originado do programa Bolsa Escola em 2002, modificado nos anos seguintes e considerado um dos programa de

transferência de renda. Autores indicam que dos organismos internacionais como BID influenciaram a expansão desse programa no continente latino-americano (MORENO, 2012).

Apesar das áreas sociais, ambientais e de infra-estrutura serem as mais atendidas, se somarmos o número de projeto entre elas, não pode ser confundir, porém, com diminuição da atenção dos bancos aos setores privados. Pelo contrário. Os pressupostos neoliberais aparecem justamente quando definem que a tarefa dos governos é atentar para as questões sociais mas parcerias com setores privados incrementar as ajudas e programas sociais. Não parece mera coincidência a relação já assinalada entre número de projetos aprovados e a área de incentivo às empresas privadas. Nos anos 90, o tema da privatização esteve na agenda internacional tanto para os governos quanto para as organizações internacionais.

Dados da pesquisa *Encuesta Panamerica* - pesquisa com levantamento de dados em 19 países latino-americanos e nos Estados Unidos, realizada entre janeiro e março de 1998, com um enfoque claramente econômico e com poucas variáveis políticas – sobre a gestão de setores da economia tais como o petróleo, eletricidade, linhas aéreas, recursos minerais, escolas, telefonia, água, televisão, sistema de saúde e sistema de pensões indicam que para as populações dos diversos países parecem reconhecer que determinados grupos de atividades econômicas que tradicionalmente sempre estiveram na órbita do Estado são mais afins que outras (CASTRO, 2014).

Os dados, quando rodados e analisados fatorialmente⁹, carregaram quatro fatores, que foram chamados de social, econômico de caráter social, econômico de caráter não social e nação. O fator social carregou as questões relativas a escolas, sistema de saúde e fundos de pensão; o econômico de caráter social, eletricidade, telefonia e água; o econômico de caráter não social, por sua vez, colocou junto linhas aéreas e televisão; por fim, o fator nação juntou eletricidade e recursos minerais.

⁹ Por análise fatorial deve-se entender o conjunto de procedimentos estatísticos de redução de dados que visam a representar um conjunto de variáveis observadas em termos de um menor grupo de variáveis hipotéticas (não observadas empiricamente, mas estatisticamente correlacionadas), também chamadas de fatores. Se a análise fatorial juntar variáveis observadas que possuam alguma relação que puder ser explicada teoricamente, os fatores podem ajudar a compreender o fenômeno estudado.

A partir do conjunto das análises fatoriais acima, concluiu-se que houve uma enorme convergência nos agrupamentos de variáveis. Isso é um indicativo de que as populações dos diversos países parecem reconhecer que determinados grupos de atividades econômicas que tradicionalmente sempre estiveram na órbita do Estado são mais afins que outras. Um exemplo paradigmático é o fator chamado de social. Com poucas exceções, houve a junção de escolas, fundos de pensão e sistemas de saúde. Fica claro que, em sua maioria, os latino-americanos parecem entender que essas atividades possuem a mesma natureza, ou seja, que devam ser de acesso universal. Da mesma forma, os fatores econômicos, tanto de caráter social como não social, também parecem ter robustez teórica porque unem as mesmas questões e da mesma forma.

Do conjunto dessas análises, pode-se concluir que as populações consideram de maneira similar os tipos de atividades econômicas envolvidas nas reformas neoliberais. Isso não quer dizer que, ao agrupar as atividades em um fator (ainda mais comparando-se fatores semelhantes em países distintos), haja uma posição subjacente favorável ou contrária à privatização. O ensinamento que pode ser tirado desses dados é que as percepções que os latino-americanos têm sobre aqueles setores econômicos são um indicativo de que as políticas de privatização deveriam, no mínimo, ser mais seletivas em relação ao que colocar para o mercado.

4 ALGUMAS CONCLUSÕES

A presença de organizações internacionais na América Latina é uma realidade histórica. Destas organizações, tratamos neste artigo sobre a atuação do Banco Mundial e do BID. Buscamos evidenciar as estratégias de atuação destes bancos com vistas a entender se há algum tipo de padrão de ações assim como buscamos compreender o tema das políticas sociais no continente latino-americano considerando a atuação das organizações internacionais. Nossa premissa é de que há que considerar tais organizações e suas estratégias no continente como um fator de homogeneizar determinadas políticas públicas em diferentes países latino-americanos. A atuação do Estado e das organizações internacionais em programas sociais semelhantes em países diferentes no continente latino-americano nos leva a questionar sobre o grau de autonomia que as populações podem ter, uma vez que

suas políticas sociais cada vez mais se parecem com outras de outros países. Podemos estender essa discussão e nos perguntar em que medida teríamos uma mesma América Latina.

Quando discutimos a questão do financiamento dos Bancos de Fomento, Banco Mundial e BI, ressaltamos, no entanto, que estas duas organizações internacionais aqui apresentadas tem uma longa história de ingerência na economia do continente como foi o caso das pressões para a modernização do Estado nos anos 90 visando um modelo de desenvolvimento baseado no mercado (GUZMÁN-RINCON, 2011). É importante salientar que a criação do BID, em 1961, e a sua atuação no ano seguinte com empréstimos aos países da região está contextualizada em uma conjuntura de dificuldades econômicas na América Latina, com presença de índices de miséria e pobreza extremas, com certa atrofia de crescimento das indústrias latino-americanas, configurando um cenário de incerteza econômica e política. Neste contexto, a Revolução Cubana já havia acontecido indicando que é possível movimentos revolucionários e populares. Consideramos que a emergência do BID e suas estratégias podem ser relacionadas a uma tentativa dos países centrais, em síntese pelo sistema capitalista, em conter possíveis movimentos revolucionários em outros países.

O crescimento de políticas sociais no continente latino-americano nas duas últimas décadas (século XX e início do século XXI) é resultado de governos de esquerda que assumem o poder nacional, mas como explicar que governo neoliberais apresentem em suas políticas públicas programas sociais semelhantes aos governos de esquerda? Em alguma medida uma explicação estaria na compreensão geral de que políticas sociais além de trazer ordem política, controle social e, obviamente, melhoria de vida às pessoas em situação de extrema pobreza, também podem significar ganhos econômicos em grande escala. Dito de outro modo, quando há programas de habitação há o aquecimento no mercado da construção civil, no financiamento bancário ou quando há programas de educação, novamente se reacende o setor financeiro.

Por fim, há que se considerar que a política de privatização na América Latina não considerou as opiniões – e, em certa medida, as necessidades – da

população. Foi, isso sim, uma política que desconsiderou a realidade das populações, ou seja, é uma falácia dizer que se trata de uma política que é única por considerar que as realidades são similares. O que houve foi uma decisão a priori, que usa o discurso de uniformização de políticas públicas devido a problemas similares como fonte de legitimação política. Um estudo importante de ser feito é comparar as propostas do BID e do Banco Mundial com as percepções das populações latino-americanas.

REFERÊNCIAS

BARNETT, M.; COLEMAN, L. Design police: Interpol and the study of change in international organization. *International Studies Quarterly*, v. 49, n. 4, 2005.

CASTIÑEIRAS, Rita; FERRIOL, Angela; THERBORN, Göran. *Política social: el mundo contemporaneo y las experiencias de Cuba y Suecia*. La Habana: Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, 2004.

CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de Castro. *Cultura Política Comparada: Democracia e mudanças econômicas, Brasil, Argentina e Chile*. Brasília: Ed. Verbana, 2014.

DE MORAES, Reginaldo Carmello Correa 2007. Dissertação de Mestrado, Unicamp, 2007.

DRAIBE, Sonia. As políticas de combate à pobreza na América Latina. São Paulo em Perspectiva. 4(2): 18-24. Abril/junho 1990.

E. W. KEMMERER. "Economic advisory work for governments". *The American Economic Review*. Volumen 17, marzo 1927, Nº1. páginas 1-12. Estados Unidos: American Economic Association.

FIORI, José Luís. *O consenso de Washington*. Rio de Janeiro: FEBRAE, 1996. (Mimeo))

GRELLET, Gérard; GRELLET, Naïma.. Développement des marchés et coûts de transaction. *Revue de Tiers Monde*, t. XL, nº 157, jan-mars: 37-51, 1999.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. A Autonomia Burocrática das Organizações Financeiras Internacionais: Um Estudo Comparado entre o Banco Mundial e o Fundo Monetário. *Revista Internacional Contexto Internacional (PUC)* Vol. 34 no 1 – jan/jun 2012).

GUZMÁN-RINCON, Andres Mauricio. Tensiones en la estrategia de transformacion institucional del Banco Interamericano de Desarrollo en America

Latina: entre el mercado y la gobernabilidad democrática. *Revista Estudios Socio-Juridicos*, Jan-June, 2011, Vol.13(1), p.185(32)).

HAAS, P. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, v. 46, n. 1, 1992.

HAWKINS, D.; JACOBY, W. How agents matter. In: HAWKINS, D.; LAKE, D. A.; NIELSON, D. L.; TIERNEY, M. J. *Delegation and agency in international organizations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais: História e Práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

KEOHANE, R. *After hegemony: cooperation and discord in the world politics*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

MARTINIC, Sergio. Conflitos sociais e interações comunicativas nas reformas sociais da América Latina. *Cad. Pesqui.* no.114 São Paulo Nov. 2001).

MERRIEN, François Xavier. Em direção a um novo consenso pós Washington na América Latina? In: CARVALHO, Denise B. B.; DINIZ, Débora; STEIN, Rosa H.; de SOUZA, Perci C. *Política social, justiça e direitos de cidadania na América Latina*. Brasília: UnB, Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2007.

MORENO, Ana Heloísa Viana Silva Salvador. *A Assistência Social no SUAS: sua trajetória entre a focalização e a universalidade: uma análise descritivo-documental*. Dissertação de Mestrado -Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

NEGRÃO, João José. *neoliberalismo / João José Negrão*. -. Imprensa: São Paulo: Publisher Brasil, 1998.

SALAMA, P. Abertura e pobreza, qual abertura? *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Rio de Janeiro, ano 8, n. 17, dez. 2005.

SÁNCHEZ, Irey Gómez. la política social en la agenda latinoamericana: algunas perspectivas para américa latina. In *Espacio Abierto*, 2000, Vol.9(3), p.319

SCHERMA, Marcio Augusto. *A atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento no Brasil (1959-2006)*. Dissertação de mestrado. Campinas, 2007.

TEIXEIRA, Rafael V. *Uma crítica de política social do Banco Mundial*. Serviço Social & Sociedade, 2010(104).

TROJAN, Rose Meri. Políticas educacionais na América Latina: tendências em curso. *Revista Iberoamericana de Educación*, 2009, v.51, n. 1.

VALENTE SANTANA, Joana. Desenho ideológico do BID: modelo de gestão no Promaben em Belém, Pará. *Revista Katálysis*, v.15, n. 1, p. 21-31, 2012.

WALTZ, K. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002.

WILLIAMSON, John. *The political economy of policy reform*. Washington: Institute for International Economics, 1994

OS PROJETOS SUL-AMERICANOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: A “IMPLOÇÃO” DO PROJETO DA ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS E AS ALTERNATIVAS EM CONSTRUÇÃO

Marco Antônio Alcântara Nascimento*¹

1 INTRODUÇÃO

Há exatos 10 anos, a Área de Livre Comércio de Américas (ALCA) deveria ter se tornado uma realidade. Como sabemos, contudo, o projeto não avançou e, hoje, diante do quadro político conturbado da região sul-americana em particular, a possibilidade de que ocorra uma retomada de negociações é remotíssima. As lições históricas, contudo, são salutares e permitem uma melhor compreensão dos desdobramentos atuais em termos de integração regional.

Assim, a abordagem que pretendemos construir é quanto às alternativas colocadas aos países da região diante da implosão da ALCA. Um caminho desejado seria a integração da América do Sul; contudo, assistimos, no final das contas, ao surgimento da Aliança do Pacífico, com o “desaparecimento virtual” da Comunidade Andina de Nações (CAN)² e um “relançamento fracassado” do Mercosul, que nos últimos 15 anos, não conseguiu cumprir com seus objetivos traçados.

O fato é que hoje há discussões retomadas na esfera político-diplomática e na academia brasileira sobre possíveis novos rumos na inserção internacional do Brasil, principalmente face ao “imobilismo” do Mercado Comum do Sul (Mercosul), às

* As opiniões ora reproduzidas são de caráter pessoal, não refletindo qualquer posicionamento institucional

¹ Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília. Assessor para o Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), do Governo Federal, no Banco do Brasil S/A.

² Principalmente após a saída da Venezuela, em 2006, que ingressou no Mercosul.

relações comerciais com os Estados Unidos, entre outros aspectos. Neste contexto, entendemos ser importante examinar alguns dos desdobramentos nos últimos 20 anos, a fim de subsidiar decisões quanto ao futuro.

Este capítulo divide-se em duas partes: na primeira, examinaremos a postura dos sul-americanos e, em particular do Mercosul e do Brasil, diante do projeto de integração hemisférica; na segunda, por sua vez, lançaremos breves reflexões sobre as alternativas postas na mesa após o fracasso do projeto, com ênfase na UNASUL e sobre a postura brasileira e do Mercosul diante do “fenômeno” Aliança do Pacífico. As conclusões são direcionadas mais particularmente ao Brasil, diante de decisões tomadas e seus reflexos atuais.

2 OS SUL-AMERICANOS DIANTE DO PROJETO DA ALCA (1994-2005)

2.1 Antecedentes da Alca

A integração das Américas é uma aspiração antiga. Foi na Conferência Internacional Interamericana, realizada em 1889-1890, em Washington, que ocorreu uma primeira discussão sobre a possibilidade de união comercial das Américas, com foco na unificação de procedimentos aduaneiros e de pagamentos, no estabelecimento de regras de propriedade intelectual e na permissão para investimentos em infraestrutura. À época, contudo, a oposição da Argentina, então um país bem estruturado e economicamente forte, não permitiu o avanço da ideia (ALMEIDA e CHAULLOT, 1999; SOUTO MAIOR, 2001).

Entretanto, não paramos por aí: em outras oportunidades ao longo do século XX, o assunto integração nas Américas (ou, pelo menos, na esfera da América Latina e Caribe (ALC), ou no subcontinente sul-americano) esteve presente de forma perene: por exemplo, no discurso da recém-criada CEPAL a partir de 1948; nas repercussões imediatas da assinatura do Tratado de Roma, que deflagrou o processo de integração europeu, no biênio 1957-1958; na oportunidade do lançamento da Operação Pan-Americana, de cooperação hemisférica (1958-1959); quando da assinatura do Tratado de Montevideú, que criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) (1960); quando da realização da Conferência de Chefes

de Estado e de Governo das Américas em Punta del Este, em que se proclamou o objetivo de se constituir um mercado comum latino-americano no prazo de 15 anos (1967); quando da assinatura do novo Tratado de Montevidéu, para instituir a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), permitindo uma reestruturação dos objetivos, compromissos e modalidades de integração econômica na região, de forma mais flexível e de caráter bilateralista (1980); e, também, a proposta brasileira de criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), proposta do Governo Itamar Franco no âmbito do Grupo do Rio, que seria uma ampliação dos objetivos integracionistas existentes no Mercosul, englobando ainda a Comunidade Andina e o Chile.

No entanto, foi a partir da Iniciativa das Américas (1990), lançada no Governo George H. W. Bush, que se iniciaram passos mais concretos para viabilizar a integração hemisférica, na medida em que se propunha uma nova natureza de relacionamento com os Estados Unidos, pautado agora no aumento dos fluxos de comércios, nos investimentos, no equacionamento das dívidas, entre outros aspectos³. Estes seriam eixos para garantir o desenvolvimento das reformas domésticas ainda em curso nos países latinos. No tocante aos fluxos de comércio, se propôs a criação de uma zona de livre comércio hemisférica, que, alguns anos mais tarde, ganhou nome: Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), como a experiência mais ousada a ser implementada em terras americanas (comparada as outras iniciativas citadas no parágrafo anterior).

Fato que, no momento inicial, havia resistência brasileira ao projeto, que ficavam evidentes em declarações e iniciativas no Governo Fernando Collor de Melo (por exemplo, na defesa das negociações no esquema 4 + 1 com os Estados Unidos, ou seja, privilegiando uma atuação do Mercosul, gestado em 1991 com o Tratado de Assunção), no Governo de Itamar Franco (defesa aberta da Área de Livre Comércio Sul-Americana - ALCSA), na gestão Fernando Henrique Cardoso no Ministério das Relações Exteriores no Governo Itamar Franco (defesa de uma “plataforma sul-

³ De um lado, uma visão gramsciana: com o fim da Guerra Fria, Washington precisava garantir bases mais sólidas à hegemonia americana no continente, formalizando-a e legitimando-a política e juridicamente, bem como reforçar sua posição na rivalidade com outros países e blocos econômicos (notadamente, o europeu) (SOUTO MAIOR, 2001). Preferiremos, contudo, uma visão mais pragmática: diante do pedido mexicano para uma área de livre comércio, os Estados Unidos buscaram dar uma resposta mais ampla para os demais países latinos e caribenhos (SCHOTT, 2008).

americana”) e, também, nos primeiros anos de Governo FHC (“Mercosul visto como polo para organizar o espaço sul-americano”, antes de jornadas mais ousadas).

Enfim, a estratégia brasileira (articulada ou não nos bastidores) revelava, em nosso entendimento, a tentativa de adiar entendimentos mais concretos, com o objetivo de “ganhar corpo e estatura suficiente” com a consolidação do Mercosul, para poder agir como um interlocutor forte nas duras negociações que viriam pela frente da ALCA, capaz de impor grandes barganhas diante do poderoso Estados Unidos

A despeito de resistências iniciais, como a brasileira, a Iniciativa das Américas havia rendido frutos concretos: a adoção formal do NAFTA (*North America Free Trade Agreement*), em 1993, foi o principal deles. Tratou-se do primeiro acordo de livre comércio englobando um país em desenvolvimento (de toda a América Latina e Caribe - ALC) com dois países já desenvolvidos (Canadá e Estados Unidos). Vale destacar que a experiência exitosa de criação do NAFTA (*North America Free Trade Agreement*), em seus primeiros anos de vida, causaram boa impressão nos demais países da ALC, ansiosos por novos fluxos de investimentos, assim como ocorrera em favor da economia mexicana (SCHOTT, 2008). Outro sócio do Mercosul, a Argentina, sob condução de Carlos Menem, em particular, demonstrava grande empolgação com o projeto da ALCA, sob a influência do realismo periférico (de Carlos Escudé), consignado nas denominadas “relações carnis com os Estados Unidos” (nas palavras do chanceler Guido Di Tella), ainda que com resistências internas consignadas na vontade de priorizar o eixo sul-americano (BERNAL-MEZZA; QUINTANAR, 2001).

Assim, ocorria gradativamente uma quebra de resistência histórica ao “império americano” na ALC, algo que se dava em torno de alguns eixos: inicialmente, mudanças nas políticas econômicas nacionalistas e estratégias de desenvolvimento pautadas nos fracassos dos modelos de substituição de importações nos anos 60 e 70; em seguida, o colapso das economias latinas com a crise da dívida nos anos 80; e, finalmente, as forças competitivas que emanavam com o avanço da globalização (anos 90) (idem, ibidem).

Há de se destacar, também, a existência de condições favoráveis para que se apostasse na consolidação do NAFTA e, ademais, na ampliação do projeto integracionista para todo o hemisférico: reformas domésticas (combate à hiperinflação, controle da dívida pública, privatização de setores estratégicos, etc.) estavam sendo implementadas a partir dos anos 80 (em algumas economias, como Chile e México) e também início dos anos 90 (Brasil e Argentina, por exemplo). Diante de condições favoráveis, a dupla “comércio e investimento” é naturalmente atraída, algo que se demonstraria ao longo dos anos 90, quando a taxa anual de crescimento dos fluxos comerciais na América Latina foi na ordem de 9,8% e os investimentos externos diretos voltados para esta região em relação ao bloco de países em desenvolvimento foi na ordem de 35%, com 61% deste volume sendo destinado para Argentina, Brasil e México. Assim, a criação de condições favoráveis para o comércio e o investimento na região atuava como força propulsora do projeto integracionista (SCHOTT, 2001).

Enfim, baseado no estreitamento de relações comerciais entre Estados Unidos e América Latina, ao longo da década de 1990, havia uma percepção que a ALCA permitiria um salto ainda maior em termos quantitativos e qualitativos, bem como evoluções importantes em investimentos em todo o hemisfério.

O passo inicial, então, foi dado em dezembro de 1994 com a realização da Cúpula das Américas, em Miami: naquela oportunidade, 34 Chefes de Estado e de Governo (com exceção de Cuba no continente) reuniram-se para acordar a construção da ALCA, algo que deveria ser concluído até 2005. Como originalmente concebida, esta nova área de livre comércio seria a mais ambiciosa iniciativa de livre comércio no sistema internacional pós-guerra, já que em nenhuma outra oportunidade tantos países, dos mais diversos tamanhos e níveis de desenvolvimento, tinham se orquestrado para negociar um pacto de reciprocidade em termos de comércio (SCHOTT, 2008).

Ademais, há exatos 10 anos atrás (em relação a 2015), a ALCA deveria ter se tornado uma realidade, caso as negociações não tivessem fracassado por uma série de motivos que examinaremos adiante.

3 PRINCIPAIS ASPECTOS DA ALCA

A partir do lançamento oficial na Cúpula das Américas, ficou determinado que as negociações deveriam se dar em torno de três grandes frentes de trabalho para constituir o esquema de integração regional, no formato *single undertaking*⁴ e amparado na transparência e decisão consensual: 1) reformas para acesso aos mercados (incluindo liberalização de barreiras tarifárias e remoção de discriminação contra fornecedores estrangeiros na aplicação de regulação domésticas); 2) regras para cobertura de comércio e de investimento em bens e serviços; e 3) medidas para facilitação de comércio.

Em torno disto, alguns princípios básicos foram estabelecidos: a construção consensual de compromissos, de caráter gradual e progressivo, equilibrados, equitativos e vantajosos para todas as partes (ao menos como uma tentativa, podemos acrescentar, cientes da dificuldade em conseguir-se tal tipo de arranjo); a coexistência do bloco hemisférico com outras iniciativas bilaterais e sub-regionais de integração e de livre comércio mais amplos ou profundos, inclusive na defesa de seu aperfeiçoamento (*building blocks approach*), desde que os direitos e obrigações assumidos nos esquemas sub-regionais não estivessem cobertos ou excedessem aos direitos e obrigações da ALCA; o empreendimento único (*single undertaking*), ou, em outras palavras, nada estaria acordado até que tudo estivesse acordado; e, finalmente, a compatibilidade com as negociações promovidas no âmbito da OMC.

Podemos considerar que os primeiros anos foram marcados por progressos nas negociações. Na Primeira Conferência Ministerial (Denver/1995), grupos de trabalhos, posteriormente com o acréscimo de outros⁵, foram constituídos para

⁴ Ou seja, adoção de obrigações comuns, sem opção de escolhas, mesmo que com diferentes cronogramas de implementação.

⁵ Inicialmente, foram os seguintes GTs: acesso a mercados; procedimentos alfandegários e regras de origem; investimentos; padrões e barreiras técnicas ao comércio; medidas sanitárias e fitossanitárias; subsídios, antidumping e direitos compensatórios; e economias menores. Posteriormente, na Segunda Conferência Ministerial, entraram os GTs de compras governamentais, direitos de propriedade intelectual, serviços, e política de concorrência. Finalmente, na Terceira Conferência Ministerial (Belo Horizonte/1997), o GT de solução de controvérsias passou a operar.

preparar as negociações sobre a base dos acordos sub-regionais existentes e, também, com as obrigações existentes na OMC, que passou a operar efetivamente⁶.

Como comentado anteriormente, o NAFTA seria um modelo a seguir, contudo a ALCA deveria resultar num modelo novo, incrementado e distinto. Por outro lado, a lógica OMC-*plus* deveria ser privilegiada. Os Estados Unidos, em particular, indicavam apostar suas fichas neste projeto, aceitando uma agenda de negociação mais ampla, algo que não se repetiria quando da realização da Conferência Ministerial da OMC de Seattle, em 1999, quando naufragou o lançamento da chamada Rodada do Milênio.

A tarefa, então, seria de eliminar tarifas sobre produtos industriais e agrícolas. Não havia uma uniformidade praticada, mesmo com as reduções resultantes da Rodada Uruguaí do GATT, sendo que, por exemplo, no Mercosul e entre os países andinos, as tarifas praticadas eram três vezes superiores àquelas praticadas nos Estados Unidos (SCHOTT, 2001).

Além disso, os pontos de conflitos eram muitos nas diversas frentes: por exemplo, no acesso aos mercados, as regras de origem prometiam um debate acalorado; na liberalização de serviços, os serviços financeiros e os serviços de telecomunicações eram vistos como setores críticos para as economias mais desenvolvidas; na propriedade intelectual, os Estados Unidos demandavam uma aplicação dos compromissos do TRIPS (acordo de propriedade intelectual); as compras governamentais não eram vistas como tema unânime para tratamento, tendo sido objeto de acordo plurilateral na OMC, sem adesão do bloco latino; os investimentos, que era tema caro ao bloco latino, sedento por fluxos de capital, tecnologia e habilidades gerenciais; e, ainda, as medidas *antidumping*, considerando

⁶ No Acordo Constitutivo da OMC, ficou estabelecido que acordos de livre comércio e uniões aduaneiras deveriam cobrir substancialmente quase todo o comércio de bens (GATT, Artigo XXIV) e promover uma substancial cobertura de setor no comércio de serviços (GATS, Artigo V). Entretanto, além da abertura ao comércio, a negociação de uma área de livre comércio envolve um desafio mais complexo: em uma primeira instância, ainda no âmbito de fronteiras, passa a ser necessário lidar com demandas de setores para excepcionalizar programas e práticas que não se coadunam com as obrigações assumidas, resultando, então, na definição de exceções explícitas (para setores e produtos) ou de períodos de longa transição para a implementação das medidas acordadas; em uma segunda instância, para além das fronteiras, há a necessidade de lidar com medidas que possam restringir os fluxos de comércio e, por isso mesmo, devam ser devidamente tratadas, tais como os subsídios, as exigências sanitárias/fitossanitárias, as exigências de segurança, os regulamentos que favoreçam a compra de bens e serviços nacionais, entre outros aspectos.

que a legislação estadunidense, na visão do bloco latino, não permitia o avanço no fornecimento de ferro ou produtos agrícolas. Havia também uma percepção sobre dificuldades na remoção de cotas e subsídios sobre produtos agrícolas, com a possibilidade concreta de se instalar o problema do carona (*free rider problem*). A percepção era de que haveria a necessidade de avanços no plano multilateral (OMC) para mitigar preocupações quanto às importações de terceiros países com fornecedores subsidiados e exportações regionais para mercados externos protegidos por barreiras tarifárias elevadas (idem, ibidem).

Apesar de todos estes desafios, percebia-se, contudo, uma convergência nas opiniões quanto aos rumos a serem tomados, inclusive buscando atender, em especial, a alguns aspectos importantes para os países da ALCA. O otimismo inicial ficou evidenciado, por exemplo, quando da divulgação da declaração final da Segunda Conferência Ministerial (Cartagena/1996), que estabeleceu um passo mais ousado: além de concluir o processo de integração nas Américas até 2005, deveriam ser realizados progressos substanciais até o ano 2000.

Assim como os países da ALC tinham interesses claros com a iniciativa de integração, os Estados Unidos também tinham os seus direcionamentos estratégicos, que iam além de uma simples tentativa de pôr em marcha um “projeto hegemônico sobre a América Latina”, como alguns autores buscavam simplificar o processo em curso, e que podemos resumir em alguns pontos: 1) a integração nas Américas era vista dentro de uma estratégia ampla de redução global de barreiras para o comércio e investimento; 2) a iniciativa assumia condição de protagonista para promover mais cooperação no hemisfério e combater problemas econômicos, sociais e políticos; 3) buscava-se a abertura dos mercados latinos às exportações e investimentos; 4) também era importante fazer um contrapeso à investida europeia no continente, que negociava, por exemplo, um acordo de livre comércio com o Mercosul; 5) por outro lado, a integração poderia garantir aumentos de salários e oferta de emprego estável nos Estados Unidos, mediante o aumento de fluxos de comércio para o resto do hemisfério; 6) havia também um anseio de garantir um *level playing field* para empresas americanas que não tiveram oportunidade de se instalar em outros países com objetivo de se beneficiar de acordos sub-regionais já vigentes; 7) outro aspecto importante era garantir a estabilidade democrática na América Latina; 8) por fim, a

integração poderia aumentar as possibilidades de realizar objetivos da política externa dos Estados Unidos, como combate ao narcotráfico, melhorias de condições trabalhistas, entre outros aspectos (SCHOTT, 2001).

Entretanto, podemos contrapor algumas vitórias (em termos de agenda) conseguidas pelo bloco latino e caribenho, algo que demonstraria que o processo de negociação não havia se desequilibrado para o lado dos países desenvolvidos no processo de negociação (Estados Unidos e Canadá).

Em primeiro lugar, a lógica do regionalismo aberto foi reconhecida, expressamente, na Declaração de Princípios de 1994: ou seja, da possibilidade de articulação de acordos sub-regionais e bilaterais existentes, com vistas a ampliar e aprofundar a integração econômica hemisférica e tornar esses acordos mais parecidos. Em outras palavras, a ALCA não seria um substituto para os acordos regionais já existentes (Associação Latino-Americana de Integração – ALADI, Comunidade Andina de Nações – CAN, Mercosul⁷, etc.). A perspectiva assumida foi que o sucesso das outras iniciativas seria o motor propulsor da própria integração hemisférica, considerando certamente a necessidade de ajustes obrigacionais em cada iniciativa já em curso, se fosse o caso. No entanto, quando a integração fosse além do preconizado por uma área de livre comércio, como no caso do Mercosul, os compromissos assumidos nesta esfera mais reduzida prevaleceria. Certamente, não se trataria de algo simples de se implementar, mas este era o desenho pensado.

Em segundo lugar, ainda que a lógica do tratamento especial e diferenciado, existente na OMC, não ter sido prevista nas negociações da ALCA, as lideranças negociadoras não deixaram de reconhecer o problema das diferenças no hemisfério, resultando na criação do Grupo Consultivo sobre Economias Menores da ALCA,

⁷ O Mercosul, ainda em 1995, publicou a Decisão Conselho de Mercado Comum (CMC) nº 9/1995, que definiu uma agenda para as relações externas do Mercosul: além da esfera multilateral (negociações da OMC), da esfera intrazona (relacionamento com os demais países-membros da ALADI) e da esfera extrazona (negociações com países ou blocos regionais fora do contexto da ALADI), o documento estabeleceu a necessidade de uma atuação na esfera hemisférica, quando se iniciaram as negociações para constituição da ALCA, com o objetivo de que o Mercosul participasse ativamente e, de maneira coordenada, em todos os foros de negociação voltados para a constituição da iniciativa hemisférica, seguindo o princípio da construção progressiva da mesma, visando à convergência dos acordos regionais existentes.

que, por sua vez, propôs, posteriormente, um Programa de Cooperação Hemisférica (PCH), a partir de 2002⁸.

Em terceiro lugar, a reivindicação pela criação de uma infraestrutura hemisférica (telecomunicações, energia e transporte), a fim de possibilitar a eficiente movimentação de bens, serviços, capital, informação e tecnologia, foi inserida na Declaração de Princípios de 1994. Propostas mais ousadas também integravam a pauta, como, por exemplo, a mobilidade de fatores produtivos (especialmente mão de obra e transferência de tecnologia), mas, *a priori*, não foram acolhidas no plano de trabalho das negociações.

Em quarto lugar, estruturou-se a criação de Comitê Tripartite (Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL, e Organização dos Estados Americanos – OEA), para apoio analítico, técnico e financeiro ao processo. Nos casos do BID e da CEPAL, mais notadamente, seria de se esperar um engajamento com as “causas desenvolvimentistas”⁹, que sempre tiveram boa acolhida (por vezes, sem a devida criticidade) entre as lideranças políticas da América Latina e do Caribe.

Havia também um panorama de incógnitas, tanto para países desenvolvidos e em desenvolvimento. Houve o comprometimento em se alinhar os compromissos acertados nas negociações da ALCA com normas e disciplinas multilaterais, bem como endosso à implementação plena e rápida da Rodada Uruguai, de negociações multilaterais ativas na Organização Mundial do comércio (OMC), de acordos

⁸ Após o início da Rodada Doha, quando se propôs uma agenda específica para os temas desenvolvimentistas, alguns negociadores do bloco latino e caribenho passaram a defender a transposição de temas para a pauta de negociações da ALCA, tais como a manutenção de zonas francas, o tratamento comercial de regiões ou territórios desfavorecidos ou o desenvolvimento de políticas industriais e comerciais no limite de subsídios recorríveis. Decidiu-se, contudo, por se criar o PCH, como uma resposta regional ao problema tratado na OMC, na oportunidade da Sétima Conferência Ministerial (Quito/2002) (ASSAEL, 2004). Os termos do PCH está disponível em <http://www.ftaa-alca.org/Popup/PopQuitoHCP_p.htm>. Acesso em 12 mar. 2015.

⁹ A CEPAL, mais notadamente, produziu vários *papers* sobre a ALCA, com uma boa parte deles sendo tratados ao longo deste artigo. Percebe-se, claramente, neste conjunto de trabalhos, uma tentativa de focar a ALCA como uma possibilidade (ou não) de solução para problemas da ALC, bem como nas vantagens e desvantagens do processo para este bloco do hemisfério. Via de regra, contudo, o engajamento com “causas desenvolvimentistas” da CEPAL se deu pelo engajamento com “causas desenvolvimentistas de vertente nacionalista”, algo que resultou em conquistas limitadas ou questionáveis, como a própria experiência latina e caribenha demonstra, se compararmos, por exemplo, com a experiência mais exitosa dos asiáticos, que partiram das mesmas condições desvantajosas.

comerciais bilaterais e sub-regionais e outros acordos comerciais compatíveis com as disposições do GATT/OMC e que não levantassem barreiras para outros países. Neste aspecto, ambos os blocos de países poderiam se beneficiar ou se prejudicar, conforme o andamento das negociações.

4 A “DUBIEDADE MERCOSULINA (E BRASILEIRA)” AO PROJETO DA ALCA

Um foco de problema permanente ao projeto da ALCA foi o Mercosul, que, assim como na preparação para as negociações, externalizava de forma recorrente suas reservas quanto ao *timing* do processo de integração hemisférico. Especificamente na atuação do bloco mercosulino, um aspecto a se destacar diz respeito à condição assumida pelo Brasil no processo de negociação. Há de se considerar que, diferentemente de quando realizada a Cúpula de Miami (1994), o Brasil passou gradativamente a exercer uma atitude de liderança do bloco da América do Sul, em oposição aos Estados Unidos. Este protagonismo brasileiro tinha sido alcançado, entre outros aspectos, com uma defesa aberta, e aceita de modo geral pelos demais países sul-americanos em especial, da necessidade de se implementar a estratégia *building blocks*¹⁰.

Neste contexto, o Brasil, em particular, revelava uma atitude de resistência, reticência, ou mesmo um misto entre as duas posturas. Por exemplo, ainda em 1995, o Governo FHC defendeu abertamente o estabelecimento de uma área de livre comércio com a União Europeia, no contexto de uma visão pessoal do presidente brasileiro de que a ALCA seria “uma opção, e não um destino final” para o Brasil e para o Mercosul. O fato é que estabelecer conversas com a União Europeia, logo em seguida ao anúncio da negociação da ALCA, poderia ser interpretado como uma tentativa brasileira de abrir outras possibilidades para si e para outros parceiros, aumentando o poder de barganha (por um lado), mas com impactos negativos sobre a percepção de confiança dos Estados Unidos para com a efetiva adesão brasileira ao ambicioso projeto de integração (de outro lado).

¹⁰ A defesa pela nomeação um negociador único para o bloco mercosulino no âmbito de discussões da ALCA foi um aspecto revelador desta postura.

Apesar deste protagonismo brasileiro no processo de negociação, é curioso observar que os parceiros do Mercosul, apesar da suposta unificação de discurso, pareciam ter expectativas diferentes com relação à ALCA. A Argentina, por exemplo, desejava um maior foco nas barreiras agrícolas e no regime de subsídios¹¹. Já ao Brasil, o foco mais importante seria no comércio de manufaturas, em especial, têxteis e vestuário; também, seria importante apostar em uma reforma do regime *antidumping* dos Estados Unidos¹², afetando exportações da indústria siderúrgica nacional. Finalmente, Paraguai e Uruguai eram os sócios menores, buscando realizar conquistas factíveis face às decisões dos sócios maiores.

Além disso, o grande desafio aos sócios maiores era compatibilizar as suas economias fechadas (marcada por uma histórica baixíssima participação do comércio externo no PIB) com os seus anseios por investimentos externos diretos diante da escassez de poupança interna para bancar investimentos em setores chaves como energia, telecomunicações e bancário.

Evidenciadas estas contradições do Mercosul, com o avançar dos anos e sob o comando de FHC, a posição brasileira passou da reserva e da cautela total em relação à ALCA para atitudes mais moderadas e de aceitação do projeto de integração hemisférica, desde que os esquemas sub-regionais fossem preservados. Seria, então, uma defesa do regionalismo aberto. Isto, por exemplo, pode ser contraposto à posição argentina, o segundo grande sócio, que assumiu com grande empolgação o projeto de integração, sob a influência do realismo periférico (de Carlos Escudé), consignado nas relações carnavais com os Estados Unidos (ex-chanceler Guido Di Tella), ainda que com resistências internas consignadas na vontade de priorizar o eixo sul-americano (BERNAL-MEZZA e QUINTANAR, 2001).

¹¹ Para um aprofundamento sobre vantagens comparativas da Argentina (e também outros latinos) no mercado norte-americano, condições de acesso de seus produtos, bem como sobre o regime de subsídios e também outras medidas de apoio interno para exportação aos produtos norte-americanos, consignados na Lei Agrícola (*Farm Bill*), sugere-se Bouzas (2002).

¹² Quanto ao regime *antidumping* nos Estados Unidos, vide Bouzas (2002). Ademais, as propostas para revisar o regime passariam pela adoção de critérios precisos, de metodologia e dos procedimentos de investigação e revisão, assim como a determinação da margem de *dumping* e as cláusulas de acumulação. Algumas destas propostas foram incorporadas à primeira minuta da ALCA, produzida em maio de 2001. Havia uma preocupação com o aumento das investigações *antidumping* iniciadas pelos Estados Unidos, que, no período de 1980 a 2001, tinham atingido o total de 910, com parecer favorável para aplicação de direitos aduaneiros em 43% dos casos (BUSTILLO e OCAMPO, 2003).

Em suma, esta falta de consistência nos posicionamentos em relação à ALCA marcou a atuação do bloco mercosulino durante todo o período, a depender do contexto econômico-político que se configurava. Explique-se: o excesso de otimismo nos primeiros anos de vida do Mercosul, quando avanços nos fluxos comerciais eram evidentes, ensejava uma postura de resistência ao projeto ALCA; posteriormente, um cenário de instabilidade que passou a marcar a região a partir de janeiro de 1999, quando estoura a crise cambial no Brasil, e o Mercosul passou a experimentar um período de baixa performance (aumento do protecionismo, redução importante dos fluxos comerciais, etc.), forçava um repensar sobre esta postura de resistência.

A partir de dezembro de 2000, a palavra de ordem no Mercosul passou a ser o “relançamento” do bloco regional, tanto do ponto de vista institucional, quanto do ponto de vista das relações externas, consignadas em documento intitulado “Agenda 2000”¹³. Ademais, paralelamente, o presidente FHC convidou os presidentes de todos os países sul-americanos na tentativa de articular as políticas face à ALCA, em busca de uma plataforma sul-americana, dentro de um modelo de cooperação hegemônica, inclusive com uma proposta de acordo entre Mercosul e CAN para formar a “espinha dorsal” de um espaço econômico estendido na região (TEIXEIRA, 2011).

Esta postura brasileira encontrou simpatia em outra importante economia regional, a Argentina, que passava por dificuldades. A indiferença e a falta de assistência de Washington, e, por inverso, o aumento da solidariedade dos países vizinhos (no esforço pela recuperação), teria levado a Argentina a direcionar-se para o Mercosul, com uma guinada gradual desde o fim da gestão de Carlos Menem, e “esfriar” suas expectativas em relação à ALCA (idem, ibidem).

Em 2002, o Mercosul formalizou com a CAN o Acordo-Quadro para constituição de uma área de livre comércio até 31/12/2010 (Acordo de Complementação Econômica nr. 56 / ALADI). Uma novidade deste Acordo foi o

¹³ Na oportunidade, foram estabelecidos os focos temáticos para a revitalização do bloco (publicação de novas normas para acesso aos mercados, esforço para internalização de normativa existente nos países-membros, o aperfeiçoamento do Sistema de Solução de Controvérsias, aperfeiçoamento da TEC, revitalização da defesa comercial e da concorrência, coordenação macroeconômica, incentivos aos investimentos, entre outros aspectos).

estabelecimento de compromissos entre as partes para a coordenação de posições entre os blocos no processo de constituição da ALCA e nos foros multilaterais. Na prática, mais uma tentativa de mostra de força diante dos Estados Unidos, ao tempo em que se tentava unificar o discurso sul-americano no processo de negociação.

Não se percebe, durante todo o processo de negociação da ALCA, uma grande resistência dos andinos, exceto no caso da Venezuela, especialmente quando do advento de Hugo Chávez ao poder (1999). Entre os produtos com maior dinamismo do bloco andino, estão os têxteis, alguns manufaturados a partir de minerais e alimentos processados. Estes seriam os focos nas negociações da ALCA, considerando também a necessidade de programas de incentivo à incorporação do desenvolvimento tecnológico e transformação dos produtos tradicionais (CORDERO, 2005).

Assim, na etapa final das negociações, percebia-se o ressurgimento de uma plataforma unificada sul-americana¹⁴, que nada contribuiu para o destravamento dos pontos controversos da negociação da ALCA ao buscar apenas a “blindagem”, e não o caráter propositivo¹⁵. Por exemplo, surgia o temor de que o Mercosul não teria futuro caso a ALCA tornasse-se realidade, uma vez que a Tarifa Externa Comum (TEC) deixaria de fazer sentido. De nada mais adiantavam os argumentos de que a ALCA poderia ser complementar aos esquemas sub-regionais já existentes, dependendo de seu grau de aprofundamento e dos compromissos específicos contraídos pelos países participantes.

Queremos crer, contudo, que o efetivo estabelecimento da ALCA não significaria a suplantação do Mercosul, uma vez estar em dois degraus acima da

¹⁴ Sob a coordenação do Presidente Lula, o Brasil reforçou suas posições em relação ao Mercosul, à integração sul-americana e ao fortalecimento do projeto de integração com a União Europeia e, posteriormente, com os Estados Unidos. Quanto a este último aspecto, o Ministro Celso Amorim, sob a gestão de Lula, voltou com a tese das negociações nos moldes 4 + 1 (Mercosul e Estados Unidos) (FISHLOW, 2004).

¹⁵ O caráter propositivo nas negociações, desejado, tenderia a se concentrar, como em algumas oportunidades efetivamente ocorreu, em aspectos econômicos, relacionados às oportunidades (acesso preferencial e estável ao mercado dos Estados Unidos, aumento do fluxo de investimentos, etc.) e aos desafios (custos de alocação dos fatores produtivos, intensificação das disparidades estruturais, etc.) inerentes à iniciativa de integração hemisférica. O caráter de blindagem, como verificado nos últimos anos de negociações, podia ser exemplificado em declarações sem fundamentos claros de algumas lideranças diplomáticas sul-americanas, tais como a de que as sociedades deveriam se mobilizar em defesa da preservação do direito soberano de ter uma política de desenvolvimento, que a ALCA poderia sepultar definitivamente e legalmente.

“árvore integracionista”: ou seja, além dos compromissos de uma zona preferencial de comércio, há obrigações de uma união aduaneira (tarifa externa comum, política comercial comum) e objetivos de longo prazo voltados para a constituição de um mercado plenamente unificado. A construção institucional do Mercosul também deveria permanecer para prosseguir com os entendimentos sociais, administrativos e de políticas setoriais outras que as meramente econômicas, o que justificaria a continuidade desse projeto mais amplo e afastaria qualquer decisão política no sentido de sua dissolução.

Ademais, era possível até que ocorresse um aumento do grau de coesão interna diante do desafio de lidar com uma zona de livre comércio que compreendia aspectos não usuais (como compromissos em matéria de propriedade intelectual, política da concorrência, compras governamentais e outros compromissos setoriais não estritamente comerciais).

5 ALÉM DO “PROBLEMA MERCOSUL”: OUTROS FOCOS DE RESISTÊNCIA AO PROJETO DA ALCA

Podemos identificar os seguintes focos de resistência:

- O “problema” da liberalização assimétrica

A liberalização assimétrica assumiu a condição de principal empecilho para a conclusão da ALCA¹⁶. A pergunta dos defensores desta visão era a seguinte: como promover uma liberalização benéfica para todos, na medida em que existiam assimetrias estruturais na América Latina e Caribe, tais como no PIB per capita (10 países com PIB inferior a US\$ 2 mil dólares por habitante), e desequilíbrios regionais ou territoriais dentro dos diferentes países (regiões/Estados Federados dinâmicos e não dinâmicos)? (ASSAEL, 2004)

Os principais críticos (principalmente, a escola cepalina) do projeto da ALCA advogavam que a perda seria maior para o bloco latino-americano na medida em que os países ainda mantinham proteção mais ostensiva aos fluxos comerciais externos,

¹⁶ Assael (2004) identifica assimetrias estruturais na América Latina e Caribe: 1º) PIB per capita (10 países com PIB inferior a dois mil dólares por habitante); e 2º) desequilíbrios regionais ou territoriais dentro dos diferentes países (regiões/Estados Federados dinâmicos e não dinâmicos).

algo que não seria compensado mesmo com a abertura das barreiras dos Estados Unidos, por exemplo, para têxteis e produtos agrícolas. Assim, a balança de concessões parecia pender para o “norte industrial”. Somava-se também o fato de que a ALCA exigiria menos mudanças nas barreiras, legislações e regulações das economias do Norte do que no bloco latino-americano¹⁷. Finalmente, havia um temor (mais ou menos) generalizado sobre os impactos na indústria nacional, que perderia fatia tanto do mercado doméstico quanto do de alguns dos principais compradores das nossas manufaturas, que eram os países da ALADI (SOUTO MAIOR, 2001; VENTURA-DIAS, 2001).

Estes temores foram ponderados nas negociações, tendo sido estabelecido um consenso das lideranças políticas quanto às limitações que as economias de menor tamanho da região enfrentavam para beneficiar-se da liberalização do comércio no continente e sobre a necessidade de cooperação técnica e para o desenvolvimento de capacidades. Para além de uma mera cooperação técnica, seria necessário tomar medidas que permitissem uma adaptação ao processo de integração, envolvendo o fortalecimento da capacidade produtiva, o fomento da competitividade e o estímulo das inovações e a transferência de tecnologia. Tais medidas permitiriam um *level playing field* adequado para o novo esquema de integração hemisférica (BUSTILLO e OCAMPO, 2003).

Em contrapartida, os defensores do projeto argumentavam que ceder para uma liberalização assimétrica poderia ser uma opção viável em torno dos seguintes benefícios do processo de integração: 1) poderia ser um eixo de complemento às estratégias nacionais de desenvolvimento; 2) proporcionaria um acirramento da competição, com redução de custos e aumento da produtividade (economias de escala e especialização industrial); 3) permitiria um combate à inflação (de oferta); 4) promoveria o investimento; e 5) garantiria uma maior transparência das políticas públicas e de combate à corrupção (SCHOTT, 2001).

¹⁷ Na questão de regulação, cite-se, por exemplo, a polêmica inclusão de uma seção na primeira minuta do Acordo voltada para direitos básicos dos trabalhadores, em que se reconhecia a importância de observar e promover padrões trabalhistas reconhecidos em convenções internacionais. No entanto, havia reconhecida resistência do bloco latino neste aspecto, sendo que poucos países, no plano bilateral, aceitavam compromissos desta natureza (exceções no caso do NAFTA, o Acordo China-Canadá/1997 e Costa Rica-Canadá/2001) (SCHOTT, 2001).

Com efeito, diante deste debate estabelecido, alguns economistas deduziam uma situação de maior racionalidade econômica intrínseca quando um país industrialmente menos desenvolvido se associasse, num esquema de livre-comércio, a um parceiro mais poderoso, e não quando dois ou mais países igualmente menos desenvolvidos empreendessem a construção de um "mercado comum". Foi então que os defensores da ALCA (cunhados como "neoliberais", por vezes) manifestaram a opinião de que o Brasil deveria abrir-se diretamente aos EUA, em um exercício de comércio preferencial, pois tal situação conferiria mais vantagens à sua economia menos avançada, menos produtiva e com menor capacidade de penetração mercadológica, na medida em que diferenciais de custos de mão-de-obra para serviços associados, particularidades dos mercados locais, diferenças ou especificidades culturais, assim como o simples fator da proximidade geográfica poderiam atuar em benefício do Brasil e do Mercosul para uma ampla gama de bens e serviços, produzindo portanto atração de investimentos e transferência de tecnologia num horizonte de tempo indeterminado depois de iniciada a implantação da ALCA. Ademais, tal situação permitiria o desenvolvimento das especializações produtivas (ALMEIDA, 2002).

Ademais, a suposta desvantagem das empresas brasileiras não seria partilhada na prática por vários setores industriais brasileiros, assim como pela maioria do setor agrícola. Apenas a falta de confiança em nossa competitividade pode explicar essa visão catastrofista de uma eventual liberalização dos intercâmbios. Certamente, há setores mais sensíveis e fatores de competitividade sistêmica que colocariam nosso país em desvantagem; contudo, a abertura será medida e regulada em função das sensibilidades setoriais relativas. Ademais, por que se defenderia um acordo entre Mercosul e UE, cujas condições de assimetrias seriam tão ou mais importantes do que as existentes no hemisfério? O protecionismo explícito e o subvencionismo pornográfico dos europeus na área agrícola são amplamente conhecidos.

As posições mais moderadas, em contrapartida, advogaram que o enfrentamento das assimetrias seria de fundamental importância para o sucesso da empreitada. Observando a própria experiência do NAFTA, as negociações da ALCA deveriam envolver a adoção de dispositivos específicos e transitórios para as economias menos desenvolvidas, que outorgassem maior flexibilidade e prazo para

instrumentação dos compromissos; ou ainda, na criação de programas de cooperação técnica na área de barreiras técnicas e facilitação do comércio, por exemplo. Indo além, defendia-se a manutenção de margens de flexibilidade para o fomento do desenvolvimento produtivo, a fim de aumentar a competitividade; ou ainda, instrumentos para controles de fluxos de capital como instrumento de regulação macroeconômica, evitando que oscilações do câmbio em função de capitais voláteis, mas sim em torno de fatores de longo prazo. Propunha-se ainda a criação de fundos de coesão ou integração (baseado no modelo europeu em sua expansão para centro e leste), ou mesmo um fundo de fomento da competitividade, em que se poderia contar com a expertise do Banco Europeu de Investimentos (BEI). Por outro lado, propunha-se também o aumento da mobilidade internacional da mão de obra (BUSTILLO; OCAMPO, 2003; ASSAEL, 2004).

Contudo, no final das contas, os críticos avançaram mais terreno do que os defensores, evidenciando o “problema da liberalização assimétrica” como se fosse uma barreira intransponível.

- A incoerência do discurso e da prática dos Estados Unidos (?)

Outro aspecto que contribuiu para a falta de avanços foram as derrotas da Administração Bill Clinton, em seus dois mandatos, vendo negado seu pedido de *fast track* ao Congresso americano¹⁸. Assim, a própria resistência de lideranças políticas (republicanas), que representavam focos reacionários voltados para imigração ilegal, pressões protecionistas de setores produtivos, entre outros aspectos, evidenciavam a falta de capacidade do principal ator da negociação (Estados Unidos) para imprimir um ritmo mais acelerado nas tratativas, e contribuía para um quadro de letargia, que contaminou gradativamente todo o processo¹⁹. A

¹⁸ A resistência dos parlamentares americanos começou, de fato, após a deflagração da crise mexicana, alguns dias após a realização da Cúpula das Américas, em dezembro de 1994. Havia um temor de que exemplos como o México se espalhassem pela região e exigissem vultosos recursos americanos para recuperar as economias regionais.

¹⁹ Apenas no Governo George W. Bush, o Congresso concedeu um novo *fast track* (ou *Trade Promotion Authority*, dentro da nova nomenclatura), permitindo aos Estados Unidos partir para uma ofensiva voltada para conclusão de entendimentos bilaterais, numa tentativa de dar o exemplo e quebrar com o imobilismo que se acercava das negociações da ALCA. O país voltou-se para uma estratégia de privilegiar os entendimentos bilaterais em relação à sua política de comércio exterior, resultando disso acordos com Jordânia (2001); Austrália, Chile e Singapura (2004); América Central e República Dominicana (2005); Bahrein, Marrocos e Omã (2006); Peru (2007); Coreia do Sul, Colômbia e Panamá (2011). Em paralelo, há outros problemas que se afiguram: a nova lei agrícola americana

consequência disto foi que os países que estavam ansiosos pela integração hemisférica, como o Chile e a Argentina passaram a pensar em alternativas, retirando o foco sobre o projeto da ALCA²⁰.

Gradativamente, também, os Estados Unidos voltaram-se para uma estratégia de concluir entendimentos bilaterais, marcando uma guinada em sua política de comércio exterior, uma vez que, nos anos anteriores, o país tinha voltado esforços grandes para construir um arranjo multilateral fortalecido (Rodada Uruguai do GATT e criação da OMC) e para construir arranjos no plano regional (NAFTA e ALCA). Citem-se acordos com Jordânia (2001); Austrália, Chile e Singapura (2004); América Central e República Dominicana (2005), que foram assinados no período²¹.

Enfim, esta situação teria evidenciado a falta de uma liderança significativa no processo, que, por questões óbvias, deveria ter sido alocada aos Estados Unidos, mas, que de fato, não ocorreu plenamente.

- O problema dos investimentos

Outro aspecto que começou a ser questionado sob um viés negativista foram os investimentos. Como destaca Canuto *et alli* (2003), um dos temas suscitados no debate brasileiro sobre as negociações da ALCA seria de seus possíveis desdobramentos em termos da concorrência por mercados locais em diversos setores produtivos nacionais. A preocupação era de que, em meio ao relativo desconhecimento das efetivas condições de oferta e de competitividade dos produtores nacionais de serviços, os resultados das negociações da ALCA pudessem expor as empresas atualmente em operação no país à concorrência com competidores externos de maior porte, com melhores práticas gerenciais, melhores condições de acesso ao crédito, entre outras. Assim, a percepção crítica do processo

(*farm bill*), aprovada em 2002, concedia US\$ 100 bilhões em subsídios aos produtores americanos, indicando mais uma “pá de cal” ao projeto de integração, considerando os interesses brasileiros e de outros latinos no mercado americano. Ademais, os atos terroristas de 9/11 também haviam reorientado as prioridades americanas para o Oriente Médio, dominando o debate político americano (TEIXEIRA, 2011).

²⁰ O Chile, em particular, iniciou seu processo de multiplicação de acordos comerciais, inclusive tornando-se membro observador do Mercosul, que, por sua vez, tornou-se objeto preferencial da Argentina, para citarmos os casos tratados.

²¹ Posteriormente, Bahrein, Marrocos e Omã (2006); Peru (2007); Coreia do Sul, Colômbia e Panamá (2011).

era de que, superadas as barreiras regulatórias, os mercados latinos e caribenhos estariam em um “jogo de desiguais”, diante de empresas que já atuavam em mercados mais sofisticados e com regulamentações mais severas (Estados Unidos e Canadá). Contudo, reconhecia-se que o tempo disponível para adaptação ao eventual novo contexto regulatório associado à ALCA seria de fundamental importância, o que permitiria igualar posições das empresas brasileiras com suas congêneres norte-americanas e canadenses.

- O problema da falta de transparência no processo

Uma outra frente seria o “problema da (falta de) transparência”, ou de um suposto déficit democrático do projeto da ALCA. Neste momento das negociações, percebeu-se a ascendência de um discurso cada vez mais articulado para se aumentar a participação democrática do processo (encapado principalmente pela Conferência Parlamentar das Américas, mas também por Centrais Sindicais de Trabalhadores, por exemplo). No limite, algumas percepções que ganharam espaço pareciam tendenciosas, ao afirmar, por exemplo, que as negociações para a viabilização da ALCA transcorreram num “ambiente sigiloso, restrito aos escalões diplomáticos e de direção econômica dos governos” (VIZENTINI, 2001). De fato, poderia se pensar num cenário muito diferente deste? Podemos nos perguntar²².

- Desvio ou criação de comércio

A avaliação sobre o ponto de vista do desvio ou criação de comércio²³, caso a ALCA fosse implantada, também esteve presente entre as economias latino-

²² Como bem recorda Almeida (2014 (i)), os legítimos representantes da sociedade civil, os parlamentares eleitos, estavam sendo pautados das negociações em comissões de acompanhamento da ALCA, bem como havia sido criada a Seção Nacional de Coordenação de Assuntos Relativos à ALCA (SENALCA), coordenada pelo Itamaraty, para prestar informações, discutir e consultar com a sociedade civil (entidades não governamentais, centrais sindicais de empregadores e trabalhadores, agências reguladoras nacionais, federações de indústria e comércio, meio acadêmico, etc.). Ademais, todo o conteúdo aprovado nas negociações da ALCA seria levado ao crivo do Congresso Nacional. Outro aspecto que fragiliza tal argumento foi a criação do Foro Empresarial da ALCA, que se reuniu paralelamente aos encontros Ministeriais, a fim de propor sugestões e reivindicações. Os temas eram discutidos em seções plenárias, precedidas de exames conjuntos em “workshops” dedicados aos temas de interesse da iniciativa privada. Esses temas, com frequência, coincidiam ou muito se aproximavam daqueles tratados na esfera intergovernamental, embora as posições resultantes expressassem, por necessidade, a visão de um setor da sociedade.

²³ A discussão sobre desvio ou criação de comércio é um exame do ponto de vista dos efeitos estáticos dos processos de integração, podendo ser complementados pela abordagem voltada para os efeitos dinâmicos. Sobre uma revisão analítica de estudos de integração econômica, voltados para os efeitos estáticos e dinâmicos dos processos integracionistas, sugere-se Inês Terra (2006).

americanas, tratando-se, sem dúvida, de um debate qualificado sobre as alternativas colocadas à região²⁴.

O fato é que as análises baseadas em desvio de comércio mostravam-se inconclusivas sobre os impactos das exportações brasileiras, por exemplo, para os mercados latinos e para os Estados Unidos. As limitações próprias de uma análise estática contribuíam para este quadro inconclusivo. Por outro lado, fazer cálculos dinâmicos não seria algo trivial, a depender dos cronogramas de liberalização e deslocamentos de investimentos (entre países do bloco), por exemplo. Assim, as conclusões de estudos de caráter empírico deveriam ser vistas como formas de estabelecer certas tendências e obter conclusões a partir de hipóteses teóricas (PEREIRA e ZEIDAN, 2005; INÉS TERRA, 2006).

Estas tendências, em nosso entendimento, apontavam para abertura de mercados. Pelo lado das exportações do Brasil para mercados latinos, há de se destacar que o peso dos mercados latinos era relativamente pequeno para o Brasil (cerca de 6%, em 2004). Os manufaturados brasileiros, em especial, poderiam se beneficiar com a abertura²⁵.

Ademais, a falta de insumos (conclusivos) para pautar a negociação não seria um problema real. A partir inclusive dos possíveis impactos negativos ou de distorções, os países latinos e caribenhos teriam insumos suficientes para exigir

²⁴ Os debates sobre a ALCA motivaram, também, críticas patuadas em expressões de grande impacto, como “dominação hegemônica dos Estados Unidos”, “acentuamento da assimetria de poder”, “desmantelamento industrial”, “perda de soberania”, entre outras; contudo, entendemos ser críticas esvaziadas e sem comprovações empíricas que respaldassem tais posicionamento anti-integração, sendo que alguns posicionamentos projetavam ambientes de verdadeiro caos e cenários apocalípticos, caso o projeto da ALCA vingasse. Vizentini (2001, p. 132), por exemplo, manifestava que, nas negociações da área de serviços, a soberania dos Estados nacionais estaria definitivamente reduzida, diante da imposição de uma “legislação neoliberal”, que desregulamentaria a economia e impediria os governos de governarem. Ademais, no caso de serviços sociais, considerando-se a falta do poder aquisitivo da população, a ausência do Estado provocará uma queda do nível educacional e sanitário da população, gerando uma “africanização” da sociedade brasileira (?!), com expansão de epidemia e desajustes sociais, como a criminalidade (de certa forma, o autor foi visionário, pois, de certa forma, ocorreu, mesmo sem a concretização da ALCA). Ou no tocante à resolução de disputas, argumentava que, como os órgãos de justiça supranacional nunca tratam os países com igualdade, “é necessário que os negociadores brasileiros estejam alertas, pois a punição sobre um país em desenvolvimento – que depende de poucos produtos exportadores e não é tão competitivo internacionalmente – pode representar um ciclo negativo na economia”.

²⁵ Em estudos baseados em indicadores de comércio e especialização, o crescimento das exportações do Mercosul para os mercados do Norte, no âmbito da ALCA, estaria associada a setores em que existiria oferta exportável e para os quais as preferências comerciais seriam maiores (produtos agrícolas e manufaturas leves, por exemplo), ou, por outro lado, se associaria a vantagens comparativas ou ao progresso técnico (INÉS TERRA, 2006).

correções nos rumos das negociações, inclusões de pautas (como transferências tecnológicas), entre outros aspectos. Considerar as conclusões dos estudos como um ponto de partida, e não de chegada, teria sido uma postura mais adequada.

- O “engessamento” das negociações

Também, a estrutura de negociação proposta em torno do consenso entre os 34 participantes do processo (*single undertaking*), que incorporasse direitos e obrigações mutuamente acordados, servia de empecilho para conquistas expressivas. Nesta empreitada, havia uma percepção entre países da ALC de que os benefícios comerciais, baseado na análise tradicional de ganho e desvio de comércio, indicavam mais possibilidades de ganhos derivados da complementariedade comercial, com a necessidade de alguns cuidados com para as economias menores. Contudo, o processo de integração poderia ter consequências imprevisíveis, considerando a amplitude de temas tratados, as possibilidades de integração física, entre outros aspectos, aumentando o receio (por vezes, exagerado) quanto ao futuro do projeto (CEPAL, 1999). Em particular, o advento de Chávez ao poder na Venezuela, em 1999, que optou por criticar o “projeto imperialista”, expressando reservas, por exemplo, com relação ao prazo para conclusão do processo de integração²⁶, afastava cada vez mais a possibilidade de construção de consensos.

- O “otimismo” quanto à Rodada Doha da OMC

Finalmente, cumpre também destacar que o lançamento da Rodada Doha da OMC, em 2001, passou a ser visto como uma nova oportunidade pela diplomacia brasileira (em especial) para o fortalecimento do multilateralismo.

O anseio era de que, no foro multilateral, o Brasil, como uma das lideranças dos PEDs, pudesse conquistar avanços, por exemplo, em relação à redução de barreiras ao comércio agrícola (principalmente, dos europeus); ou da possibilidade de discutir medidas antidumping e provisões protetivas de mercado, como as seções 201 e 301 do Ato de Comércio de 1974 (*Trade Act of 1974*), dos Estados Unidos; ou, ainda, discutir a questão de excepcionalizar direitos de propriedade intelectual para determinados medicamentos (especialmente voltados para o combate de

²⁶ Na Cúpula de Quebec, em 2001, a Venezuela foi o único país que não aceitou janeiro de 2005 como prazo final para conclusão do processo.

doenças como malária, tuberculose, AIDS, etc.). Além disso, o Brasil ganhava cada vez mais experiências positivas com o mecanismo de solução de controvérsias da OMC, que passou a ser visto, agora com mais ênfase, no combate às práticas que prejudicavam as empresas brasileiras (caso de salvaguardas favorecendo a indústria siderúrgica americana, subsídios aos produtores americanos de algodão).

Somado a isto, havia ainda expectativas positivas com a acessão da China (em 2001) e da Rússia (naquele momento, ainda em negociação).

Gradativamente, a ALCA passava a ocupar a última das prioridades do governo brasileiro, não se admitindo concessões além daquelas definidas em Doha. Amparado por setores industriais sem interesse na abertura de mercados, os encaminhamento do presidente Lula foram todos neste sentido²⁷.

Cumprir lembrar, finalmente, que este “problema OMC” teve repercussões práticas nas negociações da ALCA. Na Oitava Conferência Ministerial, em 2003, uma proposta mercosulina de mudança na estrutura das negociações tornou-se vitoriosa: decidiu-se, então, não mais exigir-se o *single undertaking* nas negociações da ALCA, mas sim um “trilho OMC”, voltado para os temas regulatórios, que deveriam guardar correlação com os avanços promovidos dentro da Rodada Doha²⁸; paralelamente, também haveria um “trilho acesso a mercados” (cronogramas de liberalização do comércio de bens e ofertas para listas para acesso a mercado de serviços); e, finalmente, o “trilho ALCA”, que compreenderia regras comuns para acesso a mercados, tais como regras de origem, procedimentos aduaneiros, barreiras técnicas e salvaguardas (PEREIRA e ZEIDAN, 2005).

O objetivo desta proposta seria superar dificuldades para o cumprimento do prazo final das negociações (janeiro de 2005), deslocar os temas sensíveis para a

²⁷ Almeida (2004) buscou identificar aspectos diferenciados nas gestões FHC e Lula: na primeira, não se manifestava entusiasmo, mas tampouco mantinha-se uma oposição de princípio à tentativa de constituição da ALCA, com o objetivo de destravar nas negociações técnicas os protecionismos setoriais; na segunda, aumentara a resistência com as posturas intransigentes dos Estados Unidos em relação ao acesso aos seus próprios mercados e à limitação do subvencionismo agrícola, criando um deslocamento (já desejado) para a defesa ao “interesse nacional”. No caso do Governo Lula, o discurso migrou para escolha pela geometria variável, o multilateralismo e pela liberalização *à la carte*.

²⁸ Na concepção da diplomacia brasileira, as negociações de temas sensíveis (como o TRIPS, TRIMS, investimentos, compras governamentais, etc.) seriam mais apropriadas dentro da OMC, do que na esfera da ALCA, onde as pressões americanas seriam maiores.

OMC e, também, acomodar os prazos já acordados em negociações bilaterais em andamento (caso do Acordo Chile-Estados Unidos).

Entretanto, identifica-se, neste momento, uma ruptura definitiva do eixo de negociações, que minaria com o projeto concebido originalmente para a ALCA, passando a admitir várias frentes de avanços. A Declaração final da Conferência Ministerial pressagiava um acordo de caráter plurilateral, ao permitir a rejeição individual a temas sensíveis (caso do Brasil, defensor de posição minimalista) ou, em contrapartida, um acordo mais robusto (para aqueles que já tinham acordo bilateral com os Estados Unidos), conforme o interesse de cada país (SCHOTT, 2008).

Vingava, então, o projeto “ALCA *à la carte*”, ou “ALCA *light*”, ou uma ALCA com diferentes níveis de comprometimento, que teria sido uma grande vitória das teses brasileiras. Enfim, era o começo do fim da ALCA, como originalmente concebida, ainda que o capítulo final tenha se dado apenas em 2005, quando da realização da Quarta Cúpula das Américas, que ficou conhecida pela famosa frase: “Mar del Plata é o túmulo da ALCA”. Foi assim que o Presidente venezuelano, Hugo Chávez, manifestava a implosão melancólica do processo integração regional hemisférico²⁹.

6 FINALIZAÇÃO DE NEGOCIAÇÕES DA ALCA E O OTIMISMO (PASSAGEIRO) QUANTO À INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL

Neste processo que examinamos na primeira parte deste capítulo, constatamos que as lideranças políticas e diplomáticas brasileiras acreditavam em três trunfos, após o fim das negociações da ALCA: um primeiro trunfo estaria nas negociações no âmbito da Rodada Doha da OMC; um segundo trunfo seria o fortalecimento do Mercosul, inclusive com entendimentos de um acordo extrazona

²⁹ O encontro terminou sem uma declaração conjunta e sem um entendimento pacificado a respeito da retomada das negociações da ALCA em 2006: de um lado, os Estados Unidos, o Canadá e mais 27 países latino-americanos apoiaram a retomada; a Venezuela repudiou o pleito; e o Mercosul adotou posição moderada (ou reticente), no sentido de que deviam ser aguardadas as negociações da Rodada Doha (no plano multilateral) e que deveria ser privilegiada uma convergência dos acordos sub-regionais existentes, pautando sua posição em princípios gerais de gradualidade, de simultaneidade e de equilíbrio (TEIXEIRA, 2011). É fato que, sem a adesão do Brasil, a iniciativa da ALCA não poderia vingar, pois se reconhecia ali um eixo estratégico na América do Sul.

com a União Europeia; e o terceiro trunfo seria um aprofundamento da integração sul-americana.

Quanto aos dois primeiros trunfos, é de conhecimento de que os avanços foram extremamente limitados, ou quase nulos: o Mercosul, hoje, afigura-se mais como uma construção político-diplomática institucionalizada, não tendo galgado passos firmes na família integracionista (nem zona plena de livre comércio, nem um união aduaneira plena, nem um mercado comum pleno), tampouco tendo firmado acordo com a União Europeia³⁰, como almejado, ou com outros *players* relevantes; por sua vez, na OMC, os entendimentos, alcançados apenas na Conferência Ministerial em Bali, Indonésia, realizada em dezembro de 2013, foram limitados à facilitação de comércio, muito aquém do que esperado dentro do mandato da Rodada Doha.

Queremos, no entanto, focar-nos quanto ao aspecto da integração sul-americana. Sepultado o grande projeto de integração para as Américas, quais seriam as alternativas para a América do Sul, em especial? Em um primeiro momento, havia uma expectativa de que o Brasil, como principal economia da região, pudesse exercer influência decisiva nos rumos a serem tomados.

Ainda em 2000, no decorrer das negociações da ALCA, ocorreu a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, em Brasília, a convite do Presidente FHC. Na oportunidade, foi lançada a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul (IIRSA), que seria um programa conjunto para promover a integração física dos países da América do Sul, mediante a modernização dos transportes, energia e telecomunicações, contando com financiamentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Fundo

³⁰ Hoje, não há uma previsão concreta para realização, considerando que o interesse ofensivo da UE concentra-se em setores em que o Brasil e as outras economias do Mercosul possuem blindagem protecionista (serviços, propriedade intelectual, bem como itens heterogêneos e politicamente sensíveis, como regramento de pequenas e médias empresas, direitos humanos e política de inovação); por outro lado, os interesses defensivos da UE são fortes e organizados (agricultura), com poucos progressos nas cotas tarifárias e outros produtos estritamente agrícolas; finalmente, alguns membros da UE bloqueiam ações nos dois lados do Atlântico, como no caso da indústria automobilística. Ademais, hoje parece haver outras prioridades para mobilização da União Europeia, como a discussão sobre a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TPP, sigla em inglês), que trataria de livre comércio e investimento entre UE e Estados Unidos, formando o maior bloco regional do mundo (MESSERLIN, 2013).

Financeiro para Desenvolvimento da bacia do Prata (FONPLATA) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)³¹.

Posteriormente, em dezembro de 2004, quando da realização da Terceira Reunião de Presidentes da América do Sul em Cuzco, Peru, deu-se um passo mais ousado, com o estabelecimento da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), tendo o Brasil novamente como o principal entusiasta. Além da integração comercial, o aspecto integração física de infraestrutura permaneceria latente, com a ampliação de projetos estratégicos da IIRSA.

Posteriormente, em 2008, a CASA deu lugar à União Sul-Americana de Nações (UNASUL). Esta alteração não ficou apenas no plano das denominações; representou, também, uma ampliação do escopo do projeto de integração, que seria a de desenvolver um espaço sul-americano integrado no plano político, social, cultural, econômico, ambiental e de infraestrutura de maneira a fortalecer a identidade própria da América do Sul e que também buscasse a contribuir, a partir de uma perspectiva sub-regional, para a articulação com outras experiências de integração regional e o fortalecimento da América Latina e Caribe. Outros objetivos também foram estabelecidos no Tratado Constitutivo da UNASUL, tais como a eliminação da desigualdade socioeconômica, o aumento da inclusão social, o fortalecimento da democracia, da soberania e da independência dos Estados.

Assim, instalou-se uma nova concertação político-diplomática, que aparentemente poderia representar um projeto catalisador de esforços das lideranças políticas sul-americanas. No entanto, esta iniciativa, que se configurou também como uma tentativa brasileira de exercer sua liderança regional, não alcançou os resultados esperados. Isto muito se explica na falta de visão comum em relação ao futuro. A alegada tentativa de aumentar, em benefício de todos, o poder de barganha comum frente aos Estados Unidos tornou-se discurso esvaziado; por outro lado, a aposta no fortalecimento do Mercosul e da UNASUL, tampouco, ocorreu, diante de

³¹ Em dezembro de 2007, um novo suposto reforço de caixa para as iniciativas regionais seria viabilizado mediante a criação do denominado Banco do Sul. Apesar disso, os países idealizadores do Banco do Sul (Argentina, Brasil, Bolívia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela) sequer definiram as autoridades da entidade (posição de agosto de 2015).

uma Argentina combatida economicamente e de uma Venezuela (mais recentemente incorporada) inserida em um processo de estagnação acentuada³².

Sob este contexto, os holofotes voltaram-se para um novo mecanismo de integração regional concertado entre três países andinos e um parceiro do Norte, com anseios declarados de ampliar fluxos comerciais e receber investimentos externos, partindo de algumas premissas diferentes de outras experiências de integração na região e que examinaremos na seção seguinte.

7 ALIANÇA DO PACÍFICO: UMA ALTERNATIVA AOS OUTROS PROJETOS DE INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL (?)

A Aliança do Pacífico, reunindo Chile, Colômbia, Peru e, também, o México, como parceiro do Norte, foi constituída formalmente em junho de 2012³³. Entre os objetivos declarados, a Aliança propõe a criação de uma área de integração profunda para avançar progressivamente para a livre circulação de mercadorias, serviços, capitais e pessoas; o impulso do crescimento, do desenvolvimento e da competitividade das economias das partes, com vistas a um maior bem-estar, a superação da desigualdade econômica e a inclusão social dos seus habitantes; e, finalmente, tornar-se uma plataforma de articulação política, de integração econômica e comercial, e de projeção para o mundo, com especial ênfase na região Ásia-Pacífico³⁴.

Passou, desde então, a ser visto como o mais promissor e dinâmico grupo regional na América Latina, diante do bloco estagnado e protecionista do Cone Sul,

³² O próprio Brasil, também, vem apresentando desempenho decrescente em seus indicadores macroeconômicos e na situação das contas públicas desde 2010, com o quadro agravando-se a partir de 2014.

³³ As origens remotas deste bloco estariam no Fórum do Arco do Pacífico Latino-Americano (Arco), do qual faziam parte Chile, Peru, Equador, Colômbia, Panamá, Nicarágua, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Guatemala e México. A iniciativa foi lançada em janeiro de 2007, pelo então presidente Peruano, Alán García, e apontou a necessidade de criação de novos espaços de intercâmbio comercial, alternativos àqueles já existentes na região (GÓMEZ *et al.*, 2015).

³⁴ Informações obtidas no site da Aliança: <<http://alianzapacifico.net/>>, acesso em 15 agosto 2015. Quanto a este último aspecto, no contexto de um século XXI como um “século asiático”, ou seja, em que a Ásia se qualifica como motor do crescimento econômico mundial, tendo China e Índia à frente, este mecanismo de integração econômica e comercial formada pelos quatro países da Aliança do Pacífico revela-se um alinhamento estratégico em prol de supostos benefícios trazidos para a América Latina mediante a articulação efetiva com a região Ásia-Pacífico. Por isso mesmo, reforçando este argumento, Chile, México e Peru fazem parte da APEC (*Asian Pacific Economic Cooperation*), além de que o Chile e o Peru são membros do TPP (*Trans-Pacific Partnership*), com o México sendo convidado a participar desta iniciativa a partir de 2012 (Romero, 2014).

propondo avanços para livre movimentação de bens, serviços, capitais e pessoas, para promover uma plataforma para coordenação política, econômica e comercial, inclusive buscando projeção mundial, especialmente em particular em relação à Ásia e ao Pacífico (TVEVAD, 2014). Ademais, o porte da Aliança do Pacífico não é irrelevante³⁵: se considerado um país, com 215 milhões de habitantes e uma renda per capita de US\$ 16,5 mil, estaríamos diante da oitava maior economia mundial e exportador mundial; representaria 38% do produto interno bruto, 50% do total de comércio realizado e 45% do investimento externo direto, considerando a América Latina e Caribe

Passemos, então, para a análise de aspectos que parecem diferenciar a “experiência Aliança do Pacífico” até o momento de outras experiências na região, em especial em relação ao Mercosul:

- Resgate do regionalismo aberto (da década de 1990)

Uma distinção clara em relação ao Mercosul foi de manter uma aproximação pragmática, baseada no regionalismo aberto (ou seja, a possibilidade de manter acordos de comércio com terceiros países), definindo objetivos tangíveis para cooperação funcional em áreas específicas. Ainda que não tenham a maior população e produto interno bruto agregado, os países da Aliança do Pacífico mantêm, já há alguns anos, uma performance nas exportações superior aos cinco membros do Mercosul. Uma suposta oposição de modelos de integração (*Pacific Model x Atlantic Model*) estaria em andamento, com a primeira mais focada em compromissos rumo à integração de mercados e uma abordagem voltada para fora (*outward-oriented*), e a segunda com direcionamentos mais políticos (ineficientes e protecionistas, pode ser acrescentado) e uma abordagem voltada para dentro (*inward-oriented*) (TVEVAD, 2014; VILLARREAL, 2014).

A “engrenagem” da Aliança está calcada em um aprofundamento de acordos bilaterais já existentes entre os membros do bloco, por meio da harmonização e “acumulação” das regras de origem³⁶. Associado à harmonização, o mecanismo de

³⁵ Informações disponíveis no site da Aliança do Pacífico: <<http://alianzapacifico.net/en/que-es-la-alianza/#strategic-value>>, acesso em 31 agosto 2015.

³⁶ A acumulação de regras de origem é um mecanismo que permite considerar os insumos não originários utilizados ou operações de transformação realizadas em outro país como originárias do país

acumulação é facilitar o desenvolvimento de cadeias produtivas regionais e produção transnacional na esfera da Aliança de alguns bens mais complexos, como os asiáticos já fazem com sucesso; ademais, este mecanismo “harmonização + acumulação” será estendido às compras governamentais para todos os bens e serviços não excepcionalizados em listas. Em suma, os países-membros desejam que um determinado bem e seus insumos “viagem” por múltiplos países durante a montagem, permitindo uma diversificação de exportações e aumentando as economias de escala (PERRY, 2014).

Em suma, a Aliança teria promovido um retorno da liberalização comercial como motor da integração regional; contudo, um retorno qualificado, na medida em que, pautada em conquistas já feitas no plano bilateral, tem buscado incluir novos temas além do simples acesso ao mercado (investimentos e serviços, compras governamentais, propriedade intelectual, etc.).

- (Re)aproximação América do Sul e América do Norte, com um foco no eixo Ásia-Pacífico

A Aliança parece estar rompendo com o isolacionismo mexicano de iniciativas conduzidas na América Latina e, mais especialmente, com a América do Sul. O foco no eixo Ásia-Pacífico estaria motivando este (re)encontro, de forma mais abrangente. E, além do México, os Estados Unidos também estaria novamente se articulando com a região, após o fracasso da ALCA, mas agora com foco nas negociações do TPP (TVEVAD, 2014; VILLARREAL, 2014).

- Estrutura institucional enxuta

Uma primeira distinção em relação ao Mercosul é que a Aliança do Pacífico mantém uma estrutura institucional reduzida, sem um secretariado permanente ou um corpo administrativo para suportar as decisões feitas no âmbito do Conselho de Ministros (de Comércio Exterior ou das Relações Exteriores), que são responsáveis por adotar decisões de promover objetivos e ações específicas no acordo de trabalho e nas declarações das reuniões presidenciais, monitorando a sua implementação de

beneficiário/parceiro ou realizadas no mesmo. Assim, por exemplo, exportadores mexicanos podem se beneficiar de acesso livre aos insumos chilenos, colombianos e peruanos, considerando como insumos domésticos para todos os fins, nos termos do Protocolo adicional assinado em 2014.

forma correta; por aprovar os programas lançados pela Aliança; por definir as políticas direcionadas para terceiros países e blocos regionais; por estabelecer grupos técnicos de trabalho para execução das ações e objetivos (supervisionados por Grupo de Alto Nível) em torno de várias áreas (comércio e integração, serviços e capitais, circulação de pessoas, cooperação e assuntos institucionais, entre outras), sendo que os insumos aos grupos técnicos são também trazidos pelo Conselho Empresarial, criado para apresentar propostas e promover ações conjuntas em terceiros mercados (TVEVAD, 2014).

A “leveza institucional” garantiria uma faceta mais pragmática e dinâmica, que se assemelha mais às iniciativas de integração da Ásia do que outros processos de integração latino-americanos, como o Mercosul e a CAN (PERRY, 2014).

- “Região aberta à observação”

Uma característica importante da Aliança do Pacífico é o grande leque de países observadores. A Aliança, inclusive, estimula que os holofotes se voltem para a região. Hoje, contabilizam-se dois países observadores e candidatos (Costa Rica e Panamá) e 28 países observadores³⁷, sendo que estes devem compartilhar com os princípios e objetivos estabelecidos no Acordo Marco; devem ter acordos comerciais com todos os países-membros; e são admitidos com a aprovação unânime do Conselho de Ministros, que, por sua vez, define os termos de sua participação³⁸.

O fato é que a Aliança do Pacífico parece ter “chacoalhado” a AL, colocando novamente a liberalização comercial (num sentido mais amplo, além apenas de acesso aos mercados, mas também investimentos, serviços, compras públicas, propriedade intelectual, movimentação de mão de obra) e a cooperação econômica

³⁷ Uruguai, Equador, Canadá, Guatemala, Paraguai, Honduras, El Salvador, Estados Unidos, República Dominicana, Espanha, França, Países Baixos, Portugal, Turquia, Alemanha, Japão, China, Coreia do Sul, Austrália, Nova Zelândia, Itália, Reino Unido, Suíça, Finlândia, Índia, Israel, Marrocos e Cingapura. De destacar que a Aliança do Pacífico tem entre seus observadores os sócios menores do Mercosul (Paraguai e Uruguai). Quando da suspensão do Paraguai no Mercosul, em 2012, alas políticas no país defenderam um alinhamento no modelo da Aliança do Pacífico, e, não por acaso, o país tornou-se membro observador da iniciativa. Da mesma forma, no Uruguai, há vozes que defendiam (e defendem) uma associação plena do país à Aliança do Pacífico, diante de alegações de discriminação e frustrações com o projeto mercosulino e com as agressivas políticas protecionistas dos sócios maiores (Brasil e Argentina). O resultado concreto foi que o Uruguai também se tornou um membro observador da Aliança do Pacífico.

³⁸ O Mercosul, especificamente, foi recusado como parte observadora, por apenas serem admitidos países individuais, e não blocos.

no centro da integração regional, amenizando, ao menos, o tom essencialmente político (e sem resultados práticos) que caracterizou os últimos anos.

- Cooperação, acima de tudo

Uma inovação trazida em relação a outros projetos de integração na região foi a constituição de representações diplomáticas compartilhadas no exterior. Por exemplo, em Gana, a embaixada inaugurada pela Colômbia posteriormente passou a ser compartilhada com os demais membros, reduzindo custos de manutenção, evidenciando o projeto da Aliança do Pacífico, etc. (Gómez, 2015).

Também se estabeleceu um eixo de interação entre as Agências nacionais de Promoção às Exportações dos quatro países-membros. Em 2013, uma primeira rodada comercial foi realizada em Cali, Colômbia, movimentando cerca de US\$ 4 bilhões em negócios (GÓMEZ, 2015).

- Integração em outros frentes, além do acesso aos mercados

Uma das críticas, aparentemente sem sentido, é de que a Aliança do Pacífico estaria preocupada apenas com a liberalização de fluxos comerciais. Uma rápida observação de ações já desenvolvidas logo desqualifica a crítica. Por exemplo, no tocante à circulação de trabalho, a Aliança eliminou vistos de turismo e de negócios dentro da região, bem como facilitou as permissões temporárias para determinadas categorias de trabalho (engenheiros, pilotos, entre outras). A realização de intercâmbios estudantis é outro aspecto a destacar no tocante à formação de capital humano (PERRY, 2014).

Outro aspecto que deve ser destacado é a tentativa de consolidar o Mercado Integrado Latino-Americano (MILA), com a proposta de unificação da bolsa de valores do Chile, da Colômbia e do Peru e, em breve, do México. Trata-se, sem dúvida, no passo mais ousado no tocante à livre circulação de capital entre os países da Aliança³⁹. O MILA, acrescido do México, passaria a ser a principal bolsa de valores da América Latina, oferecendo a comodidade de que um investidor

³⁹ Apenas há duas experiências anteriores de sucesso: a integração das bolsas dos países escandinavos (OMX), processo iniciado em 1998 e concluído em 2006; e a integração das bolsas de Amsterdã, Bruxelas e Lisboa (EURONEXT), finalizado em 2004, tendo sido facilitado pela existência de uma moeda comum entre os três países (Perry, 2014).

colombiano, por exemplo, compre ações de uma empresa chilena, pagando com pesos colombianos (sem custos cambiais).

Feitas as considerações acima, podemos refletir sobre a possibilidade de que a Aliança, de fato, alcance seus objetivos, tendo em vista as primeiras críticas e dúvidas que surgem sobre o processo:

Uma incógnita ainda seria quanto ao papel de *paymaster* dentro da Aliança do Pacífico. Ou seja, que país poderia suportar os custos de conduzir o projeto, tendo em conta a liderança de caráter difuso (ROMERO, 2014; BRICEÑO-RUIZ, 2015);

A falta de articulação mais clara na negociação com o TPP (no caso de Chile, México e Peru) e a ausência completa da Colômbia, que ainda não alcançou a condição de membro pleno da APEC, algo que prejudicaria sua candidatura para o TPP, também pode ser destacado (GÓMEZ, 2015);

A ausência de um mecanismo para solução de controvérsias, ainda em fase de negociações, pode ser tornar um problema mais evidente com o avançar das ações (TVEVAD, 2014);

Outro desafio pela frente estaria na completa liberalização do comércio: cerca de 8% do comércio ainda a ser objeto de negociação cobre setores politicamente sensíveis, incluindo agricultura, têxteis e vestuários, o que poderia prolongar as negociações indefinidamente;

As deficiências de infraestrutura em transportes é outro aspecto a ser superado, havendo necessidade de volumosos recursos para sanar com deficiências regionais;

Também temos economias (especialmente, Chile, Colômbia e Peru) ainda dependentes de *commodities*, com preços atualmente em declínio (GÓMEZ, 2015; TVEVAD, 2014).;

Os reduzidos fluxos de comércio entre os países da região também deverão ser revertidos, algo que evidencia a falta de complementariedade econômica entre os países-membros, colocando o desafio de constituição de cadeias de fornecimento na região (TVEVAD, 2014; VILLARREAL, 2014);

Os riscos (ainda que remotos atualmente) de eleições de presidentes sem tanto comprometimento com a Aliança do Pacífico pode também ser um problema para a continuidade das ações.

Por outro lado, a Aliança do Pacífico parece contar com alguns trunfos importantes para avançar:

A estabilidade democrática, os bons fundamentos das políticas macroeconômicas (crescimento acima da média da América

Latina, inflação sob controle, entre outros aspectos), *know-how* em acordos bilaterais, uma orientação pró-mercado e um interesse comum em aprofundar laços comerciais com as economias asiáticas, seriam destaques. Enfim, há um alinhamento estratégico bem evidente, mesmo diante das sucessões políticas (no Peru, Ollanta Humala, assumindo no lugar de Alán García; no Chile, Michelle Bachelet assumindo no lugar de Sebastián Piñera; no México, Enrique Peña Nieto assumindo no lugar de Felipe Calderón; na Colômbia, Juan Manuel Santos Calderón, na gestão a partir de 2010, foi reeleito em 2014);

Ademais, verifica-se uma mudança de perspectiva: regionalizar entendimentos bilaterais, garantindo ampliação de conquistas em termos de acesso ao mercado, regras de origem, facilitação de comércio e cooperação aduaneira, controles sanitários e fitossanitários e obstáculos técnicos ao comércio de bens e serviços, investimentos e compras governamentais (PERRY, 2014);

Ademais, Chile e México são membros da OCDE, e a Colômbia pleiteia formalmente ingresso à Organização. Chile, México e Peru já participam das negociações do TPP, iniciativa compreensiva de acordo comercial preferencial, que pretende liberalizar o comércio de bens e serviços, remover barreiras ao investimento e aumentar as regras e disciplinas para outras áreas (além de acesso ao mercado);

A Aliança do Pacífico, apesar de menor em termos de dimensão econômica e tamanho da população se comparado com o Mercosul, por exemplo, exporta mais (em 2012, US\$ 550,3 bi contra US\$ 466,7 bi), contando ainda com acesso preferencial ao comércio, via acordos bilaterais, que alcançam 75% da economia mundial⁴⁰;

Em termos de fluxos de investimentos externos, a Aliança tem uma performance muito interessante e muito próxima do Mercosul (US\$ 85,6 bi no Mercosul, em 2012, contra US\$ 77,1 bi, na Aliança do Pacífico, em 2012 (TVEVAD, 2014).

Diante destes aspectos, comenta-se atualmente sobre uma possível oposição de modelos de integração no subcontinente. A reação mais contundente à Aliança do Pacífico teria surgido com a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA), tendo Bolívia, Cuba, Equador e Venezuela como participantes mais ativos, e que foi criada oficialmente em dezembro de 2004, ainda no final das negociações da ALCA, para propor alternativas ao projeto de integração visto como “imperialista, recolonizador e neoliberal”. Mais recentemente, na visão da ALBA, a Aliança do Pacífico seria uma tentativa de refundar o projeto fracassado da ALCA, como instrumento para

⁴⁰ Benedict Mander. “Mercosur Views Pacific Alliance With Unease,” *Financial Times*, April 1, 2014 (<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/cc788080-aec1-11e3-a088-00144feab7de.html> - axzz2zr1CaKtA).

“dividir a América do Sul” e como “parte de estratégia para combater a unidade regional e se opor a projetos alternativos”. Enfim, as críticas construídas foram de caráter ideológico e sem fundamento empírico.

Já no Mercosul, em particular, a reação apareceu sem recheios ideológicos, mas apareceu também, de forma moderada. Uma frente de discussão aberta após a iniciativa dos outros quatro países latinos foi de retomar o debate por um Mercosul mais flexível no sentido de permitir que os membros possam negociar acordos comerciais com terceiros países⁴¹. Outra frente, mais cética e crítica⁴², defende que a Aliança do Pacífico não seria nada diferente do que reunir iniciativas de livre comércio já em vigor nos marcos da ALADI; ademais, os membros da Aliança deveriam avançar ainda muito em termos de redução tarifária efetiva, inclusive com membros de outros blocos (e não apenas entre eles); e, finalmente, o aspecto social não poderia ser negligenciado (em termos de facilidades na vida cotidiana de seus cidadãos, favorecimento da mobilidade, fortalecimento da educação, redução de assimetrias, etc.).

8 CONCLUSÃO

Passados 20 anos da inauguração do projeto ALCA, e 10 anos do colapso das negociações, é possível argumentar que a América do Sul, hoje, em termos de integração regional, caracteriza-se pela fragmentação política, pela heterogeneidade de concepções quanto às alternativas postas ao subcontinente e, em última instância, por não ter um projeto de integração único (ainda que algumas lideranças políticas insistam no contrário).

Pretendemos, contudo, focar quanto às reflexões de decisões tomadas pelo Brasil. Quanto à ALCA, o Brasil decidiu-se por um afastamento estratégico na fase final de negociações (advento do Governo Lula), pensando beneficiar-se de outras

⁴¹ Diante do maior dinamismo do bloco do Pacífico, mesmo no Brasil, percebemos vozes (por exemplo, a Confederação Nacional de Indústrias) que já defendem o rompimento da regra do Mercosul, adotada em 2000, que impede a negociação individual dos países do bloco com terceiros países e blocos regionais. Some-se a isto a proposta de retroceder o projeto de união aduaneira e mercado comum para uma área de livre comércio, rompendo com o isolacionismo recente do Brasil.

⁴² Esta linha pode ser atribuída à diplomacia brasileira (ou parte dela, pelo menos), que externou posições neste sentido. Vide <<http://blog.itamaraty.gov.br/mercosul/20-a-verdadeira-integracao>>, acesso 31 agosto 2015.

frentes: negociações iniciadas na Rodada Doha; fortalecimento do Mercosul, inclusive com a possibilidade de sua ampliação e alternativas de acordos extrazona (UE) e, também, a aposta no eixo sul-sul (dentro de uma “nova geografia comercial”).

Queremos crer que negligenciar as discussões sobre a ALCA na etapa final das negociações foi um equívoco histórico. Em outras palavras, não poderíamos ter tido a oportunidade de, pelo menos, ter construído algum arranjo mais modesto do que inicialmente pensado, mas que, ao menos, permitisse uma plataforma para saltos mais ousados.

Por quê? O Brasil, em particular, perdeu uma “mola propulsora” para reformas que ficaram pendentes (tributária, trabalhista, entre outras), e que dinamizariam certamente a sua economia. Isto porque a ALCA devidamente estabelecida exigiria um “dever de casa”⁴³ importante para todas as economias latino-americanas, mas com efeitos benéficos para todos, no sentido de ajudar a reduzir as incertezas sobre o futuro de políticas regulatórias e comerciais dos países participantes e, assim, facilitar o planejamento de negócios e investimentos⁴⁴. Ou, sob uma outra perspectiva: não se podia perder de mente que estratégias decididas em prol da constituição de zonas preferenciais comércio (bilaterais ou regionais) tendem a favorecer um ambiente regulatório convidativo aos investimentos internos e externos, de ganho de produtividade e de competitividade, entre outros aspectos⁴⁵.

As apostas, ao contrário, mostraram-se, no mínimo, com resultados limitadíssimos: vejamos, por exemplo, a aposta no Mercosul: diferentemente dos prognósticos otimistas de outrora, temos hoje um acordo “moribundo”, que

⁴³ Podemos indicar, por exemplo, o desenvolvimento de programas nacionais para realocação de mão de obra em setores afetados, para manter o apoio para a continuação das reformas de construção da ALCA; a internalização de compromissos para legislação nacional, evitando exigências protecionistas; o adensamento de reformas econômicas nacionais, garantindo atração ao investimento externo; e o fortalecimento da integração de infraestrutura física (gasodutos, redes de energia, ferrovias, rodovias, etc.), já em curso nos esquemas sub-regionais.

⁴⁴ Após as reformas propostas na ALCA, as possibilidades de aumento no comércio seriam na ordem de 2 a 3 vezes: para se ter uma dimensão, em 2004, o comércio Estados Unidos-México totalizava US\$ 266 bilhões, enquanto o comércio Estados Unidos e Brasil – principal economia latina- era de apenas US\$ 35 bilhões (TEIXEIRA, 2011).

⁴⁵ O Chile, para ficarmos dentro de exemplo dentro da Aliança do Pacífico, apostou fortemente nesta estratégia. O resultado é visível: mais de 20 projetos integracionistas implementados ou em negociação. Ou seja, para além de expectativas econômicas, a estratégia chilena foi de cristalizar na política externa do país uma política voltada para integração econômica (WEHNER, 2009).

fundamenta uma zona de livre-comércio deficiente e incompleta, sem dinamismo, tendo sido prejudicada pela existência de alguns setores restritos à abertura interna recíproca e de outros funcionando sob regime de comércio administrado; no tocante à união aduaneira, em fase de implementação, não parece ser consistente com os pressupostos teóricos e empíricos desse tipo de esquema, pois que tendo de conviver com exceções nacionais à tarifa externa comum, regimes comerciais específicos a algumas situações nacionais "temporárias e excepcionais" e, de fato, carente de uma administração aduaneira uniforme e dotada de regras claras (falta de um código aduaneiro ou disposições quanto à arrecadação fiscal, por exemplo)⁴⁶. Sob este contexto, o quadro inclusive envolveu: dados recentes indicam que o comércio intrabloco no Mercosul representa cerca de 15% do realizado entre os membros do bloco, enquanto, no auge, chegou a cerca de 25% (TVEVAD, 2014).

Contudo, a evolução dos fatos, mostrou que não foram decisões acertadas: entre riscos e oportunidades visualizados para o processo, nos preocupamos mais com os riscos (talvez decorrentes de uma tradição de mercado fechado) do que visualizamos as oportunidades. E o problema mais evidente: não foram tomadas medidas para correção de rumo até o presente momento.

Assim, segundo Briceño-Ruiz (2014), hoje temos 3 eixos de integração regional mais evidenciados na América Latina: o primeiro seria um eixo reformista, o do Mercosul, como principal bloco de integração (em termos de comércio e investimento propiciado, produto interno bruto, etc), que estaria voltando, desde o advento de governos esquerdistas na região (Lula/Brasil, Kirchner/Argentina, Vázquez/Uruguai e Lugo/Paraguai) ao modelo de integração produtiva voltado para industrialização (mas sem resultados concretos, ou até contrários do que imaginados); o segundo eixo seria antissistêmico e estaria na UNASUL (de forma mais moderada) e na ALBA (de forma mais acentuada), propondo uma integração não capitalista, baseada na cooperação, na solidariedade e na complementariedade; e o terceiro eixo seria o eixo da integração aberta, representada pela Aliança do Pacífico.

⁴⁶ Almeida (2002) já desenhava este panorama, que, nos últimos 14 anos, em nada mudou.

Já Almeida (2014(i)), na mesma linha, comenta sobre uma grande fragmentação em curso na América Latina: de um lado, os globalizados (e aqui poderíamos colocar a Aliança do Pacífico, com destaque ao Chile), aceitando a ordem global e preparando-se para seus desafios, especialmente quanto à integração produtiva global; de outro lado, os bolivarianos (Venezuela como grande expoente, tendo Equador e Bolívia como parceiros próximos), recusando sistematicamente a ordem global para propor caminhos alternativos (“socialismo do século XXI”), que nunca ficam claro quanto aos objetivos finais; e, no meio do caminho, os reticentes (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, ou o núcleo original do Mercosul), que não escolhem o caminho a trilhar (aceitar ou recusar?).

Diante dos bons resultados alcançados por um grupo de latinos (globalizados) em termos de crescimento econômico, controle de inflação, equilíbrio das contas públicas, abertura aos mercados externos, entre outros, estamos vendo um aprofundamento destas assimetrias. A pergunta que fica ao Brasil, em particular, é: para onde queremos ir?

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto. Mercosul e ALCA na perspectiva do Brasil: uma avaliação política sobre possíveis estratégias de atuação. In: Marcos Cintra; Carlos Henrique Cardim (org.), O Brasil e a Alca: seminário. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002; ISBN: 85-7365-188-1), p. 97-110.

ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma Política Externa engajada: a diplomacia do Governo Lula. Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional, volume 47, nº1, 2004.

ALMEIDA, Paulo Roberto. A finada ALCA e a “nova” geografia comercial dos companheiros: diálogo (em 2003) com um ex-professor. Disponível em <<http://diplomatizzando.blogspot.com/2014/01/a-finada-alca-e-nova-geografia.html>>, 2014, acesso em 16 mar. 2015.

ALMEIDA, Paulo Roberto. A grande fragmentação na América Latina: globalizados, reticentes e bolivarianos. Revista Carta Internacional, vol. 9, n. 1, jan-jun 2014 (i), pp. 79-93.

ALMEIDA, Paulo Roberto; CHALOULT, Yves. Avanços da regionalização nas Américas: cronologia analítica. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 42, n. 2, p.145-160, 1999.

ASSAEL, Héctor. Asimetrías, Comercio y Financiamiento en el ALCA, y en América Latina y el Caribe. Unidad de Estudios Especiales, Secretaría Ejecutiva, Santiago de Chile, abril de 2004.

BERNAL-MEZA, Raúl; QUINTANAR, Silvia. Argentina: entre o Mercosul e a ALCA. Revista Brasileira de Política Internacional, volume 44, nº 2, p. 151-167, 2001.

BOUZAS, Roberto (coordenador). Las Relaciones Comerciales Argentina-Estados Unidos en el marco de las negociaciones del ALCA. Oficina de la CEPAL, Buenos Aires, abril de 2002.

BRICEÑO-RUIZ, José. Regional Dynamics and External Influences in the Discussions About the Model of Economic Integration in Latin America (February 2014). Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. 2014/11. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2393346> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2393346>

CANUTO, Otaviano (et. al). Investimentos externos em serviços e efeitos potenciais da negociação da ALCA. Serie Estudios y Perspectivas. CEPAL, Brasília, 2003.

Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). La conformación del Área de Libre Comercio de Las Américas (ALCA). Ref. LC/MEX/L.405, 12 octubre 1999.

CORDERO, Martha. Comunidad Andina: un estudio de su competitividad exportadora. Serie Estudios y Perspectivas. CEPAL, México, DF, 2005.

FISHLOW, Albert. Brazil: FTA or FTAA or WTO? In: US Strategies and Priorities. Institute for International Economics, Washington DC, pp. 227-296, 2004.

GÓMEZ, Laura Gutiérrez; GONZALEZ-PEREZ, Maria Alejandra; GUTIÉRREZ Viana, Santiago; RIOS, Juan David Rodríguez. Pacific Alliance: bringing back open regionalismo to Latin America. Revista Análisis, mayo-agosto de 2015.

MELLO, Guilherme Moreira Leite. Antagonismos entre Aliança do Pacífico e Mercosul. Boletim Mundorama, Equipe de Colaboradores, 11/01/2014. Disponível em < <http://mundorama.net/2014/01/11/antagonismos-entre-alianca-do-pacifico-e-mercosul-por-guilherme-moreira-leite-de-mello/> >

MESSERLIN, Patrick. O Acordo de livre comércio Mercosul-UE: uma perspectiva europeia. Pontes Quinzenal, Volume 9, número 10, novembro de 2013.

PEREIRA, Lia Valls; ZEIDAN, Rodrigo. Desvio de Comércio provocado pelos acordos bilaterais de países latino-americanos com os Estados Unidos. Ref. LC/BRS/R.150, CEPAL, Escritório Brasil, março de 2005.

PERRY, Guillermo. The Pacific Alliance: a way forward for the Latin American integration. Center for Global Development, June 2014, available at <<http://www.cgdev.org/publication/pacific-alliance-way-forward-latin-american-integrationabstract>>.

ROMERO, Ana María Suárez. A Aliança do Pacífico: soberania nacional e estratégia de integração na América Latina. *Revista Conjuntura Global*, vol. 3, n. 2, abr-jun 2014, p. 89-98.

SCHOTT, Jeffrey J. Prospects for Free Trade in the Americas. Institute for International Economics, Jan 2001.

SCHOTT, Jeffrey J. Does The FTAA have a future? In: GARDNER, Stephen; MCKINNEY, Joseph A. *Economic Integration in the Americas*. Routledge, 2008, ISBN 978-0-415-77388-1.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. Brasil-Estados Unidos: desafios de um relacionamento assimétrico. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 54, nr. 2, pp. 189-211, 2011.

TEIXEIRA, Carlos Gustavo Poggio. Brazil and the institutionalization of South America: from hemispheric estrangement to cooperative hegemony. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 54, nr. 2, pp. 189-211, 2011.

TERRA, Inés. Los Impactos del ALCA en el MERCOSUR: una revisión analítica de la literatura existente. *Serie Estudios y Perspectivas*, Oficina de la CEPAL en Montevideo, febrero de 2006.

TVEVAD, Jesper. The Pacific Alliance: Regional Integration or Fragmentation? European Union, Directorate-General for External Policies, Policy Department, Brussels, 2014.

VENTURA-DIAS, Vivianne. Notas sobre Acesso aos Mercados e a Formação de uma Área de Livre Comércio com os Estados Unidos. División de Comercio Internacional e Integración de CEPAL. Santiago de Chile, diciembre de 2001.

VILLARREAL, M. Angeles. The Pacific Alliance: a trade integration initiative in Latin America. Congressional Research Service, R43748, October 2014.

WEHNER, Leslie. Power, Governance and Ideas in Chile's Free Trade Agreement Policy. GIGA Research Programme, Transformation in the process of Globalisation, nº 102, may 2009

ENTRAVES CONSTITUCIONAIS BRASILEIROS A UMA INTEGRAÇÃO REGIONAL

Carolina Nogueira Lannes Gonçalves¹

1 A SOBERANIA NACIONAL EM FACE DA INTEGRAÇÃO

1.1 O desenvolvimento do conceito de soberania

A moderna ideia de soberania estatal surgiu apenas com o Tratado de Westfália, em 1648. Somente então foi concebida a ideia de Estados independentes (FURLAN, 2004, p. 19). Segundo essa nova lógica, os governos eram soberanos e iguais por *fiat* jurídico, e não em virtude de uma autoridade superior (FURLAN, 2004, p. 19). A coexistência dos Estados no plano internacional, seguindo essa lógica, foi responsável por consolidar a ideia clássica de soberania.

A partir do século XVII, diversos pensadores, como Bodin e Hobbes, desenvolveram seus conceitos de poder soberano, buscando consolidar a territorialidade do Estado (FURLAN, 2004, p. 19). O conceito surgiu, portanto, com o advento do Estado moderno, e passou a configurar elemento essencial do Estado.

Bodin, inclusive, descrevia a soberania como “o poder absoluto e perpétuo de uma República” (DALLARI, 1995, p.65). Já para Hobbes, a unidade do poder soberano seria elemento fundamental para a preservação do Estado. Considerava, inclusive, que o poder ilimitado de um soberano significaria a soberania absoluta (HOBBS, 1998, p. 103-218).

¹ Oficial de Chancelaria do Ministério das Relações Exteriores. Graduada em Direito, pelo Centro Universitário de Brasília – UniCEUB; ex-assessora da Sub-Chefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República; ex-Vice-Consul do Brasil na Mauritânia, Vice-Cônsul do Brasil em Chicago.

Percebe-se, portanto, que os autores clássicos de doutrinas de soberania relacionavam fortemente o próprio conceito ao soberano, sendo ele o centro do poder. Um soberano forte seria a representação de uma soberania poderosa, clara perante os terceiros Estados e perante a ordem interna.

As ideias clássicas de soberania preveem um governante cuja habilidade e capacidade de governar seriam os únicos limites à sua soberania dentro de seu Estado. No entanto, deve-se destacar que essa visão não compreendia as relações interestatais, com diversas soberanias se chocando e se relacionando. Nesse sentido, Leibnitz criou o conceito de soberania como valor descritivo, entendendo-a como um padrão comparativo e não absoluto (FURLAN, 2004, p. 120).

Nesse mesmo sentido se pronunciou Georg Jellinek, com a mesma ideia de soberania não como categoria absoluta, mas qualidade do poder que, a critério do Estado, pode ou não ser ostentada (FURLAN, 2004, p. 21). Desde então, um número considerável de autores considera a soberania como um conceito histórico e relativo.

Cabe destacar que a ideia de soberania foi concebida historicamente como forma de justificar a existência de um poder superior e livre de qualquer sujeição. É elemento essencial para diferir o Estado de todos os demais poderes que com ele disputam. Do ponto de vista interno, é da essência do ordenamento estatal uma superioridade e supremacia.

A legitimação da soberania suscitou uma série de doutrinas. As de bases teocráticas têm em comum a ideia de fontes divinas que emprestam ao poder sua legitimação. Os monarcas seriam representantes de Deus na ordem temporal e na sua pessoa se concentravam todos os poderes, sem existência de limitações.

As doutrinas democráticas, no entanto, passam a colocar no povo a legitimação do poder do soberano. Suas limitações passam a ser aquelas impostas pelas leis do Estado, o poder não mais é concentrado em sua pessoa, mas na instituição. Rousseau considera essa limitação como as imposições colocadas pelo contrato social (ROUSSEAU *Apud* FURLAN, 2004, p. 23).

Durante o período da Revolução Francesa foi criada a doutrina da Soberania Nacional. Nesse conceito, a Nação surgiria como depositária única e exclusiva da

autoridade soberana. No entanto, os pais do movimento revolucionário do *ancien régime* tornaram-se os responsáveis por pleitear o domínio político da sociedade francesa, extraindo do povo toda a sua legitimidade (BONAVIDES, 1988, p. 141). O Estado somente exerceria legitimamente seu poder mediante o consentimento nacional. A grande discussão é exatamente como reconhecer a legitimidade do “consentimento nacional”. À época, na maioria dos Estados, esse consentimento seria nada mais que a vontade de uma minoria que impunha à coletividade seus interesses (FURLAN, 2004, p. 25).

A doutrina da soberania do Estado, concebida pelas escolas alemã e austríaca, entende que a soberania é a capacidade de autodeterminação do Estado por direito próprio e exclusivo, sendo, em síntese, apenas uma qualidade do poder do Estado. “A soberania é um poder jurídico, ela tem a sua fonte e a sua justificativa na vontade do próprio Estado.” (FURLAN, 2004, p. 25).

Por fim, cumpre relatar a teoria negativista da soberania. Formulada por Duguit, vê a soberania como um princípio ao mesmo tempo indemonstrado, indemonstrável e inútil (DUGUIT *Apud* FURLAN, 2004, p. 25). Seu entendimento é que a soberania é indelegável e, portanto, a população não a delega inteiramente aos seus representantes. A população meramente transfere ao governante o exercício do poder de soberania, mas o conserva em sua essência (FURLAN, 2004, p. 26).

A doutrina da soberania popular de Rousseau considera que a soberania do Estado é a soma da soberania de cada um de seus cidadãos, que escolhem um representante para exercê-la em seu nome. O processo democrático é explicado com base na igualdade política dos cidadãos e no direito de voto (ROUSSEAU *Apud* FURLAN, 2004, p. 23). A soberania estaria assentada na vontade geral do povo, sendo inalienável, porque pertence ao povo e só existe se a ele estiver ligada, e indivisível, pois deve envolver todos os membros da sociedade (BÖHLKE, 2005, p. 69).

Em um momento mais atual, Norberto Bobbio define a soberania como “o poder de mando de última instância numa sociedade política” (BOBBIO, 1995, p. 1.179). O conceito estaria, portanto, intimamente ligado ao de poder político, sendo

a “racionalização jurídica do poder, no sentido da transformação da força em poder legítimo, do poder de fato em poder de direito” (BOBBIO, 1995, p. 1.179).

A Constituição Federal brasileira parece atender a esse conceito ao estipular, em seu art. 1º, a soberania como fundamento do Estado brasileiro. Da mesma forma, este artigo também dispõe que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”.

Quando se fala no atual processo de criação de direitos comunitários no mundo, deve-se abandonar a caracterização tradicional do conceito como um poder uno, absoluto, incontestável, indivisível e irrenunciável. Cada país deverá ceder parte de sua soberania aos demais componentes do bloco, tornando-a, portanto, não mais absoluta e indivisível. A não cessão de parte da soberania tornaria impossível a obrigatoriedade de cada Estado às normas internacionais, frustrando a criação de um direito comunitário.

Entende-se que essa ideia está de acordo com o previsto na Magna Carta nacional. Sendo a soberania nacional a soma das vontades individuais de cada cidadão, a cessão de parte da soberania total não implicaria menor soberania individual, mas mudança de sua natureza: na mesma proporção de soberania cedida aos demais Estados do bloco internacional, recebe-se das outras Partes igual proporção de soberania cedida pelos seus cidadãos.

Externa-se, portanto, uma dupla face da soberania: a interna e a externa. Externamente, o governante decide sobre a guerra e a paz, encontrando nos demais governantes seus iguais. Já em um nível interno, o governante está numa posição de supremacia². Ainda que não exista mais o dever dos governados de absoluta obediência, conforme ocorria no período feudal, ainda existe o dever de respeito às normas internas, às quais também o soberano está vinculado.

Essa vinculação do poder do soberano para com as leis nacionais, que hoje é claramente prevista no texto constitucional, já havia sido sustentada em 1599, pelo Jesuíta Mariana, na *De Rege et Regis institutione*, que igualmente afirmou que acima do poder do soberano há o do povo. A autoridade do príncipe seria, portanto, sempre

2 BOBBIO, Norberto et alii. Dicionário de Política, tradução de Carmen C. Varrialle et al., 7ª ed. Brasília: Editora UnB, 1995. p. 1.180.

delegada e dependente, já que não seria aceitável que todos os cidadãos se privassem voluntariamente de seus direitos em nome de outrem sem reservas ou garantias de qualquer tipo (PEREIRA *Apud* STRAUSS, 2002, p. 10).

1.2 A aplicação do atual conceito de soberania ao Direito Comunitário

Parte-se da ideia de que Direito Comunitário constitui ordenamento jurídico *sui generis*, sem precedentes na história do Direito, fruto do processo de integração europeu (NASCIMENTO, 2004, p. 73). Não se confunde com o Direito Internacional clássico, ainda que suas fontes primárias sejam igualmente os Tratados internacionais, pois o Direito Comunitário deriva da manifestação de vontade de diversos Estados. Igualmente, não é Direito Interno segundo a ideia clássica, embora as normas oriundas dos Tratados sejam autoaplicáveis no território dos países que os subscreveram.

Deve-se ter em mente, no entanto, que seria errôneo imaginar que da existência do Direito Internacional se inferisse, necessariamente, a negação da existência do Estado como ente soberano (RANGEL, 1967, p. 86), ainda que determinados doutrinadores entendam que o princípio da soberania é obstáculo jurídico natural à integração econômica (VENTURA, 1996, p. 94). Afirma-se, mesmo, que a atenção constitucional ao princípio da soberania e ao da integração regional seriam antinomias constitucionais (MELLO, 1994, p. 121).

Para garantir as soberanias individuais, os Estados passam pela formação de um ‘Direito Comunitário’. Esse direito implica uma aparente cessão de soberania nacional em nome da comunitária: no entanto, um estudo mais profundo demonstra o aumento da soberania em relação a terceiros Estados de fora do bloco (SILVA, 2002, p. 24-25).

A questão da cessão parcial da soberania, entretanto, não é unânime na doutrina. Existe a visão de que a criação de uma organização supranacional significaria, na verdade, tão-somente o crescimento da soberania estatal (BORGES, 2005, p. 88-89). Essa conclusão decorre de aplicação direta da visão de que a soberania estatal seria a soma das soberanias de cada cidadão do Estado. Dessa

forma, considerando cada Estado formador da organização supranacional como um cidadão de tal organização, a soberania da comunidade seria a soma das soberanias de cada Estado-Parte.

Nesse sentido, portanto, as duas faces da soberania perfazem poder político supremo e independente. Supremo porque não está limitada, na ordem interna, por nenhum outro direito. Independente porque, na ordem externa, somente acata regras que sejam voluntariamente aceitas, estando, assim, em situação de igualdade com os demais povos (SILVA, 2004, p. 104). Admite-se, portanto, a existência de regramentos alienígenas aplicados em território nacional, desde que acatados segundo cada legislação.

1.3 A aplicação do conceito de soberania ao caso brasileiro

O art. 4º da Constituição Federal prevê a busca brasileira pela “integração política, econômica, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”. No entanto, a mesma Carta define, no art. 102, I, a competência do STJ³ para conferir *exequatur* às Cartas Rogatórias. Tal medida, apesar de assegurar a soberania brasileira, traz incertezas quanto à autoridade das sentenças proferidas pelo Mercosul.

Ainda mais danoso à integração que o impedimento da livre circulação de pessoas e mercadorias é o impedimento da circulação de efeitos das sentenças judiciais.

Para uma efetivação do Mercosul, seria necessária mudança constitucional no que trata da soberania (CF art. 1º, I, e 4º, I), bem como as mudanças reflexas na legislação infraconstitucional, como, por exemplo, as competências do juiz nacional definidas pelo Código de Processo Civil (SILVA, 2002, p. 33-25).

Também é de vital importância lembrar que mesmo os entes federativos brasileiros não dispõem de soberania, mas meramente autonomia. Aliás, até mesmo a União Federal, enquanto somente pessoa jurídica de Direito Público interno, possui

3 O autor cita o STF; no entanto, desde a vigência da EC 45 a competência para conceder *exequatur* foi transferida ao STJ.

apenas autonomia, sendo soberana exclusivamente quando representar a totalidade do Estado brasileiro internacionalmente (CUNHA, 2006).

Quanto à soberania em uma federação, a teoria da Soberania Dividida (FURLAN, 2004, p. 47) foi especialmente aplicada. Nesse sentido, se pronuncia Jellinek (1981, p. 47):

(...) uma personalidade pode dominar vários e similares objetivos vitais segundo sua vontade livre e autônoma, mas não será soberana se em algum momento estiver sujeita a outra vontade, se for submetida ao domínio de outra personalidade, se dever obediência jurídica a comandos estranhos à sua própria vontade. Uma soberania diminuída, dividida, minorada, dependente, relativa, não existe. A soberania ou é, ou não é.

Segundo o autor, portanto, na delegação de poderes específicos a órgãos supranacionais não haveria alienação de parcelas da soberania, mas somente a delegação de poderes.

No mesmo sentido, pode-se alegar que, embora o Texto Constitucional não esclareça de maneira expressa se a forma da integração prevista deve guardar os princípios clássicos da soberania ou se envolve a possibilidade de integração em organismos supranacionais, a mera existência da previsão da integração latino-americana já implica uma opção pela última (BASTOS, 1998, p. 465-466). Essa dedução é feita, inclusive, pelo fato de que já existiam anteriormente à Carta de 1988, organizações sem caráter supranacional no continente.

O conceito de soberania exigido pela Lei Maior, então, deve ser entendido no sentido de não se admitir a interferência externa de nenhuma outra força que não a dos poderes juridicamente constituídos em território nacional. No entanto, esse conceito encontra-se, hoje, um tanto desgastado, tendo em vista que diversas organizações supranacionais, em especial as financeiras, já possuem o poder de intervir diretamente na organização de um Estado (BASTOS, 1994, p. 147). O conceito a ser aplicado no caso brasileiro, portanto, necessariamente deve diferir daquele conceito clássico dos séculos XVIII e XIX.

Houve alguma discussão doutrinária acerca da possibilidade de ingresso imediato no ordenamento jurídico interno de Acordos relativos à integração latino-

americana. Tal se deu por conta do disposto no parágrafo único do art. 4º, que dispõe “a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

A discussão era relativa à natureza do dispositivo. Se fosse ele de aplicabilidade imediata, a referida ‘busca’ pela integração entre os povos latino-americanos significaria a aplicabilidade direta dos Tratados, já que o processo causa morosidade e dificuldades na integração. Se fosse programático, conforme acabou sendo definido, seria necessário o procedimento completo de internalização dos Tratados, em todas as suas etapas. Nesse sentido, portanto, é importante citar o seguinte voto do Ministro Celso de Mello:

Sob a égide do modelo constitucional brasileiro, mesmo cuidando-se de tratados de integração, ainda subsistem os clássicos mecanismos institucionais de recepção das convenções internacionais em geral, não bastando, para afastá-los, a existência da norma inscrita no art. 4º, parágrafo único, da Constituição da República, que possui conteúdo meramente programático e cujo sentido não torna dispensável a atuação dos instrumentos constitucionais de transposição, para a ordem jurídica doméstica, dos acordos, protocolos e convenções celebrados pelo Brasil no âmbito do Mercosul.⁴

2 O PROCESSO LEGISLATIVO PARA A INTERNALIZAÇÃO DOS TRATADOS

2.1 As características da regra brasileira

Cabe destacar, antes de tudo, que a regra brasileira para a internalização de tratados não detém atributos de clareza, precisão, harmonia e exaustão. Torna-se, portanto, muito dependente de entendimentos jurisprudenciais e doutrinários. Todavia, pode-se concluir que ainda assim prevalecem algumas características gerais que moldam o tratamento conferido pelo Direito Brasileiro à matéria.

Primeiramente, o Estado brasileiro vincula-se internacionalmente à norma ditada pelo tratado desde sua ratificação ou adesão a ele, atos do Presidente da

4 CR 8.279-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 17-6-98, DJ de 10-8-00

República, sendo que o primeiro deve, via de regra, ser precedido de autorização pelo Congresso Nacional do texto convencionado (DALLARI, 2003, p. 83).

Quanto aos efeitos internos, os tratados só o fazem a partir da vigência assinalada do Decreto de Promulgação do Presidente da República, que deve conter a íntegra do texto convencionado internacionalmente. O decreto deve ser publicado para que seja válido. Ademais, uma vez em vigor no território nacional, o tratado internalizado é incorporado ao ordenamento interno automaticamente, sem necessidade de vigência de lei interna que lhe reproduza o conteúdo (DALLARI, 2003, p. 87).

Quanto à jurisprudência, tem sido entendido que o tratado internacional tem a mesma hierarquia que a norma interna, inclusive em relação a normas de vigência. Assim, o tratado derroga a lei anterior que lhe seja contrária e, da mesma forma, tem sua eficácia afetada pela lei que lhe suceder⁵. O mesmo ocorre quanto a tratados de abrangência geral e específica, quando em confronto com leis internas. Aquele que for mais específico prevalece sobre o geral. O entendimento das cortes também consagra o entendimento de que não há distinção hierárquica entre diferentes tipos de tratados (GOMES, 2004, p. 30-31).

Por fim, o tratado pode ser denunciado pelo Presidente da República sem autorização do Congresso Nacional.

2.2 Os procedimentos relacionados à vinculação do Estado brasileiro a tratado internacional

Os grandes preceitos constitucionais quanto à celebração e incorporação de tratados são os arts. 84, VIII, e 49, I, da Magna Carta. O primeiro dispõe que compete privativamente ao Presidente da República “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional.” O segundo dispositivo preceitua que compete exclusivamente ao Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.

⁵ Exceção aos Tratados de Direitos Humanos, conforme será mencionado quando da discussão da hierarquia dos Tratados na legislação brasileira.

Depreende-se, portanto, que a vinculação do Brasil a tratado internacional depende da vontade conjunta do Executivo e do Legislativo federais, sendo que a iniciativa para a internalização cabe ao Presidente da República, que o faz por meio de envio de mensagem ao Congresso Nacional, na qual submete à apreciação de senadores e deputados o texto completo das diversas modalidades de acordos internacionais, tais como: tratado celebrado pelo país; texto de tratado multilateral que não tenha contado com a adesão do Brasil, mas que possa ser eventualmente realizada a adesão; ou texto de tratado oriundo de Organização Internacional (DALLARI, 2003, p. 89).

A etapa seguinte, aprovação do texto do acordo pelo Congresso Nacional, trata-se de passo, via de regra, fundamental para a internalização. Isso porque se deve seguir a diretriz democrática de que só ao povo, possuidor de todas as parcelas da soberania nacional (ROUSSEAU Apud FURLAN, 2004, p. 23), cabe dispor da mesma, pactuando-a internacionalmente (DALLARI, 2003, p. 90).

A aprovação legislativa torna-se, portanto, condição necessária para posterior ratificação do ato pelo Chefe do Executivo, ou adesão a ele, por meio de correspondência oficial endereçada ao portador da condição de depositário do tratado. Cabe distinguir adesão a um tratado da ratificação a ele, pela circunstância de que, no primeiro termo, ao contrário do segundo, o Estado não ter participado com seu apoio formal (DALLARI, 2003, p. 90) da gênese do tratado, não se tratando, portanto, de hipótese de confirmação de ato anterior, como o é a ratificação. A ratificação, portanto, é o ato do Estado confirmar seu desejo de aderir a determinado tratado.

A autorização do Congresso Nacional ao Chefe do Executivo para promover a ratificação ou adesão ao tratado ocorre por meio de um Decreto Legislativo. A aprovação de texto de tratado segue a regra geral para a aprovação de leis ordinárias. Isso significa que é realizada em turno único de discussão e votação em cada uma das Casas do Congresso, sendo necessária a presença de maioria absoluta dos congressistas⁶. A aprovação do tratado depende de voto favorável da maioria dos congressistas presentes, ou seja, necessita meramente de maioria simples.

6 Art. 183 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados

Justamente por não haver regra específica para a apreciação dos tratados, segue-se a regra geral prevista no art. 47 da Lei Maior, que dispõe que “salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta dos seus membros”. A regra é repetida pelo art. 183 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁷.

Os acordos internacionais gozam de preferência para sua votação pelo plenário de cada Casa, sendo que estão na quarta posição da ordem de preferência para votação, restando à sua frente apenas declarações de guerra e correlatos, estado de defesa, de sítio e intervenção federal nos estados-membros e matéria considerada urgente⁸.

Uma vez aprovado o tratado pelo Congresso Nacional, é conferida, por meio do Decreto Legislativo, a autorização ao Presidente da República para proceder à ratificação ou adesão ao tratado, bem como para promulgar o Decreto Executivo para que o tratado passe a produzir efeitos na ordem interna.

De acordo com Cachapuz de Medeiros (1995, p. 458), que sumariza todas as etapas do processo, qualificando-o como solene e completo:

Pode transcorrer de duas formas: a) inicia com a negociação e a adoção do texto, prossegue com a avaliação interna de suas vantagens ou inconvenientes e, no caso de ser aprovado, ocorre a manifestação da vontade do Estado em obrigar-se pelo tratado, o aperfeiçoamento jurídico-internacional dessa vontade e a incorporação do texto do tratado à ordem jurídica interna (negociação – assinatura – mensagem ao Congresso Nacional – aprovação parlamentar – ratificação – promulgação); b) o Executivo solicita ao Congresso autorização para aderir a um Tratado, concedida a autorização, é remetido o instrumento de adesão à autoridade depositária do tratado, que leva ao conhecimento das partes a decisão do Brasil também assumir as obrigações do tratado. Entrando o ato de adesão em vigor no plano internacional, o tratado é incorporado à ordem jurídica interna (mensagem ao Congresso – autorização parlamentar – adesão – promulgação).

⁷ Existe a possibilidade, incluída no §3º do art. 5º da Constituição Federal pela EC 45/2004, de serem os Tratados que versem sobre Direitos Humanos internalizados com *status* de Emenda Constitucional, desde que cumpram as formalidades de aprovação por quorum de 3/5, em dois turnos de discussão e votação em cada uma das Casas congressionais.

⁸ Art. 159, §2º, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Tendo em vista o exposto, surgem algumas questões. A primeira delas refere-se à necessidade de submissão de todos os tratados ao crivo do Congresso Nacional ou não. Nesse sentido, existem duas vertentes doutrinárias opostas, uma alegando a necessidade de aprovação de todas as matérias pelo Congresso e a outra defendendo a admissibilidade de celebração de tratados meramente pelo Executivo, sem necessidade de apreciação congressional (MEDEIROS, 1995, p. 383).

Cumprindo observar, no entanto, que mesmo a parcela da doutrina que admite a existência dos acordos que prescindem da aprovação legislativa, denominados acordos executivos, só o faz para tratados de menor impacto jurídico e político¹, como os inerentes à rotina diplomática (DALLARI, 2003, p. 92).

Assim, do ponto de vista das relações internacionais brasileiras, é praticamente pacífico que a grande maioria dos tratados firmados internacionalmente pelo país necessitam da aprovação legislativa para a aplicabilidade interna. Não se vislumbram, no momento, quaisquer sinais de mudança desse panorama, principalmente com a preocupação do constitucionalismo brasileiro em evitar a hipertrofia do Executivo (DALLARI, 2003, p. 93).

Obviamente, o aparente consenso na regra de incorporação não impede que se defenda, até com bastante frequência, a adoção de critérios diferenciados na classificação de alguns tipos de tratados, com vistas a processos de internalização diferentes. É a defesa do sistema de lista de tratados, adotado pelo Brasil quando da Constituição do Império e encontra defesa em alguns sistemas constitucionais modernos, como o espanhol. A submissão de todos os tratados à autorização legislativa seria, portanto, incompatível com a intensidade atual das relações internacionais, praticável apenas em Estados pequenos e de limitado horizonte relacional (RANGEL, 1993, p. 493).

¹ Apesar da regra geral de que apenas os Acordos de menor impacto jurídico ou político poderiam ser internalizados sem a anuência do Congresso Nacional, observa-se que, no âmbito do Mercosul e da ALADI, as normas de natureza meramente regulamentar, que se acham incluídas na esfera de atribuições e competência do Poder Executivo têm sido internalizadas sem a intermediação do Poder Legislativo, por meio de: resoluções, circulares e comunicados do Banco Central; resoluções da ANVISA e ANATEL; portarias do INMETRO e DENATRAM; e instruções normativas do Ministério da Agricultura e Secretaria da Receita Federal, por exemplo.

Outra questão levantada pelas informações é se pode o Congresso Nacional emendar o texto de tratado submetido à sua apreciação. Esse questionamento, na verdade, é meramente conceitual. O momento de oferecer as emendas no processo de desenvolvimento de um tratado é quando de sua negociação, quando ao menos um ente de Direito Internacional Público brasileiro deverá estar presente para discutir e, se satisfeito, aderir ao tratado. Assim, tendo em vista que o Congresso Nacional não possui competência para negociar diretamente os termos do acordo, a esfera legislativa pode tão-somente realizar uma aprovação condicionada do texto. Dessa forma, o Chefe do Executivo será autorizado, por decreto legislativo, a proceder à ratificação de apenas parte do acordo, desde que as demais partes da negociação internacional assim concordem (DALLARI, 2003, p. 94).

Esse condicionante à ratificação do tratado não se confunde com o instituto da reserva: a reserva está prevista, explicitamente ou não, no texto do próprio tratado, cabendo ao Congresso meramente optar por ela ou não. Não se trata, portanto, de emenda ao tratado (DALLARI, 2003, p. 94). Cabe ao Executivo, no momento de optar por ratificar ou não o texto do tratado modificado pela cláusula de reserva, analisar seu interesse. Quanto às emendas ao texto do tratado, apesar de inconstitucionais, elas têm sido feitas no Legislativo (MELLO, 1979, p. 148).

Em 1993, houve formulação de parecer pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados no sentido de se admitir a aprovação parcial de tratado internacional celebrado pelo Presidente da República. Na prática, isso significa a aprovação condicionada a reserva ou alteração supressiva do texto do tratado (DALLARI, 2003, p. 95).

A terceira controvérsia surgida é sobre a vinculação do Chefe do Executivo à ratificação ou adesão ao tratado, uma vez concedida a autorização parlamentar. Essa controvérsia surge, principalmente, pelo comando constitucional, no art. 49, I, de que cabe ao Congresso Nacional resolver definitivamente sobre acordos e tratados. A eventual não ratificação ou adesão significaria, portanto, descumprimento à decisão do Congresso Nacional (DALLARI, 2003, p. 96).

Para explicar a questão, deve-se compreender que a adesão do País a determinado tratado é resultado do esforço e interesse de dois poderes políticos: o

Executivo e o Legislativo. A falta de um deles torna impossível a conclusão do ato (REZEK, 1996, p. 69). Assim, conclui-se que a aprovação do Congresso Nacional perfaz apenas mera autorização, não obrigação do Presidente da República. A ratificação é ato privativo dele, que significa a intenção do Estado brasileiro de cumprir o tratado (MEDEIROS, 1995, p. 468).

2.3 A vigência do tratado internacional no direito interno

Existe a visão unânime que o tratado internacional passa a ser exigível no direito interno após a publicação do decreto de promulgação, embora deva ser especificada a data de início da vigência. No entanto, há confusão quanto à vigência internacional do tratado, vigência do tratado para o Brasil e vigência do tratado no âmbito do sistema jurídico brasileiro. Essas três noções são distintas e não se confundem (DALLARI, 2003, p. 98).

A primeira ocorre quando cumpridos requisitos objetivos e imprescindíveis previstos no próprio texto do tratado. Esses requisitos, em geral, incluem a ratificação de determinado número de membros e mesmo decurso de prazo após a ratificação. O Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991, por exemplo, estipulou em seu art. 19 que sua vigência iniciar-se-ia 30 dias após o depósito do instrumento de ratificação do terceiro Estado.

A vigência do tratado para o Brasil depende de dois fatores conjuntos: a ratificação do tratado pelo Estado brasileiro e a vigência do tratado no plano internacional. Isso significa que se, por ausência de algum dos requisitos previstos no corpo do tratado, este ainda não estiver em vigor no plano internacional no momento do depósito da ratificação brasileira, há a geração de vínculo obrigacional para o Estado, embora a exigibilidade das normas fique suspensa até o início da vigência internacional (DALLARI, 2003, p. 98).

Por fim, a vigência do tratado na ordem jurídica brasileira pressupõe a vigência na ordem internacional e a vigência para o Brasil. Mas esses dois requisitos não são os únicos, sendo também necessária a divulgação do tratado para conhecimento pelo povo. Na regra brasileira, isso se dá com a promulgação do tratado por meio de edição de decreto executivo, com o inteiro teor do texto

convencionado anexo, e a respectiva publicação no Diário Oficial da União. Cumpre destacar que, conforme ocorreu com a Convenção n. 158 da OIT, que foi ratificada em 1995 e somente publicada para vigência interna em abril de 1996, a publicação é passo necessário (DALLARI, 2003, p. 99).

Cabe ressaltar que o decreto executivo que inicia a vigência do tratado no plano interno deve possuir, via de regra, a força de lei em sentido amplo. Isso garante obediência ao princípio constitucional de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa se não em virtude de lei” (art. 5º, II, CF/88). A ausência da publicação do decreto, ou mesmo do texto do tratado, não retira a responsabilidade internacional do Estado, por tê-lo ratificado, mas impossibilita sua exigência no plano interno (DALLARI, 2003, p. 100)². Essa impossibilidade, deve-se destacar, é somente no que tange à exigência de deveres de particulares, podendo estes invocar o tratado ratificado para exigir direitos (XAVIER, 1998, p. 133).

3 A POSIÇÃO HIERÁRQUICA DOS TRATADOS NA LEGISLAÇÃO NACIONAL

3.1 A visão dualista e a visão monista

À medida que as relações entre os Estados tornaram-se mais ativas, problemas com a soberania das normas acordadas internacionalmente, sua aplicabilidade e coercitividade passaram a ser mais estudados. Apesar das diversas visões diferentes sobre o assunto, passou-se a discuti-lo mais em termos da disputa entre monismo e dualismo (PEREIRA, 2006, p. 46-47).

Assim, Charles Rousseau (1966, p. 9) pondera justamente que somente duas soluções são por ele vislumbradas: ou os sistemas jurídicos são independentes, distintos, separados e impenetráveis (dualismo) ou derivam um do outro, o que implica em uma concepção unitária do direito (monismo).

Existe, no entanto, doutrina no sentido de que existem três as possibilidades. A primeira seria o paralelismo, com o reconhecimento de duas ordens jurídicas distintas que coexistem independentemente. A segunda seria o internacionalismo,

² DALLARI, Pedro B. A. op. cit. p. 100.

com a primazia do direito internacional sobre o direito nacional. Por fim, haveria o nacionalismo constitucional, que entende a primazia do direito interno sobre o direito internacional (MIRKINE-GUETZÉVITCH, 1933, p. 17). Na atual nomenclatura, o paralelismo é o dualismo e o internacionalismo e o nacionalismo constitucional são as correntes monistas.

O dualismo, primeiramente tratado por Heirinch Triepel, em 1923, define-se pela separação entre a norma internacional e a nacional como completas estranhas, de tal modo que a validade jurídica de uma norma interna não se condiciona à sua sintonia com a ordem internacional (REZEK, 2006, p. 4). Somente após os devidos procedimentos de internalização a normativa alienígena seria aceita dentro da legislação nacional com força coercitiva (PEREIRA, 2006, p. 47). Nesse sentido, haveria tantos sistemas jurídicos quantas são as ordens jurídicas nacionais (BORGES, 2005, p. 81).

O sistema dualista é reflexo claro do primeiro momento dos tratados internacionais, de natureza eminentemente contratual, fixadores de regras políticas de convivência entre Estados soberanos (DALLARI, 2003, p. 9). Para os dualistas, inexistente conflito possível entre o direito internacional e o interno simplesmente porque são esferas absolutamente distintas, que não se tocam. As regras de direito internacional somente operarão efeitos na esfera de direito interno se uma lei ou ato normativo vier a incorporá-las ao ordenamento jurídico positivo. Esta lei seria, portanto, uma “ordem de execução” (MORELLI, 1987, p. 123).

Dentro do conceito de dualismo, existem duas vertentes: o dualismo radical e o moderado. O primeiro exige uma lei para efetivar a participação do tratado na ordem jurídica interna. A segunda corrente, como diz seu próprio nome, é mais moderada. Não exige a transformação do tratado em lei, mas apenas que o texto seja de alguma forma aprovado pelo Legislativo antes de ser referendado pelo Presidente da República. A diferença está, portanto, no tipo de diploma jurídico utilizado para a incorporação de tratados à legislação pátria (PEREIRA, 2006, p. 47-48). No caso brasileiro, em especial, tem-se que o tipo de diploma utilizado para a apreciação do Legislativo e sua aprovação é o Decreto Legislativo, com procedimentos próprios, e o referendo presidencial é realizado por meio de Decreto, com força de lei ordinária.

O grande problema dos Estados que admitem suas ordens jurídicas como dualistas está na negação implícita ao direito internacional decorrente da aceção dualista. O Estado é soberano em suas decisões e, portanto, todos os Estados deveriam estar em condições de igualdade quando de negociações internacionais. Mas a soberana é ilimitada e a igualdade implica limite da competência estadual (BORGES, 2005, p. 81).

Os juristas passam, então, a adotar uma visão de pluralidade do direito, ao invés da dualidade, como forma a tornar possível o direito integracional. Existiriam, portanto, os sistemas jurídicos nacionais, independentes, e o sistema jurídico do direito internacional (BORGES, 2005, p. 82).

Com o dualismo fala-se, portanto, em recepção de normas internacionais pelo direito interno, mas não de integração entre os ordenamentos. A plena integração do direito interno com o direito internacional é, por outro lado, a essência da concepção monista.

Os monistas afirmam que o direito é uma unidade, sendo que o direito internacional e o interno integram esse sistema. Assim, é *mister* que existam normas prevendo a coordenação da aplicação das legislações alienígenas e nacionais, dispondo, inclusive, sobre qual deverá prevalecer em caso de conflito (BARROSO, 2004, p. 16).

O primeiro a identificar as duas correntes possíveis do monismo foi Hans Kelsen, ao apontar na unidade do direito público preconizada pelo monismo “a emergência de duas ramificações, derivadas da primazia do Direito Internacional Público em relação ao direito interno e vice-versa” (MIRKINE-GUETZÉVITCH, 1933, p. 17, 18 e 24.).

A divisão dentro da corrente monista é feita entre o monismo radical e o monismo moderado. O primeiro entende que as normas originadas internacionalmente seriam superiores àquelas geradas pelo direito interno, podendo, portanto, derrogar qualquer norma criada pelo Legislativo interno. Já os filiados à corrente monista moderada prezam pela igualdade de nível hierárquico entre as normas internas e aquelas oriundas do direito internacional, que teriam o mesmo status que uma lei ordinária. Assim, e seguindo o princípio *lex posterior derogati*

priori, a lei mais recente teria prevalência sobre a mais antiga, independente de suas origens (PEREIRA, 2006, p. 48-49).

Realmente, é difícil conceber uma fórmula de disciplina da relação entre as ordens jurídicas interna e internacional que não considere, de um lado, o aspecto contratual inerente ao convívio das soberanias e, por outro lado, reconheça o impacto extremamente relevante provocado pelo desenvolvimento de novos paradigmas.

No caso brasileiro cria-se o problema da inexistência de disposição constitucional acerca da hierarquia de normas internas e tratados. Cabe, portanto, à doutrina e à jurisprudência o papel de definir a que corrente se filia a legislação nacional. É praticamente unânime doutrinariamente que a legislação brasileira possui orientação dualista. Assim, resta definir a qual corrente desta orientação o país filia-se.

Durante muitos anos acreditou-se que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal seria no sentido de dualismo jurídico com primazia do direito internacional, de forma que o Tratado alteraria lei a ele anterior e não poderia ser modificado por lei superveniente. É esse, inclusive, o disposto no art. 98 do Código Tributário Nacional: “Art. 98. Os tratados e as convenções internacionais revogam ou modificam a legislação tributária interna, e serão observados pela que lhes sobrevenha.

Contrariamente, no entanto, ao entendido pelos doutrinadores, o STF passou a enunciar decisões com entendimento dualista moderado, em que o tratado se incorpora ao direito interno no mesmo nível hierárquico da lei ordinária, sujeitando-se ao princípio consolidado: “em caso de conflito, não se colocando a questão em termos de regra geral e regra particular, prevalece a norma posterior sobre a norma anterior” (BARROSO, 2006, p. 18-19). Foi o fundamentado pelo Ministro e internacionalista José Francisco Rezek:

O STF deve garantir prevalência à última palavra do Congresso Nacional, expressa no texto doméstico, não obstante isto importasse o reconhecimento da afronta pelo País de um compromisso internacional. Tal seria um fato resultante da culpa dos poderes políticos, a que o Judiciário não teria como dar remédio³.

³ RTJ, 115:969, 1986, p. 973; e 119:22, 1987, p. 30.

Muito embora a Constituição Federal seja indubitavelmente superior hierarquicamente às demais normas no plano interno, não se pode admitir o desrespeito a um tratado devidamente internalizado com o argumento de que este seria danoso à Magna Carta. Há o costume internacionalmente aceito de que nenhum Estado pode escusar-se ao cumprimento de obrigações adotadas no plano internacional invocando o direito interno. Tal está disposto no art. 46, I e II, da Convenção de Viena.

O Supremo Tribunal Federal, no entanto, não tem adotado esse entendimento em decisões mais recentes. Ignorando as possíveis sanções internacionais oriundas de suas ações, o STF deu aos tratados internalizados a posição hierárquica de lei ordinária federal. De tal forma, podem ser revogados por outra lei posterior que seja com ele incompatível. Segundo as normas de Direito Internacional, um tratado ratificado somente deixará de ser obrigatório ao Estado que o denuncie (NASCIMENTO, 2004, p. 66).

Não é uma visão sem exceções, no entanto. Vejam-se os casos do art. 98 do CTN que, conforme já demonstrado, determina que a lei interna obedeça à prevalência da regra internacional, ou os casos de extradição, onde se considera que a lei interna, que é geral, ceda vez à lei internacional, de caráter especial (BARROSO, 2006, p. 19).

3.2 Breve análise do caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.480-3.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.480-3/DF é uma ação impetrada junto ao STF contra a aplicação do Decreto Legislativo nº 68/92 e o Decreto nº 1.855/96, responsáveis pelo cumprimento dos trâmites nacionais para a internalização de um acordo ao ordenamento jurídico pátrio.

O acordo em questão é a Convenção nº 158 da Organização Internacional do Trabalho – OIT –, que trata da terminação da relação de trabalho por iniciativa do empregador. O tema, claramente relevante, protagonizou ocorrência aparentemente inédita, ao ser promulgado no Brasil e denunciado pelo País em um intervalo de apenas sete meses.

No art. 4º da Convenção n. 158 está disposto que “nenhum trabalhador deve ser despedido sem justa causa, entendendo-se como tal a ligada à sua capacidade ou ao seu comportamento, ou, então, à fundada nas necessidades de funcionamento da empresa, do estabelecimento ou do serviço”. E, a seguir, a Convenção estabelece uma série de diretrizes a serem observadas para que a demissão possa consumir-se.

Esta mesma matéria é disciplinada pelo texto constitucional pátrio, que estabelece em seu art. 7º, I: “São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: I – relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, entre outros direitos”.

Ora, como já demonstrado anteriormente, uma norma internacional, uma vez incorporada ao direito pátrio, adquire o *status* de lei ordinária⁴. No entanto, a Constituição exige uma lei complementar para regular os efeitos de seu art. 7º, e o texto da Convenção teria esse mesmo condão. Assim, o STF emitiu o seguinte Acórdão:

Os tratados internacionais celebrados pelo Brasil – ou aos quais o Brasil venha a aderir – não podem, em consequência, **versar matéria posta sob reserva constitucional de lei complementar**. É que, em tal situação, **a própria Carta Política** subordina o tratamento legislativo de determinado tema ao **exclusivo** domínio normativo da lei complementar, que **não** pode ser substituída por **qualquer** outra espécie normativa infraconstitucional, **inclusive** pelos atos internacionais já incorporados ao direito positivo interno.⁵ (grifos no original).

O posicionamento doutrinário não foi unânime quanto à validade do acordo. Houve parte da doutrina que entendeu que o Congresso Nacional errou ao promulgar o Decreto Legislativo n. 68, considerando a Convenção eivada de inconstitucionalidade (BASSO, 1996, p. 37-39). No entanto, houve doutrina favorável à plena aplicabilidade da Convenção, sob o argumento de que o texto constitucional apenas encarregaria à Lei Complementar a tarefa de calcular as indenizações devidas em caso de demissão injusta (MACIEL, 1996, p. 22-23).

⁴ Exceção aos Tratados de Direitos Humanos que, desde a Emenda Constitucional nº 45/2004, podem ter *status* de Emenda Constitucional, uma vez internalizados, desde que obedeçam a processo diferenciado no Poder Legislativo.

⁵ DJ de 18/05/2001, pg. 215.

Maiores discussões acerca da aplicabilidade da Convenção n. 158 da OIT foram abreviadas por conta da já discutida veloz denúncia do acordo.

3.3 A situação especial dos Tratados de Direitos Humanos e a jurisprudência do STF

Apesar da regra geral de internalização dos tratados já descrita anteriormente, existe a possibilidade, incluída no §3º do art. 5º da Constituição Federal pela EC 45/2004, de serem os tratados que versem sobre Direitos Humanos internalizados com *status* de Emenda Constitucional, desde que cumpram as formalidades de aprovação por quórum de 3/5, em dois turnos de discussão e votação em cada uma das Casas congressionais.

Dentro do contexto de possibilidade de novo *status* hierárquico a determinada classe de tratados, é importante mencionar a discussão acerca da constitucionalidade da prisão civil de depositário infiel. A questão é afeta ao disposto no art. 5º, LXVII da Constituição Federal e no art. 7º, §7º, do Pacto de San José da Costa Rica⁶.

Temos, portanto, a previsão constitucional que rege que “não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel” e, de maneira oposta, o previsto no Pacto de San José da Costa Rica, que determina que “ninguém deve ser detido por dívida. Este princípio não limita os mandados de autoridade judiciária competente expedidos em virtude de inadimplemento de obrigação alimentar”.

Na visão tradicional de que os tratados são internalizados com *status* de lei ordinária, não caberia discussão acerca da validade da norma constitucional e, portanto, a constitucionalidade da prisão civil de depositário infiel. No entanto, e tendo em vista a supramencionada EC 45/2004, existe hoje no STF a discussão sobre o real *status* dos tratados de Direitos Humanos internalizados antes da referida Emenda.

Nesse sentido, portanto, cumpre destacar o voto do Min. Celso de Mello, nos autos do HC nº 87.585-8/TO, que opinou pelo caráter constitucional dos tratados de

⁶ O Brasil aderiu ao Pacto em 25 de setembro de 1992, e teve seu texto internalizado para o ordenamento jurídico pátrio pelo Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992.

Direitos Humanos internalizados antes da EC 45/2004, independentemente de qualquer procedimento específico, sempre que se verifique situação de antinomia entre o direito interno nacional e as cláusulas decorrentes de referidos tratados internacionais. Os demais tratados de Direitos Humanos, no entanto, teriam que submeter-se ao crivo congressional de aprovação com *status* de Emenda Constitucional (aprovação por quórum de 3/5, em dois turnos de discussão e votação em ambas as Casas).

O Min. entende, então, que os tratados passam a ter três classificações distintas, quais sejam:

“(1) tratados internacionais de direitos humanos celebrados pelo Brasil (ou aos quais o nosso País aderiu), e regularmente incorporados à ordem interna, em momento anterior ao da promulgação da Constituição de 1988 (tais convenções internacionais revestem-se de índole constitucional, porque formalmente recebidas, nessa condição, pelo § 2º do art. 5º da Constituição);

(2) tratados internacionais de direitos humanos que venham a ser celebrados pelo Brasil (ou aos quais o nosso País venha a aderir) em data posterior à da promulgação da EC nº 45/2004 (essas convenções internacionais, para se impregnarem de natureza constitucional, deverão observar o “iter” procedimental estabelecido pelo § 3º do art. 5º da Constituição); e

(3) tratados internacionais de direitos humanos celebrados pelo Brasil (ou aos quais o nosso País aderiu) entre a promulgação da Constituição de 1988 e a superveniência da EC nº 45/2004 (referidos tratados assumem caráter materialmente constitucional, porque essa qualificada hierarquia jurídica lhes é transmitida por efeito de sua inclusão no bloco de constitucionalidade, que é “a somatória daquilo que se adiciona à Constituição escrita, em função dos valores e princípios nela consagrados”).⁷

No mesmo processo, mas com opinião diferente, o Min. Gilmar Ferreira Mendes votou pela concessão de um caráter de supralegalidade aos tratados de Direitos Humanos que não sejam munidos do *status* constitucional quando de sua aceitação ao ordenamento jurídico pátrio. Assim, os tratados de Direitos Humanos, ainda que anteriores à EC 45/2004, ou, caso posteriores, que não tenham sido internalizados com vistas a adquirirem caráter de Emenda Constitucionais, não

⁷ Voto prolatado pelo Min. Celso de Mello nos autos do HC nº 87.585-8/TO.

poderiam ser derogados pela lei comum, somente pela própria Carta Magna. Nesses termos:

Por conseguinte, parece mais consistente a interpretação que atribui a característica de 'supralegalidade' aos tratados e convenções de direitos humanos. Essa tese pugna pelo argumento de que os tratados sobre direitos humanos seriam infraconstitucionais, porém, diante de seu caráter especial em relação aos demais atos normativos internacionais, também seriam dotados de um atributo de 'supralegalidade'.

Em outros termos, os tratados sobre Direitos Humanos não poderiam afrontar a supremacia da Constituição, mas teriam lugar especial reservado no ordenamento jurídico. Equipará-los à legislação ordinária seria "subestimar o seu valor especial no contexto do sistema de proteção dos direitos da pessoa humana".

4 PERSPECTIVAS BRASILEIRAS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

4.1 Breve histórico – O desenvolvimento do processo de integração regional

A tradicional solenidade de ratificação, já bastante discutida neste trabalho, constitui prática que remonta aos séculos passados, quando o monarca enviava ao exterior, em seu lugar, um plenipotenciário para firmar tratados e outros compromissos externos e, assim, mediante o posterior reexame pelo soberano, assegurava-se de que aquele representante não havia excedido os poderes a ele concedidos. Tal prática permanece válida atualmente, como forma de garantir a participação do Poder Legislativo na conclusão de obrigações internacionais a cargo do Executivo, uma vez que a ratificação constitui ato exclusivo do Executivo, após o referendo ou aprovação do Legislativo (NASCIMENTO, 2004, p. 67).

Já quanto à integração regional, processo derivado das atividades de celebrações internacionais de tratados e acordos, ainda que antecedentes existam na Antiguidade ou no começo da Idade Moderna, trata-se de fenômeno recente, ocorrendo simultaneamente à emergência da ordem econômica internacional do pós II Guerra (ALMEIDA, 2005, p. 17). Com o advento do fenômeno da globalização, o papel do Estado como ente único na construção da ordem jurídica passou a ser questionado.

Ainda que a alegação de uma dita aposentadoria estatal seja precipitada, pois o Estado-nação continua a exercer importante papel nas relações econômicas e sociais (FARIA, 1996, p. 329), não se pode desprezar o fato de que há novos e importantes atores e as relações de poder entre eles são importantes. Por isso, na última década do século XX, os dois processos aparentemente contraditórios – mas basicamente complementares – da globalização e da regionalização avançaram de maneira constante e aparentemente bem-sucedida (ALMEIDA, 2005, p. 22).

Todo esse desenvolvimento técnico-jurídico tem, em última análise, o condão de fazer desaparecer a hoje tênue linha divisória entre o direito internacional e o direito interno. Existe, portanto, uma tendência de longo prazo de formação de uma comunidade universal de direito mundial. Hoje ainda não existe essa possibilidade, mas já existe a tendência mundial de entender o conjunto formado pelo direito internacional e as ordens jurídicas nacionais como um sistema unitário de normas (KELSEN, 1979, p. 437-438).

Quanto à formação dos blocos no cenário global, eles ocorreram de maneira diferenciada. A União Europeia estabeleceu desde seu início o objetivo do mercado comum, atingido de forma completa apenas em 1993, mas convivendo durante muito tempo com espaços econômicos reservados aos nacionais de seus países constitutivos. Já o Nafta é uma simples zona de livre comércio. O Mercosul pretende ser um mercado comum, ainda que numa modalidade intergovernamental e não sob o formato do direito comunitário como no caso da UE (ALMEIDA, 2005, p. 19).

O Tratado de Assunção, fundador do Mercosul, é elemento de mudança e continuidade, simultaneamente. Mudança porque aponta para um novo quadro, não só econômico e comercial, mas também político. Elemento de continuidade porque prolonga os esforços integracionistas de Brasil e Argentina, assim como os do continente. Mas, a despeito disso, o Mercosul é “uma continuação de um processo, e assim não representa uma ruptura histórica” (BAPTISTA, 1994, p. 11-12).

As raízes do Mercosul podem ser buscadas na iniciativa de criação da União Aduaneira Brasil-Argentina, em 1940, ou na criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) pelo Tratado de Montevidéu de 1960. Mais próximos temos a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), criada

pelo Tratado de Montevidéu de 1980, e o Programa de Integração e Cooperação Econômica entre Brasil e Argentina (PICAB) de 1985. Este evoluiu, consubstanciando-se no Tratado de Integração Brasil-Argentina de 1988 (vigente desde 1989), e no Acordo de Complementação Econômica n. 14 (ACE 14). Estes constituem a espinha dorsal do Mercosul (BAPTISTA, 1994, p. 12).

4.2 Análise constitucional comparativa sobre a integração

4.2.1 O caso argentino e paraguaio

A questão da possibilidade de criação efetiva de um bloco regional na América Latina depende, claramente, das possibilidades legislativas e constitucionais dos países dispostos a integrá-lo. Tomando-se como exemplo a União Europeia, os Estados tiveram que proceder a uma série de mudanças legislativas para acolher as normativas comunitárias.

No enfoque da matéria de recepção de tratados ou, no caso de integração de normativas supranacionais, é necessário realizar o estudo com duas perspectivas diferentes: a primeira quanto à recepção de tratado internacional *lato sensu*, e a segunda quanto à recepção de direito comunitário do Mercosul. Essas duas perspectivas estão intimamente relacionadas, já que a assimilação ao sistema jurídico nacional de cada Estado nas decisões do Mercosul indiscutivelmente guarda relação direta com a assimilação que se propicia aos tratados constitutivos da organização (DALLARI, 2003, p. 34-35).

A Constituição Argentina hoje em vigor é oriunda da aprovada em 1853, mas que sofreu significativas reformas em 1994. A referida reforma surgiu de lei aprovada pelo parlamento que declarou a sua necessidade, convertendo-se, então, em Convenção Constituinte, estando habilitado a debater e deliberar sobre diversos assuntos, incluindo, aí, os institutos para integração e hierarquia de tratados internacionais.

Naquela reforma constitucional criou-se o art. 75, §22, que dispõe sobre os poderes do Congresso, estipulando literalmente que a esta Casa cabe a aprovação de tratados firmados com as demais Nações e Organizações Internacionais, e aqueles

firmados com a Santa Sé⁸. Ademais, determina que “*los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes*”⁹.

A previsão constitucional argentina soluciona um problema presente no Brasil, que é justamente deixar a cargo do Judiciário uma solução tão transcendente quanto a definição da hierarquia dos tratados internacionais (REY CARO, 1994-1995, p. 223).

O mesmo dispositivo também fixa regra bastante curiosa e interessante, destinada a estabelecer tratamento distintivo entre tratados internacionais:

La Declaración Americana de los Derechos y Deveres del Hombre; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; la Convención Americana de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entender-se complementarios de los derechos y garantías para ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional¹⁰.

A adoção de um sistema de listas tão pormenorizado não deixou de suscitar dúvidas e comentários. Afirmou-se, por exemplo, que apesar do disposto no art. 75, em caso de divergência de previsões de um Acordo com status constitucional e o próprio texto da Constituição, as disposições internacionais deveriam ceder espaço às constitucionais. A argumentação é feita com base no art. 23 da mesma Carta, que determina que os acordos e tratados somente poderão ser internalizados se estiverem de acordo com a Carta Política e suas disposições. No entanto, é vislumbrada a

⁸ Art. 75, §22, primeira parte da Constituição Argentina. Tradução livre.

⁹ Os tratados e acordos possuem hierarquia superior às das leis, em tradução livre.

¹⁰ Art. 75, §22, da Constituição da República Argentina. Original em espanhol.

possibilidade de que isso não ocorra quando, por exemplo, determinado acordo for mais benéfico ao ser humano frente a eventual pretensão do Estado de restringir os seus direitos (CLÉMENT, 1994-1995, p. 196).

O mesmo dispositivo também faz interessante abordagem da forma de recepção dos acordos de integração a organizações internacionais, que adquirem hierarquia superior não só às leis, mas também às decisões emanadas por tais organizações¹¹.

Ainda mais interessante, no entanto, é a previsão de diferenciação nos procedimentos legislativos para a recepção de tratados de integração entre Estados da América Latina e demais países. Enquanto o procedimento para a recepção de tratados de integração dentro da própria América Latina apenas exige a aprovação pela maioria absoluta dos membros de cada Casa Congressual em apenas um turno, quando se lidar com tratados de integração entre a Argentina e demais países, o procedimento exigido é de dois turnos de aprovação com igual quórum, não podendo ser realizados com menos de cento e vinte dias entre eles.

A Constituição Paraguaia confere aos tratados e acordos recepcionados o mesmo *status* que a Carta Argentina confere aos acordos de integração: posição infraconstitucional, embora supralegal. Entretanto, no que concerne aos tratados de Direitos Humanos, a Constituição Paraguaia somente admite a denúncia pelos mesmos procedimentos aplicáveis à emenda da própria Constituição (STRAUS, 2002, p.74).

Finalmente, cabe mencionar a disposição jurídica expressa do Texto paraguaio que admite, em seu art. 145, a vinculação do Estado a uma ordem jurídica supranacional, nos seguintes termos:

La República del Paraguay, en condiciones de igualdad com otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural. Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso.

¹¹ Art. 75, §24, da Constituição da República Argentina.

Do exposto, vê-se que o Tratado de Assunção está situado hierarquicamente entre a Constituição e as Leis ordinárias. As decisões, resoluções e diretivas adotadas no âmbito do Mercosul não foram contempladas em expressões genéricas do tipo ‘regras oriundas de organizações supranacionais’. Não há, assim, na Constituição paraguaia qualquer alusão à delegação de poderes soberanos a entidades supraestatais (GARCIA JÚNIOR, 1997, p. 187).

4.2.2 *O caso uruguaio e brasileiro*

A Constituição uruguaia, de 1967, assim como a brasileira, não contém menção à supranacionalidade ou à ordem jurídica comunitária, tampouco definição de hierarquia normativa entre regras internacionais e nacionais (VENTURA, 1996, p. 74-74). Caracteriza-se, pois, por um texto um tanto vago e lacônico no que se refere aos tratados internacionais. Nele se registram apenas normas de fixação constitucional de competências para os organismos do Estado no processo de celebração e aprovação de normas convencionais internacionais (DALLARI, 2003, p. 40). Prevê, ainda, uma disposição tímida e programática de possibilidade de integração regional, em seu art. 6º, qual seja:

La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Así mismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos”

Em que pese o tratamento omissivo concedido pela Carta Política uruguaia, verifica-se que o entendimento da Suprema Corte de Justiça daquele país é muito mais tendente ao monismo. Em casos com divergências entre um tratado e uma lei posterior, salvo poucas exceções, a Corte entendeu que os tratados prevaleceriam sobre qualquer outra norma nacional contrária, ainda que posterior, tendo em vista serem a mais importante fonte do Direito Internacional e, portanto, possuírem eficácia superior à da lei interna dos Estados signatários (VIGNALI; ARRIGHI, p. 418,419).

Existe, ainda, a previsão no art. 85 da Constituição uruguaia que dispõe sobre o quórum qualificado necessário para a aprovação dos tratados internacionais, que é

de maioria absoluta, ao contrário da Constituição brasileira, que silencia, também, sobre esse assunto (STRAUS, 2002, p. 76), motivo de críticas da esmagadora maioria dos internacionalistas pátrios à Constituição Federal.

A “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” é apresentada, no inciso IX do art. 4º, como princípio regente das relações internacionais brasileiras, mas, no que diz respeito às possibilidades de inserção do país em processos integracionistas em geral, com exceção da expressa menção à “integração latino-americana”, a Carta nada menciona, e muito menos estabelece quaisquer regramentos para o relacionamento entre o direito internacional e nacional, a não ser o mecanismo de recepção com *status* constitucional dos tratados de proteção dos Direitos Humanos, inserta no §2º, art. 5º da CF.

A posição omissa do legislador brasileiro quanto à recepção de tratados foi vista como demasiado nacionalista, principalmente pela ausência de menção à posição hierárquica de tratados perante o direito interno (BASTOS, 1988, p. 450). Destaque-se que, quando da promulgação da nova Lei Maior brasileira, as reformas argentina (1994) e Paraguaia (1992) ainda não haviam ocorrido, de sorte que as comparações doutrinárias foram feitas com base nas constituições portuguesa e alemã.

Não se pode, no entanto, admitir que a omissão evidente do texto constitucional com relação às supracitadas questões de relevância conduza à pura e simples desconsideração da matéria tratada no art. 4º. Os princípios ali especificados não são meramente figuras retóricas, até porque repercutem em diversos dispositivos constitucionais não só localizadores da presença brasileira na comunidade internacional, mas, inclusive, disciplinadores de direitos inerentes à ordem jurídica interna (DALLARI, 1994, p. 154-155).

Assim, as regras previstas no art. 4º da Magna Carta não podem e não devem ser entendidas como mero princípio genérico e programático, ainda que não haja mecanismos constitucionais capazes de dar sentido concreto a tal regra. Deve-se entendê-la como uma autorização constitucional para opais buscar sua integração em uma comunidade latino-americana de nações (DALLARI, 1994, p. 183).

A despeito da referida autorização, o texto constitucional brasileiro mantém-se apartado do argentino e do paraguaio. Não existe previsão da hierarquia das normas internacionais no ordenamento interno. Nesse sentido, cabe destacar que embora fosse desejável um método de incorporação privilegiado para as normativas emanadas por órgãos decisórios do Mercosul, o Supremo Tribunal Federal entendeu, em acórdão unânime lavrado pelo Ministro Celso de Mello nos autos do agravo regimental em carta rogatória nº 8.279, publicado no Diário da Justiça de 10 de agosto de 2000, que “(...) a recepção de acordos celebrados pelo Brasil no âmbito do MERCOSUL está sujeita à mesma disciplina constitucional que rege o processo de incorporação, à ordem positiva interna brasileira, dos tratados ou convenções internacionais em geral.”

5 CONCLUSÃO

O sistema integracionista nacional está em franco desenvolvimento. Novas decisões jurisprudenciais surgem com a frequência nunca antes vista e modificam as formas de entendimento sobre o papel dos tratados no ordenamento jurídico pátrio.

A discussão acerca da soberania e sua aplicabilidade no âmbito de um sistema de integrações regionais demonstrou que não existe óbice, neste sentido, à existência de um bloco regional, desde que cumpridos determinados requisitos. A visão dualista prepondera nos tribunais brasileiros. Isso significa que os tratados têm que ser internalizados para possuírem eficácia interna.

Percebeu-se, no entanto, sutil mudança nas perspectivas da hierarquia legal dos tratados, com os recentes votos emitidos no Supremo Tribunal Federal em relação aos tratados de Direitos Humanos. Existiria, portanto, uma tendência moderna à permissividade de maior ingerência externa nas políticas internas – sobretudo as referentes aos Direitos Humanos – por via de tratados internacionais. Futuramente, portanto, será necessário avaliar as novas perspectivas que essa mudança trará ao conceito nacional de soberania.

Quanto ao próprio procedimento de internalização dos tratados, exceto por situações específicas, tem-se a necessidade de confluência dos interesses do Poder Executivo e do Poder Legislativo para garantir a vigência interna: o Congresso

Nacional deve referendar a grande maioria dos atos internacionais firmados pelo Poder Executivo para permitir sua eficácia interna. Apesar de esse procedimento garantir a soberania popular na formulação legal, já que os Congressistas são os representantes do povo, pode significar falha mortal no processo integracionista.

Por esse motivo é tão importante procurar as legislações dos países vizinhos, compará-las à nossa e verificar quais as modificações aplicáveis à Carta pátria. A Argentina e o Paraguai realizaram mudanças concretas em suas constituições como forma de garantir a aplicabilidade de normativas de Blocos Regionais, o Mercosul, especificamente, e hoje são exemplos de legislações vitoriosas no âmbito integracional.

A Constituição brasileira exige a ratificação presidencial para haver a vigência dos tratados no âmbito interno mesmo após a sanção congressional. Resta, portanto, a discussão sobre a legalidade de tal exigência, tendo em vista o texto do art. 49, I, que dispõe que cabe ao Congresso Nacional decidir definitivamente sobre acordos e tratados internacionais que tragam ônus ou compromissos gravosos. Da mesma forma, será importante definir, no futuro, a elasticidade de tal disposição: as normas oriundas de blocos regionais dos quais o Brasil seja membro e que acarretem possíveis ônus ao patrimônio nacional sempre deverão passar pelo crivo congressional?

O tema da integração regional é muito recente e por demais abrangente. Apesar dos avanços, sobretudo judiciais, ainda existem muitas questões em aberto que devem ser solucionadas pela doutrina. A evolução dos sistemas normativos ocorrerá em algum momento e, para garantir a soberania do país, deverá ser feita com base no estudo comparado com legislações semelhantes.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Brasil e o Processo de Formação de Blocos Econômicos: Conceito e História, com Aplicação aos Casos do Mercosul e Alca. In: GOMES, Eduardo Biacchi (org.). *Globalização e o comércio internacional no direito da integração*. São Paulo: Aduaneiras, 2005.
- BAPTISTA, Luiz Olavo et al. *Mercosul: das Negociações à Implantação*. São Paulo: Ed. Ltr, 1994.

BARROSO, Luis Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 2004.

BASSO, Maristela. A Convenção n. 158 da OIT e o direito constitucional brasileiro. In *Trabalho e Doutrina*. São Paulo: Saraiva, n. 11, dez. 1996.

BASTOS, Celso Ribeiro de, et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1998, 1º volume.

BASTOS, Celso Ribeiro de, et al. *Curso de Direito Constitucional*, 16ª edição. São Paulo: Saraiva, 1994.

BOBBIO, Norberto et alii. *Dicionário de Política*, tradução de Carmen C. Varrialle et al., 7ª ed. Brasília: Editora UnB, 1995.

BÖHLKE, Marcelo. *Integração regional & autonomia do seu ordenamento jurídico*. Curitiba: Juruá, 2005.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988. p. 141.

BORGES, José Souto Maior. *Curso de Direito Comunitário*. São Paulo: Saraiva, 2005.

CLÉMENT, Zlata Drnas de. Los documentos internacionales del ámbito regional incorporados a la Constitución nacional. In *Anuário Argentino de Derecho Internacional*. Buenos Aires (Argentina), v. 6.

CUNHA, Fabiana Azevedo da. Os limites dos tratados e acordos internacionais e o disposto no art. 151, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil. *Revista Jurídica da Presidência da República*, v. 7, n. 77, fev/mar 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1995.

DALLARI, Pedro B. A. *Constituição e Relações Exteriores*. São Paulo: Saraiva, 1994.

DALLARI, Pedro B. A. *Constituição e tratados internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2003.

DUGUIT, Léon. *Traité de Droit Constitutionnel*. Paris: 1923, apud FURLAN, Fernando de Magalhães. *Integração e Soberania – O Brasil e o Mercosul*. São Paulo: Aduaneiras, 2004.

FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. Tese apresentada ao concurso para professor-titular do Departamento de Filosofia e teoria geral do direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1996.

FURLAN, Fernando de Magalhães. Integração e Soberania – O Brasil e o Mercosul. São Paulo: Aduaneiras, 2004.

GARCIA JUNIOR, Armando Álvares. Conflitos entre normas do Mercosul e direito interno. Como resolver o problema? O caso brasileiro. São Paulo: Ed. Ltr, 1997.

GOMES, Luiz Flávio. A questão da obrigatoriedade dos tratados e convenções no Brasil (particular enfoque na Convenção Americana sobre Direitos Humanos). São Paulo: Revista dos Tribunais, 710/24, dez. 2004.

HOBBS, Thomas. Leviatã ou a matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico ou civil. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

JELLINEK, Georg, Teoría General del Estado; traducción de la edición alemana y prólogo por Fernando de los Rios. Buenos Aires: Albatros, 1981.

MACIEL, José Alberto Couto. Vigência da Convenção n. 158 da OIT. In Trabalho e Doutrina. São Paulo: Saraiva, n. 11, dez. 1996.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz. O poder de celebrar tratados – competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do direito internacional, do direito comparado e do direito constitucional brasileiro. Porto Alegre: Sergio A. Fabris, Editor, 1995.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. Curso de Direito Internacional Público. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1979.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. Direito Constitucional Internacional. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

MIRKINE-GUETZÉVITCH. Droit constitutionnel international. Paris (França): Librairie du Recueil Sirey, 1933.

MORELLI. Nozioni di diritto internazionale, p. 91. apud CASTRO, Amílcar de. Direito internacional privado. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

NASCIMENTO, Maria Luiza Justo. A incorporação das normas do Mercosul aos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros. Curitiba: Ed. Juruá, 2004.

PEREIRA, Bruno Yepes. Curso de Direito Internacional Público. São Paulo: Saraiva, 2006.

PEREIRA, Manoel Francisco Pinto. “Secção de Obras” O Estado de São Paulo. São Paulo. 1919. apud STRAUS, Flavio Augusto Saraiva. Soberania e Integração Latino-Americana. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002.

RANGEL, Vicente Marotta. Ordenamento jurídico internacional e direito interno: a recente Constituição brasileira. In: *Hacia un nuevo orden internacional y europeo: estudios en homenaje al Profesor Manuel Díaz Velasco*. Madrid: Tecnos, 1993.

RANGEL, Vicente Marotta. Os conflitos entre direito interno e os tratados internacionais. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. São Paulo: Empresa Gráfica das Revistas dos Tribunais, ano 62, fasc. 2, 1967.

REY CARO, Ernesto J. Los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico argentino. Consideraciones sobre la reforma constitucional. In *Anuário Argentino de Derecho Internacional*. Buenos Aires (Argentina), n. 6, 1994-1995.

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. São Paulo: Saraiva, 2006.

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. São Paulo: Saraiva, 1996.

ROUSSEAU, Charles, *Derecho internacional público*. Barcelona (Espanha): Ed. Ariel, 1966.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *Du Contrat Social*. Paris: Classiques Garnier, 1954.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2004.

SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. *Direito Constitucional do Mercosul*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

STRAUS, Flavio Augusto Saraiva. *Soberania e Integração Latino-Americana*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2002.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *A Ordem Jurídica do Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1996.

VIGNALI, Herbert Arbut; ARRIGHI, Jean Michel. Os vínculos entre o direito internacional público e os sistemas internos.

XAVIER, Alberto. *Direito Tributário Internacional do Brasil: tributação das operações internacionais*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

DEZ ANOS DE CRIAÇÃO DO PARLAMENTO MERCOSUL: HÁ ALGO QUE COMEMORAR COM A PARTICIPAÇÃO SOCIAL MERCOSULINA

Alex Ian Psarski Cabral¹
Cristiane Helena de Paula Lima Cabral²

1 INTRODUÇÃO

O Mercosul é uma organização internacional de integração regional, estabelecida em 1991, através do Tratado de Assunção, com a participação de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai e posteriormente, Venezuela e Bolívia³.

Após vinte e quatro anos da sua criação, é possível verificar os esforços dos Estados Partes em diminuir as barreiras alfandegárias e permitir a atuação social dentro do processo de integração na América do Sul.

No ano de 2005, em substituição à Comissão Parlamentar Conjunta, foi instituído o Parlamento do Mercosul (Parlasul), órgão com a função de promover a participação do cidadão, especialmente na designação dos parlamentares que iriam compor a bancada de todos os Estados Partes, através de eleições livres e diretas.

¹ Doutor em Direito Público Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Mestre em Ciências Jurídico-Internacionais pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Portugal. Especialista em Direito do Estado e professor universitário

² Doutora em Direito Público Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Mestre em Ciências Jurídico-Internacionais pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Portugal. Especialista em Direito Público e professora universitária

³ A adesão da Bolívia ao Mercosul foi ratificada na Cúpula dos Presidentes do Mercosul, ocorrida em Brasília, em 17 de julho de 2015. No entanto, faz-se necessário a internalização do seu protocolo de adesão junto aos congressos nacionais dos Estados Partes. Atualmente, apenas Brasil, Paraguai e Bolívia não ratificaram o protocolo de adesão do país andino. Informações em: MERCOSUL. Parlamento do Mercosul. Representação bolivariana no Parlasul. Disponível em: <<http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/9759/2/parlasur/representac%C3%A3o-bolivariana-no-parlasul.html>>. Acesso em 28 de julho de 2015.

No dia nove de dezembro de 2015, o Parlasul completará dez anos e este artigo tem como objetivo a análise de quais foram as vantagens da sua criação, bem como examinar a instituição do processo eleitoral nos Estados Partes do Mercosul com vistas a apresentar um diagnóstico crítico sobre a efetiva participação social dentro do processo de integração no Mercosul.

2 CONSTITUIÇÃO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL: PASSOS PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA INTEGRAÇÃO MERCOSULINA

Ao contrário do Parlamento Europeu que integrou a estrutura institucional da União Europeia desde a sua criação, o Parlamento do Mercosul foi o resultado do aprimoramento das funções da Comissão Parlamentar Conjunta e encontrou problemas na sua atuação desde a sua criação.

Antes de avaliar a participação social, faz-se necessário, num primeiro momento, analisar a sua criação e as suas funções.

2.1 A Comissão Parlamentar Conjunta

O Tratado de Assunção, além da instituição da estrutura normativa do Mercosul, formada pelo Conselho do Mercado Comum (CMC), Grupo Mercado Comum (GMC) e Comissão do Comércio do Mercosul (CCM), todos com capacidade decisória, também criou a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), como a instituição responsável por garantir a representatividade no Mercosul, e ainda estabeleceu bases para a instauração do que hoje é conhecido como Parlamento do Mercosul.

Apesar disso, o Tratado de Assunção, ao dispor sobre os principais objetivos do Mercosul, acabou por privilegiar uma área de livre comércio e união aduaneira para se alcançar o mercado comum, sem especificar a participação social no processo de integração, apenas mencionado a CPC como órgão que tinha como “objetivo facilitar a implementação do mercado comum”⁴.

⁴ Cfr. Artigo 24 do Tratado de Assunção. MERCOSUL. Tratado de Assunção, tratado para a constituição de um mercado comum entre a República Argentina, República Federativa do Brasil, a República do

Tão logo instituída, a CPC reuniu-se em 7 e 8 de maio 1991, com o objetivo de impulsionar a ratificação do Tratado de Assunção por todos os Estados Partes. Posteriormente, entre 19 e 21 de setembro de 1991, houve a segunda reunião, na cidade de Buenos Aires, com discussão de assuntos relativos aos Direitos Humanos, participação dos Poderes Legislativos como exponencial dos valores populares na integração.

Em 6 de dezembro de 1991, no Uruguai, é aprovado o Regimento Interno da CPC sob o âmbito da Terceira Reunião de Parlamentares do Mercosul. Importante destacar que no preâmbulo do regimento interno os representantes dos governos definem como meta principal o apoio à representação emanada da soberania popular. Tem-se assim um órgão composto por até dezesseis parlamentares por Estado-Parte que serão designados pelos Parlamentos Nacionais⁵. Totaliza-se assim até sessenta e quatro parlamentares.

A Comissão, que se reunia esporadicamente, assim como os outros órgãos do Mercosul, teria suas decisões adotadas por consenso das delegações de todos os Estados Partes, que deveria ser expressado pela votação da maioria de seus integrantes, acreditados pelos respectivos Parlamentos, conforme dispõe o artigo XIII do seu Regulamento⁶.

Sendo assim, visualiza-se com isso que a CPC tinha a função estritamente consultiva, desprovida de quaisquer capacidades decisórias, funcionando apenas como uma ligação entre o Mercosul e os Parlamentos Nacionais⁷.

Paraguai e a República Oriental do Uruguai, 26 de março de 1991. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/tratado_de_assuncao_pt.pdf>. Acesso em 01 de julho de 2015.

⁵ Vide artigo II do Regimento Interno da Comissão Parlamento Conjunta, disponível em: <<http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/espanhol/documentos.htm>>. Acesso em 30 de maio de 2015.

⁶ Para a Prof. Elizabeth Accioly, as principais diferenças entre a CPC e o Parlamento Europeu referem-se ao fato de que a primeira possui um caráter meramente opinativo. Além disso, a CPC não foi capaz de alcançar o status obtido pelo Parlamento Europeu de ser um dos órgãos mais importantes do processo de integração europeu. Cfr. ACCIOLY, Elizabeth. Mercosul e União Europeia – estrutura jurídico institucional. 3 ed. atual. Curitiba: Juruá, 2003, p. 95.

⁷ Em 1997, a Comissão passou a contar com três instrumentos legislativos. Poderia formular declarações que expunham a posição dos deputados sobre um dado assunto, disposições sobre o funcionamento interno e recomendações referentes ao processo de integração que seriam remetidas ao CMC. Além disso, ficou claro seu papel no auxílio à ratificação das normas do Mercosul e na harmonização legislativa. Cfr. VENTURA, Deisy Ventura; DRI, Clarissa. Uma assembleia em construção: funções e

Apenas em 1994, com o Protocolo de Ouro Preto é que a Comissão Parlamentar Conjunta passou a fazer parte da estrutura orgânica do Mercosul, reforçando a sua representação nos Paramentos Nacionais no âmbito do bloco, detendo, juntamente com o Foro Consultivo Econômico Social (FCES) a competência de funcionar como o órgão representativo mercosulino⁸.

A referida representação logrou êxito em alguns pontos, mas por envolver questões políticas, esbarrou-se nas questões ideológicas de cada bancada governista, isto é, a oposição do Governo sempre trabalhou de maneira desfavorável para a emissão dos relatórios que poderiam auxiliar na recepção das normas do Mercosul pelo Brasil.

O papel da CPC não poderia ter ficado restrito às reuniões para se discutir a aprovação parlamentar de acordos anteriores firmados pelo Poder Executivo, uma vez que este é quem participa das sessões dos órgãos dotados de capacidade decisória do Mercosul. Ela deveria ter atuado de forma contundente na transformação de um bloco altamente democrático e que refletisse a transparência dos processos decisórios⁹.

2.2 A criação do Parlamento do Mercosul

Uma das principais funções da CPC, definidas no seu regimento interno, era desenvolver toda e qualquer ação que fosse necessária para a instauração do Parlamento do Mercosul. A crise econômica que atingiu principalmente a Argentina

desafios do Parlamento do Mercosul. In: FISCHER-BOLLIN, Peter. Anuário Brasil-Europa 2008. cit. p. 69.

⁸ No âmbito do Brasil, através da Resolução nº 1/96, o Congresso Nacional instituiu a “Representação Brasileira na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul”, que tem o caráter de uma comissão mista, pois representa os interesses das duas casas do Congresso, com competências para emitir relatórios não vinculativos a respeito de toda a matéria de interesse do Mercosul que nelas tramitasse. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/normativas/resolucao-no-1-de-1996-cn>>. Acesso em 30 de maio de 2015.

⁹ “É indubitável que as leis de um bloco econômico, assim como as leis de um país, correspondem a componente basilar de seu desenvolvimento. Um ordenamento jurídico claro, compreensível e estável, gozando de vigência efetiva, constitui o mais eficaz atrativo para os investimentos internos e externos. As comunidades econômicas devem ser comunidades de leis, e não um conluio de casuísmos pontuais e imprevisíveis, o voluntarismo tradicional das relações entre Estados. Aí reside a importância fundamental de suas instituições legislativas, provedoras da legitimidade democrática, que é indissociável à idéia de construção política da lei e da estabilidade institucional”. FONTOURA, JORGE. Limites constitucionais a parlamentos regionais e à supranacionalidade: o dilema dos blocos econômicos intergovernamentais. Revista de informação legislativa, v. 40, n. 159, p. 219-224, jul./set. 2003

no final de década de noventa, fez com que a CPC emitisse as suas considerações com respeito à criação de um Parlamento para o bloco. Em 2000, em uma reunião na cidade de Santa Fé, na Argentina, a Comissão Parlamentar Conjunta sustenta a necessidade de reforma do Protocolo de Ouro Preto para permitir que fosse criada uma nova instituição e reafirma a importância “(...) *de la Comisión Parlamentaria Conjunta como representante de la soberanía popular y principal sustento de la estabilidad democrática de los estados-partes*”¹⁰.

Na sua XVI Reunião Plenária, na cidade de Porto Alegre, a Comissão aprova disposições apresentadas por Brasil e Argentina referentes a mecanismos para a implementação do Parlamento.

A Argentina propôs a criação de um órgão supranacional com respeito ao princípio da divisão dos poderes reconhecidos no ordenamento jurídico interno dos Estados Partes com a instituição do Parlamento até 2009.

Para tal, seria imprescindível a modificação do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto, incluindo o Parlamento do Mercosul no rol dos órgãos institucionais do bloco, e a criação de um capítulo destinado ao novo instituto, que teria função consultiva ampla, uma vez que os órgãos decisórios do Mercosul deveriam consultá-lo acerca de todo o procedimento de internacionalização das normas Mercosulinas¹¹.

A proposta brasileira contemplava mecanismos que permitissem democratizar a Comissão e, num primeiro momento, seria importante a modificação do seu regimento interno, com a exigência de um voto por indivíduo, substituindo o

¹⁰ Cfr. MERCOSUR/CPC/DEC. N° 02/00. Veja também a Declaração de Santa Fé, publicada através da decisão MERCOSUR/CPC/DEC. N° 03/00 que também reafirma, no seu item (1) o compromisso dos países do Mercosul com a democracia representativa, a promoção dos seus valores e a defesa de suas instituições, em particular com realização de eleições periódicas, transparentes e supervisionadas com órgãos estatais independentes. FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER; COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR. Hacia el parlamento del Mercosur. – una recopilación de documentos. 2 ed. Uruguai: Konrad Adenauer Stiftung, 2004. pp.124-128. Tradução livre dos autores.

¹¹ Cfr. MERCOSUR/CPC/DIS N° 10/00. FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER; COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR. Hacia el parlamento del Mercosur. – una recopilación de documentos. 2 ed. Uruguai: Konrad Adenauer Stiftung, 2004.. pp. 167-172.

consenso das delegações com a devida instauração de um cronograma que permitisse instituir o novo órgão¹².

Nos anos de 2002 e 2003, com novas eleições, tanto no Brasil, quanto na Argentina, os projetos para “parlamentarização” do Mercosul são retomados.

Em 2003, numa reunião em Brasília, os Presidentes eleitos da Argentina e do Brasil apresentam a “Agenda para a Criação do Parlamento do Mercosul”, no qual definiram que “(...) os interesses econômicos poderiam ser melhor defendidos se houvesse um avanço para assegurar o processo de criação do Parlamento do Mercosul”¹³.

Além disso, a CPC por meio da Ata nº 03/2003, com o apoio de todos os Estados Partes, dá o primeiro passo para a definitiva parlamentarização do Mercosul através do “Anteprojeto de Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul”, definindo que o órgão seria unicameral, representante dos povos do Mercosul e, passaria a integrar a estrutura institucional do bloco, substituindo a CPC.

Nesse sentido, inúmeros trabalhos foram realizados pela CPC com vistas a possibilitar a instituição do Parlamento do Mercosul, sendo a disposição nº 01/04 da CPC descrevia o “Projeto de Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul”¹⁴, um dos documentos fundamentais para a criação, mesmo que apesar de dispor acerca da democracia, não apresentava os meios para a sua devida concretização.

Em 2005, após todo o trabalho iniciado pela Comissão Parlamentar Conjunta, é subscrito o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, via a Decisão nº 25/05, do Conselho do Mercado Comum. O referido protocolo continha todas as disposições referentes ao novo órgão criado no seio da estrutura institucional do bloco.

¹² Cfr. MERCOSUR/CPC/DIS Nº 35/00. FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER; COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR. Hacia el parlamento del Mercosur. – una recopilación de documentos. 2 ed. Uruguai: Konrad Adenauer Stiftung, 2004. pp. 173-197.

¹³ Cfr. FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER; COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR. Agenda para Criação do Parlamento do Mercosul. Hacia el parlamento del Mercosur. – una recopilación de documentos. 2 ed. Uruguai: Konrad Adenauer Stiftung, 2004. pp. 141-144.

¹⁴ Cfr. FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER; COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR. MERCOSUR/CPC/DEC. Nº 01/04 Hacia el parlamento del Mercosur. – una recopilación de documentos. 2 ed. Uruguai: Konrad Adenauer Stiftung, 2004. pp. 163-165

A Decisão/CMC nº 23/05, de 09 de dezembro de 2005, constitui o Parlamento do Mercosul, com sede no Uruguai, um órgão independente e autônomo, responsável pela representação dos seus cidadãos em substituição à Comissão Parlamentar Conjunta. Permite assim, a passagem do Mercosul de uma integração meramente econômica para uma integração política, onde os anseios econômicos passariam a caminhar em conjunto com a vontade de possuir uma representação política e cidadã para que fosse possível alcançar o mercado comum¹⁵.

Em 2006, o texto do Protocolo Constitutivo fora devidamente aprovado, entrando em vigor em 24 de fevereiro de 2007, numa sessão solene no Congresso Nacional, em Brasília. Estava instituído assim, um novo órgão, responsável por articular toda a estrutura do Mercosul, representar os cidadãos e concretizar os interesses e ainda, ser eleito democraticamente por todo o povo mercosulino e possibilitar que as normas criadas por outros órgãos sejam internalizadas pelos Estados Partes ultrapassando as barreiras da burocracia¹⁶.

2.3 Composição do Parlamento do Mercosul

O Parlamento será composto por uma Mesa Diretora, responsável pela condução dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos, formada por um Presidente e Vice-Presidente, assistidos por um Secretário Parlamentar e um Secretário Administrativo, conforme disposto no artigo 16 do seu Protocolo Constitutivo.

¹⁵ La confirmación del Parlamento otorga centralidad a la Idea de un Mercosur concebido como proyecto político estratégico de largo plazo, como construcción histórica de una comunidad de Pueblos y de Naciones, y dentro de esa construcción no sólo se trata de alcanzar un mercado común, sino una verdadera integración económica como base material de esa comunidad, además de la maduración de la integración social y cultural y de la adopción de una política que nos permita tomar posición como bloque en un mundo globalizado cuyos centros de poder están completamente fuera de la América Latina. Cfr em CASAL, Oscar. El camino hacia el parlamento del Mercosur. Analisis y propuestas. Montevideu: Friedrich Ebert Stiftung, 2005. p. 9.g

¹⁶ Nos dizeres do Deputado brasileiro, Dr. Rosinha, o Parlamento “serve para, entre outras coisas, dar espaço político de referência popular, onde o cidadão possa registrar suas queixas, cobrar posições sobre determinados temas, e ainda criar uma identidade política para a região. Cfr. FIER, Florisbal (Dr. Rosinha). Parlamento do Mercosul: identidade comum e cidadania. Disponível em: <<http://ptcuritiba.org.br/artigos/o-parlamento-do-Mercosul-e-a-cidadania/>>. Acesso em 20 de Julho de 2015. O Deputado Rosinha participou de todo o processo de criação e consolidação do Parlamento do Mercosul, apresentando inúmeras propostas que sempre tiveram o intuito de expandir o órgão e desenvolvê-lo, exercendo o cargo de Presidente e Vice-presidente do Parlasul por diversas vezes

Também terá as suas comissões que podem ser divididas em: permanentes, temporárias e especiais, que devem atuar de modo a efetivar as disposições referentes a cada uma de suas matérias¹⁷.

As reuniões, públicas de uma maneira geral, ocorrerão em sessões ordinárias, pelo menos uma vez por mês, ou por sessões extraordinárias que poderão ser convocadas pelo Conselho do Mercado Comum, ou por requerimento dos Parlamentares.

Para a sua devida concretização foram definidas etapas de transição, no sentido de permitir que todos os membros conhecessem o novo órgão e principalmente, efetuassem todas as medidas necessárias para a sua consolidação.

Na primeira etapa de transição (período compreendido entre 2006 a 2010), a sua composição seria de noventa parlamentares, sendo dezoito de cada Estado Parte juntamente com os integrantes da Venezuela. Nessa etapa, os parlamentares do Parlasul serão eleitos indiretamente pelos Parlamentos Nacionais.

Numa segunda etapa de transição (entre 2011 e 2014), com eleições diretas e por sufrágio universal para escolha dos representantes, os cidadãos do Mercosul elegeriam vinte e seis representantes para a Argentina; trinta e sete representantes para o Brasil e dezoito representantes para o Paraguai e Uruguai.

Após o cumprimento de todas as etapas de transição, a composição final do Parlamento deverá ser: setenta e cinco do Brasil; quarenta e três da Argentina; dezoito do Paraguai e Uruguai e trinta e um membros da Venezuela¹⁸.

¹⁷ Atualmente, assim como o Grupo do Mercado Comum, as comissões permanentes do Parlamento do Mercosul, conforme o artigo 69 do seu Regimento Interno são: Assuntos Jurídicos e Institucionais; Assuntos Econômicos, Financeiros, Comerciais, Fiscais e Monetários; Assuntos Internacionais, Inter-Regionais e de Planejamento Estratégico; Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Esportes; Trabalho, Políticas de Emprego, Seguridade Social e Economia Social; Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Habitação, Saúde, Meio Ambiente e Turismo; Cidadania e Direitos Humanos; Assuntos Interiores, Segurança e Defesa; Infraestrutura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuária e Pesca; Orçamento e Assuntos Internos. Apesar disso, apenas as comissões de: Comissão de Infraestrutura, Transporte, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuária e Pesca; Comissão de Assuntos Internacionais, Inter-Regionais e de Planejamento Estratégico; Assuntos Jurídicos e Institucionais; Cidadania e Direitos Humanos; Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Habitação, Saúde, Meio Ambiente e Turismo; Assuntos Interiores, Segurança e Defesa tiveram previsão de reunião no mês Março de 2010. Vide informações em: <<http://www.parlamentodelmercosur.org/archivos/convocatoria%20comisiones.pdf>>. Acesso em 25 de Abril de 2015

Deverá também ser criado o “Dia do Mercosul Cidadão” onde todos deverão escolher os seus representantes em eleições simultâneas.

Ocorre que, conforme será demonstrado a seguir, nem todos os Estados Partes atingiram essa meta e atualmente, a representação cidadã, está definida da seguinte forma: 26 deputados argentinos, 18 deputados paraguaios, 18 do Uruguai, 3 da Bolívia¹⁹, 22 da Venezuela e 37 do Brasil²⁰.

Esse formato se deu como consequência do acordo político assinado em 28 de abril de 2009, que previu, a representação proporcional como forma de definir os deputados que iriam compor a bancada do Parlamento do Mercosul²¹.

Os Parlamentares eleitos terão um mandato de quatro anos, com possibilidade de reeleição. Estes terão a prerrogativa de exercerem a sua função de forma

¹⁸ O acordo que definiu esses critérios de composição da bancada, foi aprovado, apenas de modo formal, no dia 28 de Abril de 2009. Ficou definida a adoção do critério de proporcionalidade atenuada para as eleições de futuros representantes dos países do bloco. Nesse sentido, os dois países com o maior número de população – Argentina e Brasil – iriam compor as suas bancadas em duas etapas: a primeira seria a eleição de 37 parlamentares para o Brasil e a Argentina 26 parlamentares até 2011. Paraguai e Uruguai irão manter o mesmo número, qual seja, 18 parlamentares. A última etapa, em 2014, o Brasil iria aumentar o número de parlamentares para 75 e a Argentina, para 43.

Conforme palavras do presidente da Representação Paraguai, parlamentar González Núñez: "Este é um passo gigantesco para a consolidação de uma verdadeira integração, onde possamos nos submeter a uma norma comum. Até agora a integração era uma mera quimera ou expressão de desejo". Acordo define proporcionalidade no Parlasul. Câmara dos Deputados, Brasília, 28 de abril de 2009. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/DIREITO-E-JUSTICA/133811-ACORDO-DEFINE-PROPORCIONALIDADE-NO-PARLASUL.html>>. Acesso em 24 de abril de 2015.

¹⁹ Importante destacar que como o Protocolo de Adesão da Bolívia ainda não foi aprovado por todos os Estados Partes, os seus parlamentares não detém poder de voto. Cfr em: MERCOSUL. Parlamento do Mercosul. Representação bolivariana no Parlasul. Disponível em: <<http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/9759/2/parlasur/representac%C3%A3o-boliviana-no-parlasul.html>>. Acesso em 28 de julho de 2015.

²⁰ A composição atual do Parlamento foi definida em outubro de 2010, segundo critério de representação cidadã (Decisão CMC Nº 28/10). A representação cidadã implica a atribuição de pesos diferenciados na representação das populações dos Estados Partes, com base no critério da proporcionalidade atenuada: há um mesmo número mínimo de representantes por cada Estado Parte (18 por país) e uma escala de assentos adicionais a ser aplicado para cada Estado Parte em proporção à sua população. Tal escala, contudo, define taxas crescentes de proporcionalidade, por isso a denominação "proporcionalidade atenuada". A composição final das bancadas (Brasil: 75; Argentina 43; Venezuela 32; Paraguai e Uruguai: 18 cada) está condicionada à realização de eleições diretas, que deverão observar a regulamentação do pleito em cada Estado Parte. Cfr em BRASIL. MERCOSUL. Parlamento do Mercosul. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/index.php/o-mercosul-na-vida-do-cidadao/parlamento-do-mercosul>>. Acesso em 20 de julho de 2015. Ainda não há definição final quanto à composição da delegação da Bolívia, considerando a recente adesão do referido Estado.

²¹ MERCOSUL. PARLAMENTO DO MERCOSUL. Acordo político para consolidação do Mercosul e proposições correspondentes. Disponível em: <<http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/4296/1/acordo-politico-do-mercosul.pdf>>. Acesso em 20 de julho de 2015. No entanto, é preciso ressaltar que o Parlasul já deveria ter sido criado com as definições relativas à proporcionalidade da representação, fosse ela igualitária ou definida de acordo com critérios geográfico, culturais e populacionais.

independente e gozam de imunidades e isenções, não podendo sofrer quaisquer tipos de restrição de deslocamento, bem como não podem ser julgados e processados, civil ou penalmente pelas opiniões e votos emitidos durante o seu mandato²².

Vale a pena ressaltar que o artigo 11 do Protocolo Constitutivo do Parlasul dispõe que, após a segunda etapa de transição, os parlamentares não poderão desempenhar mandato eletivo em qualquer instância no Estado parte, como forma de permitir a independência total da sua atuação²³.

Importante destacar que, apesar de o Parlasul já estar em funcionamento e já ocorrer a representação dos cidadãos, com a devida atuação dos seus deputados, um dos seus maiores problemas e desafios é justamente definir os critérios no que tange à representação. Conforme será demonstrado a seguir, a ausência de definição provocou o adiamento do processo eleitoral interno de alguns Estados Partes e a fixação do número de deputados para compor a bancada do Parlamento do Mercosul, fazendo com que os debates sobre a proporcionalidade se tornem cada vez insuficientes.

2.4 Inovações e competências do Parlasul

Apesar de carecer de uma atuação concreta e de efetivação de todas as suas etapas de transição, merecem destaque algumas inovações trazidas pelo Parlasul dentro do modelo institucional de integração do Mercosul.

De acordo com o disposto no artigo 15 do seu Protocolo Constitutivo, as suas decisões poderão ser tomadas por maioria simples, qualificada, especial ou absoluta²⁴, não mais prevalecendo o voto por unanimidade presente nos outros

²² Vide artigos 12, 13, 14, 15 e 16 do Regimento Interno do Parlamento do Mercosul. Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org/index1_portugues.asp#>. Acesso em 25 de abril de 2010.

²³ Destaca-se que tal determinação ainda não é cumprida, como por exemplo, no Brasil, onde os deputados/senadores possuem mandatos duplos.

²⁴ (...) Se consideró, razonablemente, que la unanimidad es prácticamente incompatible con el funcionamiento de una institución parlamentaria, ya que haría correr el cierto de condenarla a la inoperancia total. FUNDACION KONRAD ADENAUER. Hacia el parlamento del Mercosur. Montevideu: Konrad-Adenauer Stiftung, 2006, p. 83. Nesse sentido: CAETANO, Gerardo. Parlamento Regional y Sociedad Civil en el proceso de integración ¿Una nueva oportunidad para “otro” Mercosur?. Analisis y Propuestas, Montevideu: FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, 2006. Disponível em: <http://www.fesur.org.uy/archivos/file/AyP24_Caetano.pdf>. Acesso em 10 de abril de 2015. p. 39

órgãos institucionais do Mercosul, demonstrando o propósito de adoção de um órgão que fique à mercê de todos os seus representantes.

Outra grande inovação refere-se à capacidade processual do Parlamento do Mercosul, isto é, o artigo 13 do Protocolo Constitutivo dispõe que o mesmo poderá apresentar opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão. Isso permitirá que o Parlamento atue na defesa das suas competências e interesses no que se refere àquelas descritas no seu Protocolo Constitutivo, possibilitando ao Parlasul recorrer ao Tribunal Permanente de Revisão sempre que houver casos em que haja ausência de observância das suas normas por quaisquer dos Estados Partes²⁵.

Além disso, ainda há a previsão da criação de um Tribunal de Justiça para o Mercosul, com a competência do Parlamento de exercer o poder de codecisão, juntamente em colaboração do Conselho do Mercado Comum.²⁶

As competências do Parlamento do Mercosul estão descritas no artigo 4º do Protocolo constitutivo, dentre elas, podemos citar algumas como: velar pela observância das normas do Mercosul, pelo regime democrático nos Estados Partes, em especial, o respeito ao Protocolo de Ushuaia, atuar na proteção dos Direitos Humanos, apresentar informações sobre o processo de integração por via de recomendações, declarações ou relatórios, elaborar pareceres referentes a todos os projetos de normas do Mercosul com o intuito de acelerar os procedimentos internos de incorporação das mesmas e desenvolver ações e trabalhos em conjunto com os Parlamentos nacionais para assegurar o cumprimento dos objetivos do Mercosul, com especial atenção à atividade legislativa²⁷.

Além destas, as competência que o fazem um órgão diferenciado estão ligadas às **atribuições legislativas**, conforme disposto no artigo 4º, parágrafo 11 do

²⁵ O estabelecido no artigo 13 ganha respaldo nos modernos sistemas de integração, principalmente do Parlamento Europeu e Parlamento Centro-americano que trazem essa previsão de consulta ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeia e à Corte Centro-americana de Justiça, respectivamente. Cfr em: FUNDACION KONRAD ADENAUER. Hacia el parlamento del Mercosur. Montevideo: Konrad-Adenauer Stiftung, 2006, p. 82

²⁶ Cfr. Item B “Acordo Político para a consolidação do Mercosul e proposições correspondentes”. Paraguai, abril de 2008. Disponível em: <<http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/4296/1/acordo-politico-do-mercosul.pdf>>. Acesso em 20 de julho de 2015

²⁷ Cfr. MERCOSUL. Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER; COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR. Hacia el parlamento del Mercosur. Montevideo: Konrad-Adenauer Stiftung, 2006. pp. 21-32

Protocolo Constitutivo, permitindo que o Parlasul apresente recomendações, relatórios ou declarações referentes ao desenvolvimento da integração, seja por iniciativa própria ou a pedido de qualquer outro órgão do Mercosul.

Pode ainda propor projetos de normas ao CMC que poderá considerá-lo ou não, conforme descrito no artigo 4º, parágrafo 13 do Protocolo Constitutivo. Nessa atuação, o Parlasul já apresentou alguns projetos de normas para a CMC, como, por exemplo, a criação do Tribunal de Justiça do Mercosul, assim como a publicação por todos os Estados Partes do estado de incorporação das normas do Mercosul e a data da sua vigência²⁸.

Outra competência importante está estabelecida no artigo 4º, parágrafo 12 do Protocolo Constitutivo, segundo o qual os órgãos decisórios do Mercosul têm a obrigação de transmitir ao Parlasul os projetos de normas antes de eles serem aprovados. Essa nova competência vai permitir que as normativas mercosulinas sejam incorporadas pelos Estados Partes de forma mais rápida, evitando assim os procedimentos burocráticos e demorados de internalização da normativa Mercosul²⁹.

²⁸ Cfr. MERCOSUR/PM/SO/PROY. NORMA 02/2010 e MERCOSUR/PM/SEXT./PROYECTO DE NORMA N°02/2009. Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org/parlasur/innovafront/actos_del_parlamento.jsp?titulo=&anio=0&tipo=7&cmdaction=search&channel=parlasur&site=2&contentid=7453>. Acesso em 31 de maio de 2015.

²⁹ Cfr. Artigo 4º, parágrafo 12: 2. Com o objetivo de acelerar os correspondentes procedimentos internos para a entrada em vigor das normas nos Estados Partes, o Parlamento elaborará pareceres sobre todos os projetos de normas do Mercosul que requeiram aprovação legislativa em um ou vários Estados Partes, em um prazo de noventa dias (90) a contar da data da consulta. Tais projetos deverão ser encaminhados ao Parlamento pelo órgão decisório do Mercosul, antes de sua aprovação. Se o projeto de norma do Mercosul for aprovado pelo órgão decisório, de acordo com os termos do parecer do Parlamento, a norma deverá ser enviada pelo Poder Executivo nacional ao seu respectivo Parlamento, dentro do prazo de quarenta e cinco (45) dias, contados a partir da sua aprovação. Nos casos em que a norma aprovada não estiver em de acordo com o parecer do Parlamento, ou se este não tiver se manifestado no prazo mencionado no primeiro parágrafo do presente inciso a mesma seguirá o trâmite ordinário de incorporação. Os Parlamentos nacionais, segundo os procedimentos internos correspondentes, deverão adotar as medidas necessárias para a instrumentalização ou criação de um procedimento preferencial para a consideração das normas do Mercosul que tenham sido adotadas de acordo com os termos do parecer do Parlamento mencionado no parágrafo anterior. O prazo máximo de duração do procedimento previsto no parágrafo precedente, não excederá cento oitenta (180) dias corridos, contados a partir do ingresso da norma no respectivo Parlamento nacional. Se dentro do prazo desse procedimento preferencial o Parlamento do Estado Parte não aprovar a norma, esta deverá ser reenviada ao Poder Executivo para que a encaminhe à reconsideração do órgão correspondente do Mercosul. FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER; COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR. Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. Hacia el parlamento del Mercosur. Montevideu: Konrad-Adenauer Stiftung, 2006.

Apesar disso, essa consulta realizada junto ao Parlamento não é dotada de obrigatoriedade e vinculação, com isso, se ele decidir contrariamente à proposição, esta seguirá os trâmites normais de internalização nos Estados Partes.

O Parlasul atuaria ainda no processo legislativo do Mercosul através do chamando mecanismo de consulta no qual permitirá que essa norma seja implementada pelo Estado Parte.

Ainda que timidamente exerça uma **competência de controle** dos órgãos decisórios do Mercosul, que devem disponibilizar informações relativas ao processo de integração, o próprio Parlamento também pode efetuar os seus pedidos para o acompanhamento da marcha integracionista. Nessa competência, o Parlasul apresentou a Declaração nº 09/2010, que fez menção no que se refere ao acompanhamento da marcha integracionista, onde é imprescindível aprimorar as instituições e possibilitar uma maior participação popular para que o bloco não corra o risco de atingir um retrocesso e voltar à zona de livre comércio³⁰. Na competência de controle, pode ainda o Parlamento do Mercosul apresentar, junto ao TPR, pedido, no que tange às opiniões consultivas, acerca da aplicabilidade do direito do Mercosul, não só pelos Estados Partes, mas também pelas suas próprias instituições³¹.

A **competência orçamentária** está relacionada apenas à apresentação de relatórios pela Secretaria Administrativa do Mercosul, sempre no primeiro semestre de cada ano, no que se refere à execução do orçamento do Mercosul referente ao ano anterior.

Essas competências transformam-no num órgão autônomo, independente, unicameral e integrado por representantes que serão eleitos por sufrágio universal, direto e secreto³².

³⁰ Cfr. MERCOSUR/PM/SO/DECL. 09/2010. Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org/index1_portugues.asp#>. Acesso em 31 de maio de 2015.

³¹ Cfr. Informações em: PEROTTI, Alejandro Daniel. ¿Por qué cabe incluir al Parlamento del Mercosur en el régimen de las opciones consultivas ante el Tribunal Permanente de Revisión? Revista MERCOSUR Parlamentario, Buenos Aires, nº 1, pp. 24 a 28 mayo, 2006. Disponível em: <<http://www.mercosurparlamentario.org/revistas/MP1-04-Opinion.pdf>>. Acesso em 14 de abril de 2015.

³² “(...) Cabe agregar que como consecuencia lógica de esta naturaleza de representación, el Parlamento del Mercosur ostentará una condición de independencia y autonomía en lo que refiere a su ubicación

O Parlasul surgiu com uma atuação bem mais ampla do que a CPC, no entanto, para que ele seja capaz de produzir normativa comunitária e possibilitar o alcance da supranacionalidade pelo Mercosul, novas alterações deverão ser realizadas no Protocolo Constitutivo, permitindo uma ampliação, não só das suas competências, mas também dos outros órgãos decisórios do bloco.

3 ELEIÇÕES DIRETAS PARA O PARLASUL: OBSERVÂNCIA POR CADA ESTADO PARTE

Segundo apresentado, para a devida atuação do Parlasul, é imprescindível que cada Estado Parte adote um calendário de eleições diretas e defina o modelo como se dará essas eleições, com vistas a possibilitar a participação do cidadão dentro do processo de integração do Mercosul.

Em 2008 e 2012, o Paraguai, antecipando-se a todos os outros Estados Partes, escolheu, de forma unilateral, através de eleições diretas via Lei 3.166/07, dezoito representantes (mantendo a formação inicial de composição), sem que houvesse uma definição acerca da representação proporcional no Parlamento³³. Na Argentina, a Lei 24.120, que reformou o Código Eleitoral argentino, possibilitará que, em outubro de 2015, os cidadãos argentinos possam votar para eleger os seus quarenta e três representantes no Parlamento do Mercosul³⁴. O Brasil, Uruguai e Venezuela, na contramão dos seus parceiros sul-americanos, ainda sequer iniciaram os trabalhos para efetivação das eleições para o Parlamento do Mercosul.

en la estructura institucional del Mercosur, sin subordinación alguna respecto de los órganos decisorios y de conducción política del bloque, los que seguirán teniendo una condición de representación intergubernamental”. CAETANO, Gerardo. Parlamento Regional y Sociedad Civil en el proceso de integración ¿Una nueva oportunidad para “otro” Mercosur?. Analisis y Propuestas, Montevideu: FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, 2006. Disponível em: <http://www.fesur.org.uy/archivos/file/AyP24_Caetano.pdf>. Acesso em 10 de Abril de 2015. p. 38

33 A crítica em torno da atitude do Paraguai condiz com o fato de que até a data das eleições (20 de abril), não havia sido adotada, no âmbito do Parlamento do Mercosul, qualquer recomendação acerca do critério da proporcionalidade, assim, a escolha de 18 (dezoito) parlamentares acabou estabelecendo esse critério para o desdobramento dos números da proporcionalidade, sendo o acordo político aprovado apenas em 2010.

34 PEROTTI, Alejandro Daniel. Sobre algunos aspectos de la elección directa de parlamentarios argentinos al Parlamento del MERCOSUR: fecha de asunción, inmunidades y Poder Judicial. Disponível em: <<http://www.abogados.com.ar/sobre-algunos-aspectos-de-la-eleccion-directa-de-parlamentarios-argentinos-al-parlamento-del-mercosur-fecha-de-asuncion-inmunidades-y-poder-judicial/16655>>. Acesso em 20 de julho de 2015.

No Estado brasileiro existem três projetos de lei, nº 5279/09 (do Deputado Carlos Zarattini), nº 126/11 (do Senador Lindbergh Faria) e nº 358/13 (do Senador Roberto Requião). Desses projetos, o apresentado à Câmara dos Deputados está sujeito a apreciação do Plenário da Casa, mas não há qualquer previsão de quando o mesmo será colocado em pauta³⁵. O projeto nº 126/11 encontra-se aguardando leitura do requerimento para a análise da decisão sobre colocação em pauta para votação ou não³⁶. E o último projeto apresentando, em 2013, prevê que o Brasil elegerá 74 membros para o Parlamento do Mercosul, com as mesmas prerrogativas e remunerações de um deputado federal, e as eleições serão simultâneas com a dos representantes para o Legislativo brasileiro.

A definição por unidade federativa será da seguinte forma: Distrito Federal, Acre, Amapá, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins elegerão apenas um representante cada; Alagoas, Amazonas, Espírito Santo, Mato Grosso, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte elegerão dois representantes cada; Ceará, Goiás, Maranhão, Pará, Pernambuco e Santa Catarina elegerão três e Paraná e Rio Grande do Sul vão escolher quatro representantes cada. A Bahia elegerá cinco representantes, Minas Gerais e Rio de Janeiro elegerão seis e São Paulo elegerá nove membros para o Parlasul³⁷. Esse projeto também aguarda para ser colocado em pauta para a votação no Senado Federal.

Já que o Estado brasileiro ainda não possui um projeto efetivo para a eleição direta dos deputados do Parlasul, a Resolução nº 02/15, do Congresso Nacional, definiu critérios para a nomeação dos trinta e sete representantes brasileiro junto ao Parlamento do Mercosul, continuando, no caso do Brasil, a representação se dando

³⁵ Cfr informações em: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 5279/2009 – Estabelece normas para as eleições, em 3 de outubro de 2010, de parlamentares do Mercosul, 26 de maio de 2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=435878>>. Acesso em 28 de julho de 2015.

³⁶ BRASIL. SENADO FEDERAL. Projeto de Lei do Senado nº 126/11 - Estabelece normas para as eleições, em 7 de outubro de 2012, de Parlamentares do Mercosul, 29 de abril de 2011. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=99608>. Acesso em 28 de julho de 2015

³⁷ Cfr informações em: BRASIL. SENADO FEDERAL. Projeto de Lei do Senado nº 358/13 - Estabelece normas para as eleições de Parlamentares do MERCOSUL, 04 de setembro de 2013. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=114249>. Acesso em 28 de julho de 2015.

por forma indireta, já que ainda não é permitido aos cidadãos brasileiros a escolha dos seus representantes³⁸.

Tal morosidade demonstra, num primeiro momento, o desinteresse brasileiro em efetivar as eleições, que se confirma com a fala do Deputado José Paulo Toffano, presidente da Representação Brasileira do Parlamento do Mercosul, em 2010, na Câmara dos Deputados: "não é que desistimos do projeto, mas não vamos mais focar a discussão só na eleição dos representantes. Vamos discutir outros assuntos. Se não aprovarmos as regras para 2010, aprovaremos para 2012"³⁹.

A atitude do Brasil, no entanto, reforça a posição do país de se determinar os critérios referentes à proporcionalidade, uma vez que não é possível definir os requisitos para a escolha dos representantes brasileiros sem determinar quantos parlamentares de cada país irão compor o Parlamento.

No Uruguai, não existe qualquer projeto para a eleição direta dos seus deputados para o Parlasul e, na Venezuela, a Lei Orgânica dos Processos Eleitorais estabelece a possibilidade de eleição direta, mas não houve qualquer tipo de processo eleitoral para o referido pleito⁴⁰.

Assim, os três Estados Partes têm até 2020 para designar os seus parlamentares através do sufrágio direto. É provável que a Venezuela eleja os seus

³⁸ Cfr informações em: BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Resolução nº 02/15 - Dispõe sobre a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, sua composição e organização. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=249217&norma=268728>>. Acesso em 28 de julho de 2015. O ato da presidência da mesa do Congresso Nacional, nº 14/15 designou os deputados e senadores brasileiros que irão compor a bancada brasileira no Parlasul. BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 14/15 - Designa os integrantes da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/89360476/dou-secao-1-09-04-2015-pg-2>>. Acesso em 28 de julho de 2015.

³⁹ Vide AGOSTINE, Cristiane. Desinteresse compromete eleições para o Parlamento do Mercosul. *Inesc* – Instituto de Estados Socioeconômicos. Brasília. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/desinteresse-compromete-eleicao-para-parlamento-do-Mercosul/>>. Acessado em 22 de abril de 2015.

⁴⁰ Cfr informações em: PEROTTI, Alejandro Daniel. Sobre algunos aspectos de la elección directa de parlamentarios argentinos al Parlamento del MERCOSUR: fecha de asunción, inmunidades y Poder Judicial. Disponível em: <<http://www.abogados.com.ar/sobre-algunos-aspectos-de-la-eleccion-directa-de-parlamentarios-argentinos-al-parlamento-del-mercotur-fecha-de-asuncion-inmunidades-y-poder-judicial/16655>>. Acesso em 20 de julho de 2015

representantes, pela primeira vez, em 2016 e o Brasil em 2019. No Uruguai, só haverá eleição se ocorrer uma reforma na sua constituição⁴¹.

4 HÁ EFETIVAMENTE UMA PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NO PARLASUL?

A grande inovação do Parlasul, especialmente tendo em vista o modelo intergovernamental adotado pelo bloco, é a eleição direta dos parlamentares por sufrágio universal direto, consagrando o princípio da legitimidade democrática e a efetivação da atuação do cidadão no bloco.

Essa representação, de acordo com os propósitos descritos no Protocolo Constitutivo do Parlasul, deveria “respeitar a pluralidade ideológica e política dos povos do Mercosul”, com a “devida participação dos atores da sociedade civil no processo de integração”⁴². É criado, portanto, um espaço político regional que servirá de base para fortalecer as democracias dos países do Cone Sul, uma vez que privilegia a representatividade e a democracia, tudo através da eleição dos representantes pelo cidadão. O indivíduo passa a ter papel fundamental no desenvolvimento do bloco econômico e deixa de ser coadjuvante na integração latino-americana.

O maior expoente desta representação cidadã refere-se às discussões em torno da realização de eleições para a escolha dos parlamentares que irão compor a bancada de todos os Estados Partes no Parlamento⁴³.

Esse iniciativa demonstra a visão democrática que vem sendo formada no Mercosul, com a possibilidade, até mesmo de criação de instituições supranacionais responsáveis, não só pelo desenvolvimento da região, mas também destinadas a

⁴¹ Informações em PODER CUIDADANO. Entendiendo el Parlamento del Mercosul. Poder Ciudadano. Disponível em: <<http://poderciudadano.org/sitio/wp-content/uploads/2015/06/Parlasur-composicon-Poder-Ciudadano.pdf>>. Acesso em 28 de julho de 2015.

⁴² Cfr. Artigo 2º do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul.

⁴³ Cfr. as palavras do Dep. Rosinha, ex-presidente e vice-presidente do Parlamento do Mercosul, sobre o referido assunto: “(...) O Parlamento do Mercosul será, assim, o “**espaço da cidadania**” no processo de integração, onde estarão representados os interesses dos cidadãos da sub-região. É preciso ressaltar que não se tratará de um parlamento com competência para sobrepor as suas decisões àquelas dos parlamentos nacionais. Tampouco será um órgão desprovido de significado na construção do Mercosul”. *Mercosul, um a, b, c.* 2 ed. rev. e atual. Curitiba, 2008, p. 31-32. grifo do autor

buscar a solução dos conflitos como meio indispensável para o fortalecimento da democracia na região.

Conforme salientando, porém, apesar de ter ocorrido uma aprovação do acordo definindo a proporcionalidade das bancadas no Mercosul, alguns Estados Partes, como Argentina e Paraguai, impuseram inúmeros empecilhos para o seu devido cumprimento, o que acarretou uma morosidade na aprovação do Projeto de Lei em trâmite no Congresso Nacional brasileiro para regulamentar as questões pertinentes à escolha dos mercoparlamentares brasileiros.

Sobre a representação cidadã, Emanuel Porcelli (2015) sustenta que:

El Parlamento del MERCOSUR es la posibilidad de una nueva generación de políticas de integración en clave regional, modificando las presunciones que ubican a la integración regional como un ámbito de exclusividad de las diplomacias nacionales. El desafío de lograr comprender la interrelación entre la agenda política doméstica y la regional son pilares para la necesaria proyección estratégica y, por ende, para la indispensable dosis de realismo y sustentabilidad de cada uno de los proyectos nacionales en nuestra región.

No entanto, apesar de ser imprescindível a participação social dentro de um processo de integração e no Parlamento do Mercosul, conforme podemos verificar, não há uma efetiva participação social no Parlasul, principalmente por parte do Brasil, Uruguai e Venezuela que sequer possuem projetos para eleições diretas para a escolha dos seus representantes.

Considerando o Estado brasileiro visualizamos que os seus cidadãos não possuem qualquer tipo de conhecimento do órgão legislativo do Mercosul.

Além disso, também encontramos problemas no que se refere ao denominado déficit democrático, que acaba sendo um reflexo do pensamento retórico dos responsáveis pela integração que justificam a total ausência de participação cidadã pelo fato de que as decisões devem ser tomadas de modo rápido, o que poderia acarretar uma morosidade se toda a população emitisse a sua opinião sobre os diversos assuntos.

Essa ausência de representação provoca um efeito no qual as normas produzidas no âmbito do Mercosul também apresentam um déficit⁴⁴, já que muitas vezes ocorre uma pressão do setor econômico dos Estados Partes para que determinadas normativas sejam criadas e internalizadas, sem que haja a devida discussão e participação de todos.

Esse projeto, apesar de ter sido produzido por um acordo formal entre os poderes Executivos dos Estados Partes ainda não entrou em vigor, o que está ocasionando uma morosidade em todo o trâmite de eleição na Argentina, Uruguai e principalmente, no Brasil.

Os maiores empecilhos para essa feitura referem-se à Argentina, que solicitou que a proporcionalidade fosse revista, já que não concorda mais com o número de parlamentares que representarão o país, e ao Paraguai, que pressiona o Brasil para que resolva as questões relacionadas a Itaipu, e ainda exige a criação de um Tribunal de Justiça do Mercosul.

A supressão desse déficit democrático só será possível se forem consideradas as características exclusivas de cada um dos Estados Partes, seja no que tange à área geográfica ou aos critérios populacionais, e, além disso, sempre deverá prevalecer o interesse do desenvolvimento do Mercosul, com a devida instauração de um Parlamento que seja capaz de expressar as particularidades internas de cada um dos seus membros e efetivar a representação cidadã⁴⁵.

A efetividade de um bloco econômico e o alcance das suas etapas de transição dependem da criação e instauração de um Parlamento que seja independente, forte e que represente os interesses de todas as classes, sejam elas a sociedade civil ou econômica.

⁴⁴ Acerca do déficit democrático veja maiores informações em: RIBEIRO, Elisa de Sousa. Mercosul: sobre democracia e instituições. 1 ed. Curitiba: CRV, 2012.

⁴⁵ (...) En la UE el sistema de representación proporcional lleva a una formación que considera los aspectos geográficos y demográficos como determinantes para la composición de la Eurocámara. Este esquema numérico no estuvo lejos de suscitar críticas y candentes debates, pero siempre se ha partido del supuesto que es mejor sistema de representación democrática, además de suponer que los parlamentarios no son representantes de los Estados, sino de una institución comunitaria, lo que refuerza el papel del Parlamento Europeo en la tomada de decisiones (...).” Cfr. MATA DIZ, Jamile Bergamaschine. Mercosur – orígens, fundamentos, normas y perspectivas. Curitiba: Juruá, p. 248.

A construção da democracia e da participação do cidadão nas etapas de um processo de integração depende desse órgão que os simbolize e permita que as suas opiniões e valores sejam devidamente respeitados e considerados.

4.1 A efetiva participação social através do foro consultivo econômico social e das cúpulas sociais

Apesar de todos os esforços para a concretização de uma participação do cidadão através do Parlamento do Mercosul, podemos perceber que, mesmo com praticamente dez anos de existência, foi pouca a participação social, principalmente em virtude da ausência de unificação das eleições em todos os Estados Partes.

No entanto, e considerando os tratados instituídos do Mercosul, como por exemplo, o Tratado de Assunção, Protocolo de Ouro Preto e após eles, os dois Protocolos de Ushuaia que preveem ações para promoção da cidadania da sociedade mercosulina, possuindo até disposições relativas aos casos de inobservância dos preceitos relativos à democracia.

É através desses atos que, em 2006, em Brasília, é inaugurada a I Cúpula Social, que teve como propósito a discussão de temas relativos à sociedade civil, bem como a adoção de medidas para se efetivar uma integração baseada na participação da população mercosulina⁴⁶.

A Declaração obtida na referida reunião, determinou que:

Propomos que os governos apoiem e estimulem a participação direta das organizações da sociedade civil em todos os Subgrupos de Trabalho e nas Reuniões Especializadas do MERCOSUL, e que sejam criados mecanismos para incorporá-las como observadoras no Grupo Mercado Comum (GMC) e no Conselho Mercado Comum. (BRASIL, 2007, p.16)⁴⁷

⁴⁶ As Cúpulas Sociais são espaços de discussão e formulação de propostas de políticas públicas, dos quais participam representantes dos movimentos sociais, dos governos e órgãos do Mercosul. Elas estão na décima edição e constituem a mais inovadora experiência de participação social já realizada no Mercosul. Cfr em: MARTINS, José Renato Vieira; ALBUQUERQUE, Carolina; GOMENSORO, Frederico. MERCOSUL social e participativo: a ampliação da esfera pública regional. In: CAETANO, Gerardo (coord.) Mercosur. 20 Años. Uruguai: CEFIR; 2011.

⁴⁷ Outras informações em: BRASIL. Secretaria Geral da Presidência. MERCOSUL Social e Participativo: Construindo o Mercosul dos povos com democracia e cidadania. – Brasília: Ibraes, 2007.

A participação social se evidencia nessas cúpulas, a partir do momento em os movimentos sociais apresentam propostas para acompanhamento das políticas públicas, cumprindo assim, o objetivo do bloco de promoção da democracia, especialmente a democracia participativa e também concretiza a democracia representativa.

Assim, conforme assevera Martins, Albuquerque e Gomensoro (2011), elas passam a ser espaços supranacionais de discussões, com temas regionais, que possuem primazia sobre os nacionais, valorizando uma cidadania ativa e legitimadora do processo de integração, conferindo autenticidade na definição de políticas públicas e acesso a direitos sociais, consolidando uma cultura democrática da integração.

A XVIII Cúpula Social, realizada em Brasília, apresentou propostas relativas à adoção de políticas públicas para a proteção dos imigrantes, com a discussão de um Estatuto da Cidadania para o Mercosul, bem como uma maior participação social dentro do bloco e um alargamento da integração⁴⁸.

Juntamente com as Cúpulas, o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) é o órgão responsável por promover medidas para a concretização da democracia no Mercosul, assim como por contribuir para uma maior participação da sociedade no processo de integração regional, promovendo a real integração no Mercosul e difundindo sua dimensão econômica e social⁴⁹.

Além disso, o FCES funciona como a instituição responsável por garantir o acesso da sociedade civil ao Grupo do Mercado Comum, órgão responsável por definir questões relativas aos desdobramentos econômicas e relativas à marca integracional do Mercosul, defendendo sempre os interesses dos cidadãos mercosulinos.

Apesar das decisões tomadas em sede do FCES e das Cúpulas Sociais não serem obrigatórias e tratarem apenas de recomendações, que serão dirigidas ao

⁴⁸ Cfr informações em: BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. 18ª Cúpula Social do Mercosul se encerra com leitura de Declaração e pedidos por mais integração. Disponível em: < <http://www.secretariageral.gov.br/menu-de-relevancia/cupula-social-do-mercosul-2015>>. Acesso em 29 de julho de 2015.

⁴⁹ Outros objetivos do Foro, vide em: MERCOSUL. Foro Consultivo Econômico Social. Disponível em: < <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/6572/9/innova.front/fces>>. Acesso em 29 de julho de 2015.

Grupo do Mercado Comum e ao Conselho do Mercado Comum, o que podemos visualizar é o fato de que nesses dois espaços há uma participação da sociedade civil, seja através dos representantes de governos, parlamentos, centrais sindicais, confederações da agricultura familiar, pastorais sociais, cooperativas, organizações de pequenos e médios empresários e entidades com a tratativa de temas que são extremamente relevantes para o desenvolvimento da integração no Cone Sul, permitindo que grupos da sociedade civil dialoguem com os Governos.

5 CONCLUSÃO

Conforme apresentando, apesar de ter sido criado há dez anos, não podemos comemorar as bodas do Parlamento do Mercosul.

Segundo disposto no seu protocolo constitutivo, as eleições diretas, para escolha dos seus representantes deveriam ter ocorrido no ano de 2010, sendo que, em 2014, as eleições seriam no mesmo dia.

Visualizamos, portanto, uma real violação da norma do Parlamento do Mercosul, que traduza mentalidade existente na América Latina, pela preferência para o modelo intergovernamental, que espelha apenas a vontade dos Estados em sua decisão, não sendo portanto, de interesse dos Estados, a definição da pauta acerca das eleições para o Parlasul.

Além disso, os Estados Partes não estão desempenhando o seu papel de auxiliar na integração mercosulina, uma vez que não ainda falta a definição sobre o estabelecimento das eleições diretas e os critérios relativos à escolha dos parlamentares para comporem a bancada junto ao Parlamento do Mercosul.

Uma alternativa para a participação social dentro do Mercosul se dá através das Cúpulas Sociais e do Foro Consultivo Econômico Social, com a apresentação de propostas que são levadas aos governos dos Estados Partes, sempre com o propósito de se desenvolver a democracia e a integração.

Percebemos que é necessário, para o desenvolvimento do Parlamento do Mercosul, uma melhor observância das suas diretrizes pelos Estados Partes, mas

uma alternativa, até a concretização das eleições diretas para a escolha dos mercoparlamentares, se dá, pela participação social nas Cúpulas Sociais e no FCES.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Elizabeth. *Mercosul e união europeia: estrutura jurídico institucional*. 3. ed. atual. Curitiba: Juruá, 2003,

AGOSTINE, Cristiane. Desinteresse compromete eleições para o Parlamento do Mercosul. Inesc – Instituto de Estados Socioeconômicos. Brasília. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/desinteresse-compromete-eleicao-para-parlamento-do-Mercosul/>>. Acessado em 22 de abril de 2015.

BRASIL. MERCOSUL. Parlamento do Mercosul. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/index.php/o-mercosul-na-vida-do-cidadao/parlamento-do-mercosul>>. Acesso em 20 de julho de 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5279/2009 – Estabelece normas para as eleições, em 3 de outubro de 2010, de parlamentares do Mercosul, 26 de maio de 2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=435878>>. Acesso em 28 de julho de 2015.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 126/11 - Estabelece normas para as eleições, em 7 de outubro de 2012, de Parlamentares do Mercosul, 29 de abril de 2011. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=99608>. Acesso em 28 de julho de 2015

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 358/13 - Estabelece normas para as eleições de Parlamentares do MERCOSUL, 04 de setembro de 2013. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=114249>. Acesso em 28 de julho de 2015.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência. MERCOSUL Social e Participativo: Construindo o Mercosul dos povos com democracia e cidadania. – Brasília: Ibraes, 2007.

BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 02/15 - Dispõe sobre a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, sua composição e organização. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=249217&norma=268728>>. Acesso em 28 de julho de 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 14/15 - Designa os integrantes da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/89360476/dou-secao-1-09-04-2015-pg-2>>. Acesso em 28 de julho de 2015.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. 18ª Cúpula Social do Mercosul se encerra com leitura de Declaração e pedidos por mais integração. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/menu-de-relevancia/cupula-social-do-mercosul-2015>>. Acesso em 29 de julho de 2015.

CAETANO, Gerardo. Parlamento Regional y Sociedad Civil en el proceso de integración ¿Una nueva oportunidad para “otro” Mercosur?. Analisis y Propuestas, Montevédu: FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, 2006. Disponível em: <http://www.fesur.org.uy/archivos/file/AyP24_Caetano.pdf>. Acesso em 10 de abril de 2015.

CASAL, Oscar. El camino hacia el parlamento del Mercosur. Analisis y propuestas. Montevédu: Friedrich Ebert Stiftung, 2005

FIER, Florisbal (Dr. Rosinha). Parlamento do Mercosul: identidade comum e cidadania. Disponível em: <<http://ptcuritiba.org.br/artigos/o-parlamento-do-Mercosul-e-a-cidadania/>>. Acesso em 20 de Julho de 2015

FONTOURA, JORGE. Limites constitucionais a parlamentos regionais e à supranacionalidade: o dilema dos blocos econômicos intergovernamentais. In: Revista de informação legislativa, v. 40, n. 159, p. 219-224, jul./set. 2003.

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER; COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR. Hacia el parlamento del Mercosur – una recopilación de documentos. 2 ed. Uruguai: Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

MARTINS, José Renato Vieira; ALBUQUERQUE, Carolina; GOMENSORO, Frederico. MERCOSUL social e participativo: a ampliação da esfera pública regional. In: CAETANO, Gerardo (coord.) Mercosur. 20 Años. Uruguai: CEFIR; 2011.

MATA DIZ, Jamile Bergamaschine. Mercosur – orígens, fundamentos, normas y perspectivas. Curitiba: Juruá, 2007.

MERCOSUL. Parlamento do Mercosul. Representação bolivariana no Parlasul. Disponível em: <<http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/9759/2/parlasur/representac%C3%A3o-bolivariana-no-parlasul.html>>. Acesso em 28 de julho de 2015.

MERCOSUL. Foro Consultivo Econômico Social. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/6572/9/innova.front/fces>>. Acesso em 29 de julho de 2015

MERCOSUL. Tratado de Assunção, tratado para a constituição de um mercado comum entre a República Argentina, República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, 26 de março de 1991. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/tratado_de_assuncao_pt.pdf>. Acesso em 01 de julho de 2015.

MERCOSUL. Parlamento do Mercosul. Acordo político para consolidação do Mercosul e proposições correspondentes. Disponível em: <<http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/4296/1/acordo-politico-do-mercosul.pdf>>. Acesso em 20 de julho de 2015

MERCOSUL. Comissão Parlamentar Conjunta. Regimento Intenro. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/actasoft/actameracosul/espanhol/documentos.htm>>. Acesso em 30 de maio de 2015

MERCOSUL. Parlamento do Mercosul. Representação bolivariana no Parlasul. Disponível em: <<http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/9759/2/parlasur/representac%C3%A3o-bolivariana-no-parlasul.html>>. Acesso em 28 de julho de 2015

MERCOSUL. Parlamento do Mercosul. Regimento Interno. Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org/index1_portugues.asp#>. Acesso em 25 de abril de 2015

MERCOSUL. Parlamento do Mercosul. *Mercosur/pm/so/proy. norma 02/2010 e mercosur/pm/sext./proyecto de norma n°02/2009*. Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org/parlasur/innovafront/actos_del_parlamento.jsp?titulo=&anio=0&tipo=7&cmdaction=search&channel=parlasur&site=2&contentid=7453>. Acesso em 31 de maio de 2015

MERCOSUL. Parlamento do Mercosul. *Mercosur/pm/so/decl. 09/2010*. Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org/index1_portugues.asp#>. Acesso em 31 de maio de 2015.

PEROTTI, Alejandro Daniel. ¿Por qué cabe incluir al Parlamento del Mercosur en el régimen de las opciones consultivas ante el Tribunal Permanente de Revisão? Revista MERCOSUR Parlamentario, Buenos Aires, nº 1, pp. 24 a 28 mayo, 2006. Disponível em: <<http://www.mercosurparlamentario.org/revistas/MP1-04-Opinion.pdf>>. Acesso em 14 de abril de 2015.

PEROTTI, Alejandro Daniel. Sobre algunos aspectos de la elección directa de parlamentarios argentinos al Parlamento del MERCOSUR: fecha de asunción, inmunidades y Poder Judicial. Disponível em: <<http://www.abogados.com.ar/sobre-algunos-aspectos-de-la-eleccion-directa-de-parlamentarios-argentinos-al-parlamento-del-mercosur-fecha-de-asuncion-inmunidades-y-poder-judicial/16655>>.

PORCELLI, Emanuel. La elección directa al ParlaSur profundiza la participación ciudadana en el MERCOSUR, *Ciência y Política*, 29 de maio de 2015. Disponível em: < <http://cienciaypolitica.com.ar/?p=589>>. Acesso em 20 de julho de 2015

RIBEIRO, Elisa de Sousa. Mercosul: sobre democracia e instituições. 1 ed. Curitiba: CRV, 2012

VENTURA, Deisy Ventura; DRI, Clarissa. Uma assembleia em construção: funções e desafios do Parlamento do Mercosul. In: FISCHER-BOLLIN, Peter. Anuário Brasil-Europa 2008. cit..

VENTURA, Deisy Ventura; DRI, Clarissa. *Acordo define proporcionalidade no Parlasul*. Câmara dos Deputados, Brasília, 28 de abril de 2009. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/DIREITO-E-JUSTICA/133811-ACORDO-DEFINE-PROPORCIONALIDADE-NO-PARLASUL.html>>. Acesso em 24 de abril de 2015.

VENTURA, Deisy Ventura; DRI, Clarissa. *Entendiendo el Parlamento del Mercosul. Poder Ciudadano*. Disponível em:<<http://poderciudadano.org/sitio/wp-content/uploads/2015/06/Parlasur-composicion-Poder-Ciudadano.pdf>>. Acesso em 28 de julho de 2015.

INTEGRAÇÃO REGIONAL E SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS: ADEQUAÇÃO ENTRE MEIOS E FINS

Patrícia Cristina Orlando Villalba¹

1 INTRODUÇÃO

O tema do presente trabalho está delimitado na exposição e na análise do contexto histórico tido como pano de fundo do denominado direito da integração, no que concerne às consequências jurídicas, especialmente sob o enfoque do direito comparado nos respectivos sistemas de solução de controvérsias.

Justifica-se a presente pesquisa nas comparações entre os sistemas jurisdicionais adotados pelos diversos blocos – União Européia, Mercosul, OMC, Comunidade Andina, entre outros.

A pesquisa foi motivada por alterações ocorridas no Sistema de Solução de controvérsias do Mercosul, as quais aproximaram o bloco do denominado sistema europeu, vez que antes da vigência do protocolo de Olivos, as demandas ocorriam apenas pela via diplomática ou através de tribunais arbitrais *ad hoc*, isto é, a cada controvérsia, se por opção dos Estados Parte, convocava-se um tribunal arbitral para resolver a questão controversa. No entanto, com os tribunais criados e desfeitos tão logo pacificada a questão, a possibilidade de gerar duas decisões díspares sobre o mesmo tema era recorrente. O Tribunal Permanente de Revisão, por outro lado, possui composição *perene*, cuja função é, majoritariamente, revisar laudos arbitrais do tribunal *ad hoc*, prestar consultorias e atuar como última instância nas soluções

¹ Advogada. Mestre em Direito do Comércio Internacional na Universidade de São Paulo. Especialista em Direito Tributário pelo IBET. Graduada em Contabilidade pela FIPECAFI/USP.

de discórdias entre países dos blocos. Entretanto, os países participantes da controvérsia também podem optar de início que a demanda seja enviada diretamente ao Tribunal Permanente. O Tribunal Permanente de Revisão deve criar a base interpretativa da legislação do Mercosul, sendo esta base também de cunho permanente, bem como os métodos adotados nas resoluções dos casos, aplicáveis também aos precedentes semelhantes, razão pela qual se aponta aparente proximidade entre a função do TPR e a função do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

Outras Organizações internacionais, tanto de caráter regional quanto universal, possuem métodos jurisdicionais de outro Norte. A mencionada União Europeia, por exemplo, possui um sistema de solução de conflitos com um Tribunal de Justiça instalado, pela via judicial, integrada ao direito nacional dos Estados, de cunho comunitário e não de direito internacional público – caso do Mercosul – resolvendo questões controversas judicialmente.

Contudo, a adoção de um mecanismo de solução de controvérsias complexo perpassa necessariamente o estágio da integração econômica, pelo que desde já se adianta o posicionamento da autora no tocante à impossibilidade de transplante jurídico sem a necessária correspondência com o estágio econômico de desenvolvimento integracionista do bloco.

Para alcançar a exposição e análise destas questões, o estudo está focado nas origens da integração regional para solução de conflitos, conduzindo às ponderações que impliquem relevância para avaliação sobre a possibilidade, utilidade e viabilidade da adoção de um Tribunal de caráter supranacional ao Mercosul. Considerações acerca do direito comunitário europeu e suas especificidades serão tecnicamente pontuadas no tópico 4. Ao fim, encontram-se as considerações finais da autora.

O presente trabalho possui como fundamento a verificação de textos, artigos e obras condizentes ao tema pesquisado, sendo utilizados também dispositivos legais, em especial o Tratado de Assunção e seus respectivos protocolos, bem como o Protocolo de Olivos e suas normas derivadas e; ainda, parte das jurisprudências mercosulina e européia sobre o tema.

2 A INTEGRAÇÃO COMO PRIMEIRO MÉTODO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS: AS ORIGENS DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

As diferenças naturais, culturais, entre outras, inerentes às localizações geográficas, ao desenvolvimento e distribuição dos povos sobre a superfície terrestre ao longo dos séculos tiveram reflexos no comércio internacional destas nações. Isto, porque a superioridade de determinados Estados em especiais setores produtivos os colocou em situação de destaque e em alguns casos como precípuos fornecedores de suas especialidades aos demais países, principalmente aos carentes de suas maiores virtudes econômicas. A lógica para que tal cenário se concretizasse fica evidente ao se pensar no mais primitivo mecanismo de relações comerciais, qual seja, o escambo. Como é sabido, nesta prática arcaica quem produzia em maior quantidade determinada mercadoria a fornecia, como moeda de troca, por produtos que não confeccionava; fosse por inaptidão, falta de recursos, opção, ou qualquer outro motivo que justificasse sua hipossuficiência. Ao se transpor o escambo para dimensões nacionais, posicionando cada nação como sujeito comercial, tem-se a primeira justificativa para a integração como método de solução de conflitos.

À medida que muitas guerras se deram por motivos econômicos e como exemplo relativamente recente tem-se a guerra do Iraque, com inquestionável viés comercial da exploração de petróleo, verifica-se que os conflitos armados ainda são contemporâneos, embora menos recorrentes.

Após várias tentativas incipientes de integração econômica² (QUADROS, 2004, p. 33-34), foi só após a Segunda Guerra Mundial, com a Europa destruída e aberta a toda ajuda possível para se reconstruir, com especial destaque para o Plano Marshall, que a cooperação econômica tornou-se atraente para o aproveitamento das vantagens comparativas dos países visando aumentar a produção e o comércio

² Após outras tentativas de união política, depois da primeira guerra mundial os povos europeus tomaram consciência de sua fragilidade. Neste contexto, Heerfordt sugere a Europa *Communis*; Cousenhove-Kalergi, a Pan- Europa. Surgem iniciativas para criação de uma nação européia e de um federalismo europeu. Em 1927, em Viena, é divulgado o Manifesto Pan-Europeu e Waldimir Waytinsky publica o livro “*Les États-Unis d’Europe*”, propondo uma União Aduaneira Européia como transição para uma União Européia confederal. Em 1929, com a crise da bolsa de Nova York, os planos ficaram suspensos, já que a tendência em tais períodos é muito mais protecionista que de cooperação. Com a crise, a Europa ressaltou o nacionalismo, distorcido em seu pior aspecto, e dele adveio a segunda guerra mundial. (QUADROS, 2004, p. 33-34.)

mundial.³ Foi nesse período, particularmente em razão dos processos de independência das colônias do império europeu, que houve a institucionalização do regionalismo internacional através da criação de organizações internacionais com tal caráter, sob o critério geopolítico de seleção dos membros. (VELASCO, 1999. p. 41).

Ainda, a evolução do direito internacional após a Carta das Nações Unidas proporcionou um ambiente favorável às negociações econômicas pacíficas. Conforme Santis Basso (2004, p. 106) na análise sobre o tema: “A cooperação econômica é utilizada desde a antiguidade como maneira de aproveitar as vantagens comparativas dos países para aumentar a produção e o comércio mundial. É baseada na diminuição de barreiras, principalmente alfandegárias, ao comércio entre os países, com o objetivo de garantir maior oferta de produtos a um preço mais acessível aos consumidores, aumentando o fluxo comercial entre eles. O sistema multilateral é o grande expoente desse sistema, mas as dificuldades de rápida implementação do multilateralismo completo, em razão das diferentes características e estágios de desenvolvimento encontrados no mundo, faz com que o regionalismo seja aceito nesse sistema, como a ‘segunda melhor opção’ e passo anterior ao multilateralismo.”

Constantemente, a civilização tem buscado métodos para que, diante de conflitos entre as nações, as repercussões de caráter econômico, por afetarem consequentemente as condições sociais da população, sejam minimizadas. Portanto, a institucionalização de uma cooperação internacional permanente, à parte de conflitos posteriores que pudessem surgir entre os mais diversos Estados e em posição de imunidade evitando retaliações diretas, foi, conforme Campos (2008, p. 40-41) um “anseio comum a homens fora do comum”. Por Schuman, na declaração homônima⁴, que entre outros elementos trouxe a proposta de “colocar o conjunto da produção franco-alemã do carvão e do aço sob controle de uma Alta Autoridade comum [...] através de realizações concretas que criem [...] uma solidariedade de fato.” (CAMPOS, 2008, p.58). Com tal intuito, em 1951, a solução foi prontamente

³ Vide Apêndice – Cronologia da integração européia.

⁴ Declaração Schuman, de maio de 1950, proferida pelo governo francês por meio de seu ministro dos negócios estrangeiros, Robert Schuman. O discurso foi preparado por Jean Monet.

acatada pela Alemanha, através do chanceler alemão Konrad Adenauer e foi firmado o Tratado de Paris entre Bélgica, França, Itália, República Federal da Alemanha, Luxemburgo e Países Baixos, instituindo a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, considerada o embrião da hoje denominada União Europeia. Ao fim da segunda guerra mundial, com o acordo GATT de 1947, um novo sistema de soluções de controvérsias também foi previsto, desta vez em uma organização mundial e não regional como é o caso europeu. O anexo 2 do acordo GATT, com 27 artigos e quatro apêndices já trazia a previsão de um órgão de resolução de litígios referente aos direitos e obrigações dos Estados Partes no âmbito do tratado. Com os Tratados de Roma, de 1957, duas novas organizações europeias foram criadas: o EURATOM e a CEE, comunidade econômica de Energia Atômica e Econômica Europeia, respectivamente. Observa-se que cada uma das organizações foi dotada de uma estrutura própria, bem como de um sistema jurisdicional para a solução de conflitos, um para cada organização. O Tratado de Bruxelas⁵, assinado em 1967, fundiu as instituições comunitárias estruturalmente.⁶ O Ato Único Europeu de 1987 trouxe modificações institucionais do Tratado de Roma e criou o Tribunal Comunitário de Primeira Instância para resolver questões decorrentes de direito comunitário, mas de interesse de particulares. São estes os precedentes dos órgãos institucionais mais remotos para a resolução de litígios decorrentes de acordos internacionais.

No que toca à integração europeia, foi em 1992, com a assinatura do Tratado de Maastrich, que se criou efetivamente a União Européia. O Tratado de Amsterdã (1997) almejou o alcance da união política e econômica que hoje se tem no bloco, consolidando novas diretrizes de segurança externa comum aos países e a instituição de uma moeda única, o Euro. Neste ponto, a integração formalizou seu caráter comunitário de modo evidente, ultrapassando a condição meramente mercantil, ao contrário dos objetivos da OMC e do Mercosul. Em 2001, foi assinado o Tratado de Nice, adequando a estrutura da comunidade aos dez novos países membros,

⁵ Também chamado de “Tratado de Fusão”, posto que fundiu os conselhos e a comissão das três comunidades.

⁶ Cumpre esclarecer que os Tribunais fundiram-se antes, através de uma convenção assinada no mesmo dia dos dois Tratados de Roma (25.03.1957), prevendo um “único tribunal para exercer as competências dos três tratados, o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, em Luxemburgo, ao qual foi adicionado pelo art. 225 do tratado da Comunidade Européia uma jurisdição encarregada de conhecer, em primeira instância, de certas categorias de causas sem prejuízo de recurso para o TJ, limitado a questões de direito.” (CAMPOS, 2002. p. 17-18).

alargando-a para vinte e cinco Estados Membros em 2004 e para vinte e sete membros em 2007, contando com 28 países atualmente, com a entrada em 2013 da República da Croácia, tal tratado reduziu os Tratados da Comunidade Europeia e o de Maastrich a uma só versão consolidada. Em 2004, assinou-se a Constituição Europeia, que não chegou a ser ratificada e foi substituída em 2007 pelo Tratado de Lisboa, ratificado em 2009.

O Tratado de Lisboa atribuiu à União Europeia o *status* de pessoa jurídica capaz de firmar acordos internacionais em nome da comunidade, sendo, até o momento, estes os principais atos fundacionais da integração de direito comunitário.

No tocante à integração latino-americana, em especial a que deu origem ao Mercosul, os precedentes se encontram em Simón Bolívar, em 1826, no mesmo período em que a Europa ansiava por atividades meramente cooperativas, conforme citado anteriormente. A América, por outro lado, tinha laços mais fortes entre seus povos. Além do idioma comum a grande parte do continente, a oposição ao outrora colonizador europeu, em especial o espanhol, constituía um ponto comum de defesa política contra a fragilidade de suas independências recentes. Não foi à toa que a ideia partiu do revolucionário Bolívar⁷, que convocou o Congresso das Nações da América Hispânica⁸ com o objetivo de promover os ideais integracionistas estampados na Carta da Jamaica⁹. O revolucionário pretendia a unificação dos países de língua espanhola da América Latina. No entanto, conforme Bolívar também profetizou na mencionada Carta, a união de países recentemente livres seria tão difícil que apenas um Deus poderia consegui-la.

Após a iniciativa frustrada da Convenção do Panamá, a união latino-americana só foi novamente cogitada mais de um século depois, no contexto pós-

⁷ Na época presidente da Colômbia, da Bolívia e libertador do Peru da colonização espanhola.

⁸ Também chamado de Congresso do Panamá, convocado para o período de 22 de junho a 15 de julho de 1826.

⁹ *“Es una idea grandiosa pretender formar de todo el mundo nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión debería, por conseguinte, tener un solo gobierno que confederase los diferentes Estados que hayan de formarse; mas no es posible porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes dividen a la America. Qué bello sería que el istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos.”* (BOLÍVAR, Simón. **Carta de Jamaica**. 1815. Disponível em:

http://www.bicentenario.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=95:independencia-independencias-iberoamericanas-qcarta-de-jamaicaq&catid=66:archivo-historico.. Acesso em: 25 abr. 2009.)

segunda guerra mundial, tal como na Europa, especialmente em razão do *déficit* na balança de pagamentos dos países sul-americanos.¹⁰ Em uma espécie de versão latina do Plano Marshall, no que toca ao caráter desenvolvimentista, a ONU propôs o debate sobre a integração latino-americana através da CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe –, criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC)¹¹, com viés preponderantemente econômico. No mesmo ano, criou-se a OEA – Organização dos Estados Americanos – através da Carta de Bogotá¹², como uma espécie de representação americana da ONU, de objetivos tão abrangentes quanto ineficazes¹³, cuja importância se reflete no fato de ter se tornado norte de todos os processos integracionistas das Américas.

De um dos grupos de trabalho da CEPAL, surgiu o projeto do Tratado de Montevidéu, em 1958, que foi assinado em 18 de fevereiro de 1960 por Argentina, Chile, Brasil, México, Paraguai, Peru e Uruguai. O Tratado constituiu a ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio. Posteriormente, a união teve adesão de Colômbia, Equador, Venezuela e Bolívia.¹⁴ O objetivo da ALALC consistia na criação de uma Zona de Livre Comércio que após doze anos da entrada em vigor do Tratado deveria evoluir para um Mercado Comum.¹⁵ Disto se infere que a integração regional surgiu e se manteve na América como alternativa viável para

¹⁰ “Desde o final da segunda guerra mundial, até o seu término, houve uma significativa elevação da demanda de manufaturas no valor do comércio mundial e uma diminuição da demanda de produtos primários. Como os países em desenvolvimento eram exportadores de produtos primários e importadores de manufaturas, suas balanças comerciais acusavam um *déficit* crônico, com o endividamento seguinte. Conseqüentemente, com a rápida perda de importância relativa dos produtos primários produzidos na América Latina, o significado da região no comércio mundial corria o risco de seguir diminuindo.” (BRANCO, 1997. p. 129)

¹¹ “A CEPAL foi criada para monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, assessorar as ações encaminhadas para sua promoção e contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho ampliou-se para os países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social e sustentável. Hoje, são 44 os Estados-membros e 8 Países-membros associados.” (CEPAL. Comissão Econômica para América Latina e Caribe. Disponível em: <<http://www.eclac.org>>. Acesso em: 7 dez. 2015.)

¹² Como no caso do Tratado de Paris, observa-se que existem outros documentos designados como “Carta de Bogotá” que nenhuma relação tem com o instituto em questão.

¹³ Brasil, Decreto Legislativo 64 de 07.12.1949. Capítulo VII. Art. 30: Os Estados-Membros, inspirados nos princípios de solidariedade e cooperação interamericanas, comprometem-se a unir seus esforços no sentido de que impere a justiça social internacional em suas relações e de que seus povos alcancem um desenvolvimento integral, condições indispensáveis para a paz e a segurança. O desenvolvimento integral abrange os campos econômicos, sociais, educacionais, culturais, científicos e tecnológicos, nos quais devem ser atingidas as metas que cada país deve definir para alcançá-lo.

¹⁴ Colômbia em 30.09.1961, Equador (03.11.1961), Venezuela (31.08.1966) e Bolívia (08.02.1967).

¹⁵ Preâmbulo, Art. 1, Art. 2 e Art. 61. ANEXO A – Excerto do Tratado de Montevidéu de 1960.

se alcançar o elemento propulsor do desenvolvimento pelo comércio internacional. A integração regional americana teria o escopo de reequilibrar as balanças de pagamentos dos Estados Partes e possibilitar o crescimento econômico.

Contudo, a história da integração tem mostrado que quanto mais ambiciosos forem os objetivos de um Tratado, mais difícil se torna alcançar sua eficácia e a efetiva transposição para o mundo fático.

No que toca à ALALC, ao final da década de 70, era latente a disparidade entre a integração prevista no Tratado e a que efetivamente ocorrera na região. Diante da ineficiência do dispositivo, especialmente por estender automaticamente acordos bilaterais a todos os Estados Partes do bloco, os países latino-americanos firmaram em 12 de agosto de 1980 um novo Tratado de Montevidéu, que deu origem a ALADI – Associação Latino-Americana de Integração.

Com efeito, os objetivos da ALADI elencados no novo Tratado eram mais modestos e flexíveis.¹⁶ A união multilateral se adequara às reais capacidades dos Estados Parte e previu a possibilidade de acordos bilaterais ao mencionar um “pluralismo convergente”, bem como ao prever nas disposições a possibilidade de acordos parciais e exceções ao tratamento igualitário entre os estados membros. O mercado comum latino-americano permaneceu como um dos objetivos, mas as normas de cooperação estabelecidas entre duas unidades econômicas passaram a não ser mais obrigatoriamente estendidas aos demais países membros.¹⁷ No entanto, não foi possível também a esta associação alcançar os objetivos traçados, muito embora ainda permaneça atuante até hoje. Para BARBOSA (1991, p.88-90), as razões são as seguintes:

- a) o Tratado não conseguiu emplacar a supremacia de uma visão comunitária aos interesses individuais dos países-membros;
- b) os compromissos multilaterais assumidos no âmbito do bloco sempre conservaram o poder de decisão dos países envolvidos de continuar privilegiando relações bilaterais com países desenvolvidos e

¹⁶ Art. 7, 8 e 14 do Tratado de Montevidéu de 1980 em oposição aos arts. 18, 19 e 20, sobre o tratamento da nação mais favorecida do Tratado de 1960.

¹⁷ BRANCO, 1997, p. 132.

c) o modelo da ALADI, marcado por uma ênfase comercialista, continuou apostando na negociação de preferências comerciais e eliminação de restrições não-tarifárias que nos vinte anos anteriores não deram certo na ALALC.

Por fim, parte da doutrina ainda aponta o contexto econômico mundial à época da assinatura deste tratado como agravante, no que tange às crises do petróleo de 1973 e 1979 e a decorrente recessão que assolou economias de países do terceiro mundo.¹⁸

Embora fragilizados pelo aumento da dívida externa, a cooperação entre os Estados latino-americanos foi a solução adotada pelos principais países da região. Todavia, ao contrário da Europa, dos precedentes e do determinismo histórico, o objetivo latino-americano era muito mais desenvolvimentista do que pacifista.

Nesta esteira, Brasil e Argentina, a despeito de suas históricas rivalidades e sob o governo de lideranças efetivamente convencidas da centralidade do relacionamento bilateral deram início à cooperação de vontades (GONÇALVES, 2003, p.11) Ainda, por temerem os primeiros sintomas do que viria a ser a globalização – liberalização comercial, privatização e queda de fronteiras com consequente formação de blocos econômicos – Brasil e Argentina firmaram vários acordos bilaterais de caráter setorial¹⁹ que vieram a culminar com o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Argentina-Brasil (PICAB), assinado em 18/11/1988 e negociado desde 1986. Tal acordo tinha como objetivo final a criação de um Mercado Comum Binacional no prazo de dez anos, bem como previa uma segunda etapa com a harmonização gradual das demais políticas necessárias à formação do mercado comum entre os dois EP.

¹⁸ “Frente à imperativa necessidade de flexibilização do pactuado na ALALC e da necessidade de pactos parciais entre um número menor de países, de modo a se alcançar o desenvolvimento preconizado na Carta de Bogotá de 1948, alguns dos signatários de Montevideu I; Bolívia, Chile, Colômbia Equador e Peru firmaram, em 26.05.1969, o Acordo de Cartagena (Colômbia) que instituiu o Pacto Andino. Posteriormente, tal pacto veio a aderir a Venezuela em 1973 e consolidado pelo Protocolo de Quito, assinado em 1976. Em 1997 tornou-se Comunidade Andina pelo Protocolo de Trujillo. O Chile deixou o bloco durante o Governo de Pinochet, em 1976. A Venezuela deixou o bloco no governo Chaves, em 2006. Hoje são membros: Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. Associados: Chile, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Observadores: México e Panamá.” (GONÇALVES, José Botafogo; LYRO, Maurício Carvalho. Aliança estratégica entre Brasil e Argentina: Antecedentes, Estado atual e Perspectivas. Dossiê CEBRI. 2003. v. 2, Ano 2. p.11.)

¹⁹ Ex: Ato/Declaração do Iguazu, assinado em 1985, ano da redemocratização do Brasil. É tido como o ato inicial do Mercosul. Tal ato previu o estabelecimento de uma comissão binacional. Cf. MRE. Ministério das Relações Exteriores. <<http://www2.mre.gov.br/dai/biargent.htm>>. Acesso em: 20 abr. 2009.

Contudo, a convite dos países Brasil e Argentina, o projeto de integração extrapolou os limites bilaterais e Paraguai e Uruguai aderiram ao projeto do Mercosul. Destarte, em 26/03/1991, foi assinado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai o Tratado de Assunção, ato constitutivo do Mercado Comum do Sul, cujo vigor teve início em 29/11/1991, nos termos do artigo 19 do referido instrumento. A Venezuela aderiu ao Tratado em 2012.

Dentre as modalidades possíveis de integração econômica²⁰, o projeto dos países do Mercosul consistia no alcance gradual de um Mercado Comum do Sul²¹, precedido por um período de transição a serviço de um programa de liberação comercial²², ou seja, de eliminação progressiva de qualquer barreira econômica e política no comércio entre os Estados Parte.

Originalmente, dispunha o tratado que até a data limite de 31 de dezembro de 1994, prazo final do período de transição, os membros se comprometeriam a efetuar reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas à entrada de produtos provenientes de outros países dentro do Mercosul. O Tratado de Assunção é definido pela doutrina majoritária como um acordo constitutivo e não como um “acordo-quadro”, este último, com a preponderância de cláusulas programáticas. (VENTURA, 2003, p. 17). Trata-se, portanto, de um acordo misto. Neste sentido, sobre a natureza jurídica do Tratado de Assunção:

[...] os Estados-membros adotaram uma “atitude dialética” (é um elemento de mudança e de continuidade. De mudança porque tende a uma nova configuração, não apenas econômica e comercial mas também política; um elemento de continuidade pois ele prolonga os esforços de integração por Brasil e Argentina, assim como pelo continente). O TA contém elementos de mudança e de continuidade, o que torna complexa a determinação de sua natureza jurídica. Convenção sinalagmática, da qual algumas obrigações recíprocas são imediatamente exigíveis, o TA compreende igualmente disposições de natureza programática. Cada um de seus dispositivos possui, portanto, um valor jurídico diferente. (VENTURA, 2003, p.8)

²⁰ Zona de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum e União Econômica e Monetária, que serão detalhadas mais adiante.

²¹ Art. 1 do TA. Em Deisy Ventura: “Quando a Comunidade Econômica Européia foi criada, o Tratado de Roma previu um período de transição de 12 anos para chegar à união aduaneira e ao mercado comum, sendo posteriormente abreviado para 10 anos e meio.” (VENTURA, 2003. p. 8.)

²² Art. 5, “a” do TA.

No Tratado de Assunção, seguindo o exemplo da ALADI, a integração mercosulina reconheceu as diferenças pontuais de ritmo para a República do Paraguai e para a República Oriental do Uruguai²³ e permitiu desigualdades na integração de tais países. No tocante às barreiras não tarifárias, até a data limite do período de transição seriam admitidas as cláusulas de salvaguarda dentro dos limites do anexo IV do Tratado de Assunção. Por fim, para o alcance da liberação que culminaria na realidade fática de um Mercado Comum, o acordo dispôs sobre a adoção de uma TEC (Tarifa Externa Comum), característica da União aduaneira.

2.1 A Integração Latina e os Métodos Jurisdicionais Adotados para Solução de Disputas

Do exposto no item anterior, é possível concluir, em um plano geral, que a formação de blocos econômicos que extrapolam os limites territoriais nacionais foi um meio de dirimir conflitos, especialmente econômicos, entre as nações de um mundo transnacional. Para os conflitos por sua vez originados da solução primeira, cada bloco optou por sistemas diferentes para resolver divergências. Adianta-se que tanto estas divergências quanto o caráter dos blocos têm viés mais político do que jurídico. A finalidade do sistema de solução de disputas é efetivar a aplicação da normativa a que se comprometeram os signatários.

Cada bloco define em seus protocolos e demais acordos, podendo até fazê-lo no próprio ato constitutivo o que é inclusive o mais comum, o método que será utilizado para resolver controvérsias decorrentes da interpretação ou aplicação dos acordos. As diferenças entre os blocos e seus respectivos níveis de integração se estendem ao método adotado para a solução das controvérsias.

Tomando-se como exemplo a União Europeia em razão da antiguidade e do pioneirismo na integração regional, o sistema de solução de conflitos jurisdicional adotado foi o método judicial, com tribunais judiciais instalados, diretamente interligados ao direito nacional dos Estados. Os objetivos na União Europeia, caracterizados como de direito comunitário, gênero à parte do direito posto muito diverso dos moldes do direito internacional público clássico, são mais abrangentes

²³ Art. 6. do TA.

que os do Mercosul e das integrações em geral. Comparando-se aos processos integracionistas latinos, o modelo de solução de conflitos do sistema europeu assemelha-se mais à Comunidade Andina no que toca ao tribunal supranacional e à recente UNASUL – União de Nações Sul-Americanas –, no que se refere aos objetivos integracionistas.²⁴ Neste sentido, é pertinente tecer algumas considerações sobre a gênese de alguns processos de integração contemporâneos. Na análise de BOHLKE (2006, p. 31-32), as principais características dos processos integracionistas são:

“(i) estreita ligação entre integração e interdependência; (ii) a integração pode ser vista como processo e como estado; (iii) presença de fases de preparação percorridas antes de iniciarem os processos de integração; (iv) semelhança nas etapas por meio das quais evolui o processo de integração; (v) os objetivos visados com a integração; e (vi) o surgimento do novo ramo do Direito ligado à integração.”

O mesmo autor explica que a interdependência mencionada no item (i) pode significar o mesmo que uma mútua dependência, no entanto, nem sempre é necessariamente favorável de modo a proporcionar benefícios mútuos, o que geraria uma interdependência assimétrica. Para muitos, é o que ocorreria caso o Brasil aderisse à integração da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Para medir tais benefícios, propõe o autor a análise dos “ganhos conjuntos” e dos “ganhos relativos”. Os conjuntos indicam os avanços do grupo de Estados e os relativos se referem aos benefícios diante de terceiros Estados e outras organizações internacionais. Além disso, Bohlke observa que a interdependência pode ser “positiva” ou “negativa”. No primeiro caso, ocorre se as boas práticas, bem como as mudanças prejudiciais a determinado Estado, contaminam outros membros. Isto ocorre quando tanto as boas práticas de determinado Estado quanto os reflexos internos que venha a sofrer por mudanças prejudiciais no cenário internacional, tais como crises financeiras que abalem sua economia, também se refletem diretamente em outros Estados Partes do bloco, extrapolando de modo efetivo a fronteira nacional e atingindo em escala comunitária os países membros da integração. Tem-se assim uma interdependência positiva. Por outro lado, a interdependência negativa se dá quando os Estados reagem de modos diferentes e antagônicos a um mesmo

²⁴ Cf. Tratado Constitutivo da União. Arts. 2 e 3. (UNASUL. União de Nações Sul-Americanas. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/ingles/csn/treaty.htm>>. Acesso em 20 abr. 2009.)

fato, ou seja, uma crise financeira que prejudique um membro do bloco se reflete como um fato positivo em outro Estado membro.²⁵

Quanto ao item (ii), para o mesmo autor, o “processo” é a integração vista sob um prisma dinâmico, ou seja, abrangendo o “conjunto de ações voltadas a eliminar progressivamente a discriminação entre os distintos espaços econômicos envolvidos”²⁶. Como processo, o Mercosul rumo à integração no estágio de Mercado Comum é um exemplo. O viés de “estado” da integração é estático, é o momento atual do bloco; no Mercosul, o de união aduaneira. Ao se vislumbrar o futuro do Mercosul como um Mercado Comum, tem-se o viés de processo.

Para Karl Deutsch (2006, p.34) o processo integracionista começa com “lideranças intelectuais”, contamina “grandes políticos” e por fim se dá com a fusão dos “movimentos de massa” ou quando “a questão da unificação política se torna intensamente prática”. Deutsch (2006, p.34) também observa, sobre a unificação das colônias americanas, que “as atividades integrativas e o apoio popular tendem a aumentar de intensidade para depois declinarem.” Bohlke (2006, p.35) conclui que “talvez isso se deva ao fato de que, conforme assegura James Meade: as primeiras etapas na formação de uma união são provavelmente as que mais benefícios trazem”. Para o autor, tais análises são relevantes ao Mercosul, vez que o bloco “oscila entre momentos de euforia e esfriamento, e até certo retrocesso. Com períodos de descrença e ceticismo generalizado.” (BOHLKE, 2006, p. 35).

Conforme mencionado, o objetivo mais evidente do Mercosul propunha uma tarifa externa única aos países do bloco. Tal propósito fica restrito à ordem econômica dos países membros, requerendo adequações de cunho alfandegário para, neste compasso, atingir a livre circulação de bens, serviços e capitais entre os Estados-membros. O Mercosul é classificado pela grande maioria da doutrina como uma União Aduaneira imperfeita²⁷, terceiro nível de integração econômica, se perfeita fosse, imediatamente anterior ao Mercado Comum. Tal caracterização se dá

²⁵ Ibid., p.33.

²⁶ BALASSA, Bela. *The Theory of economy integration*. Homewood: Richard D. Irwin, 1961, p.1. *apud* BOHLKE, 2006. p. 33.

²⁷ Dentro dos padrões GATT/OMC. O artigo 24 do GATT foi inspirado na união aduaneira do BENELUX, criada em 1947, mesmo ano do acordo GATT.

em razão dos vários produtos excetuados da TEC²⁸, ao passo que a dupla cobrança da tarifa já foi retirada em 2010.²⁹

Quanto aos níveis de integração econômica, “os parâmetros mundialmente utilizados são os do acordo GATT e da experiência europeia”. (BOHLKE, 2006, p. 35). Assim, no caso do Mercosul, como todos os Estados Parte são membros da OMC, a exceção (art. 24, § 4 do GATT) ao tratamento de nação mais favorecida (art. 1 do GATT de 1947) só procede em casos de união econômica, zona de livre comércio e união aduaneira. O próprio acordo GATT definiu tais termos de modo a evitar fraudes. Os níveis de integração são elencados em seis, quais sejam:

1) ZONA DE PREFERÊNCIA TARIFÁRIA: nela, dois ou mais Estados soberanos negociam entre si listas de itens que gozarão de reduções nas alíquotas dos impostos de importação incidentes. Não se objetiva chegar à alíquota “0”, fixa-se por prazo normalmente determinado (20 anos, geralmente) as alíquotas praticadas em relação a diversos itens das listas de exportação dos países envolvidos. O Imposto de Importação – ou tarifa aduaneira – pode ter um regime jurídico comum ou convencional. O comum, no caso brasileiro, está na lei federal, de competência tributária da União, art. 153, I; o convencional por acordos de constituição da zona ou área de preferência tarifária – competência constitucional da União: art. 21, I. As alíquotas correlacionadas aos itens constam sempre de seus anexos. Existe também a indicação numérica em nomenclaturas comuns. Na ALALC, por exemplo, é a Naladi.³⁰

Acrescenta Basaldúa que tais zonas de preferência podem ser “tarifárias”, “alfandegárias” ou “econômicas”. As “tarifárias” são restritas aos direitos alfandegários que gravam a importação ou a exportação de mercadorias, conforme exposto acima, abrangendo de certa forma a cooperação internacional. As

²⁸ Argentina, Brasil e Uruguai poderiam excluir até 300 artigos, configurando-os em suas “listas de exceções” à TEC. O Paraguai poderia excluir até 399 artigos. Até 2001 deveriam também os produtos excluídos deveriam se adequar a TEC – de 0% a 20%. Até 2001 deveriam ter convergido à TEC a maioria dos produtos em exceção do Brasil e os bens de capital da Argentina e do Brasil. Os bens de informática e telecomunicações, os bens de capital do Uruguai e do Paraguai, bem como as demais exceções do Paraguai, só poderiam convergir à TEC em 2006. (RATTI, Bruno. Comércio Internacional e câmbio. 11 ed. São Paulo: Lex Editora. 2006. p. 446.) O regime para bens de capital foi estendido até 1.º de janeiro de 2009.

²⁹ A dupla cobrança da TEC ocorria do seguinte modo: se um EP importa um produto de um país extrabloco, ao transferir este produto para outro país do bloco, que não o originariamente importador, o produto ficava novamente sujeito à Tarifa Externa Comum (TEC), que já havia sido paga na primeira importação, gerando a dupla cobrança.

³⁰ Paráfrase de GARCIA JÚNIOR, Armando Álvares. Direito Internacional: Questões atuais. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2004.p. 54,56,58-59. (grifos nossos)

“alfandegárias” abrangem outros tributos indiretos aplicados ao comércio exterior, regulam também restrições diretas como cotas, licenças ou monopólios. As “econômicas” abrangem aspectos que constituem um tratamento discriminatório não alfandegário à mercadoria estrangeira. (BASALDÚA, 1998, p. 71-96, apud BOHLKE, 2006. p. 37). O nível seguinte à Zona de Preferência Tarifária é o ponto em que se iniciam os chamados “espaços econômicos integrados”:

2) ZONA/ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO: eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio internacional praticado pelos Estados envolvidos.³¹

Nesta fase, afastam-se também limitações quantitativas e qualitativas. Assim, tem-se uma zona sem tributos sobre o comércio exterior, ou seja, sem impostos de importação e exportação e outras medidas restritivas ao comércio não tarifárias. Quanto a estas últimas, referem-se aos limites de cotas de determinados produtos, um limite quantitativo de importação pelo país que impõem a barreira. Ainda, por barreiras técnicas, que seriam uma espécie de “protecionismo regulatório”. (BALSADÚA, 1998 apud BOHLKE, 2006. p. 37.) Para Alan Sykes, o protecionismo regulatório é assim definido:

[...] qualquer custo desvantajoso imposto às empresas estrangeiras através de regulação política que as discrimine ou qualquer outra desvantagem que lhes acarrete, de uma forma desnecessária para atingir algum objetivo regulamentar genuíno e não protecionista. Regulamentos protecionistas podem resultar de requisitos regulamentares importantes – o processo de avaliação de conformidade.³² (Livre tradução.)

Por sua vez, o art. 24, § 8, “b” do GATT dispõe que a Zona Livre de Comércio seria: “um grupo de dois ou mais territórios aduaneiros no qual tarifas e outras medidas restritivas ao comércio [...] são eliminadas de praticamente todo o comércio entre os territórios constitutivos relativamente a produtos originários de tais territórios.”

³¹ Paráfrase de GARCIA JÚNIOR, Armando Alvares. Direito Internacional: Questões atuais. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2004.p. 54,56,58-59. (grifos nossos)

³² “any cost disadvantage imposed on foreign firms by regulatory policy that discriminates against them or that otherwise disadvantages them in a manner that is unnecessary to the attainment of some genuine, non-protectionist regulatory objective. Regulatory protectionism can result either from substantive regulatory requirements (the conformity assessment process [...]).” (SYKES, Alan. Regulatory protectionism and the Law of international trade. The university of Chicago Law Review, n. 1, v. 66, p.3, Winter 1999. apud BOHLKE, 2006. p. 38)

Bohlke (2006, p. 38) pondera que é nesta etapa que se cria o problema da triangulação, a qual define como “a escolha do Estado que tenha as menores alíquotas de imposto de importação para servir de porta de entrada de mercadorias estrangeiras no bloco. A partir do seu ingresso na região, as mercadorias circulam livremente dentro do território aduaneiro integrado.” A triangulação foi objeto de controvérsia no Mercosul, no caso das bicicletas Uruguaias, em que a Argentina acusava o Uruguai de tais bicicletas serem provenientes de outros países alheios à integração e que estavam apenas sendo montadas no país para se beneficiar da alíquota reduzida. O tribunal entendeu que caberia à Argentina em tal caso alegar o procedimento de questionamento do Regime de Origem³³, que seria o método apropriado para verificar a procedência das bicicletas. Outro exemplo seria o caso do leite em pó subsidiado, proveniente da União Europeia com entrada no Brasil através da Argentina para sofrer também a desagravação tarifária.

Quanto aos próximos níveis de integração, são eles:

3) UNIÃO ADUANEIRA: é a eliminação de barreiras (2) somada a adoção de uma tarifa externa comum em relação a terceiros Estados (TEC), para que se evite a entrada de produtos no bloco através dos países com menor alíquota de imposto de importação e através de “maquiagem” ingressar nos demais países como “nacional” gozando da desagravação tarifária. É imprescindível um regime de origem para se determinar de onde vem efetivamente determinado produto, se de país intra ou extrabloco. No Mercosul, os países parte do bloco têm tratamento de eliminação de barreiras, os Estados que são participantes mas não são membros – Mercosul Ampliado – têm a TEC aplicada às suas exportações ao bloco, mas há exceção de acordos de livre comércio entre blocos.

4) MERCADO COMUM: é a eliminação de barreiras (2) somada à TEC (3) e ainda com políticas de convergências entre os Estados envolvidos e livre circulação de outros fatores de produção, não apenas mercadorias, e sim também CAPITAL e TRABALHO/MÃO DE OBRA.

5) UNIÃO POLÍTICA E ECONÔMICA: é o mercado comum com um sistema monetário comum, cujo maior exemplo é a União Europeia.

³³ O Mercosul possui um regime de origem no anexo II do TA. No entanto, “As regras de origem, contudo, enfrentam diversos obstáculos. Nem sempre é fácil determinar a origem de produtos, pelo fato de terem sido produzidos em diferentes Estados ou com matérias primas e insumos provenientes de outras regiões.” (BOHLKE, 2006. p. 39)

6) CONFEDERAÇÃO: ainda com uma constituição confederativa e uma legislação parcialmente unificada somada a sistemas de defesa e de política externa comum.³⁴

Do exposto, tem-se que o Mercosul de fato ainda não pode ser caracterizado como uma união aduaneira completamente formada em razão das limitações da TEC. Tal empreitada exige a coincidência da legislação interna dos países membros aos ditames do bloco. No entanto, embora tal objetivo pareça simples se comparado com uma união comunitária – caso da União Europeia – é de extrema dificuldade considerando-se o nível de desenvolvimento dos países membros do Mercosul, o que implicou e ainda implica dificuldades tanto de conteúdo – submissão à legislação do bloco – quanto formais, de recepção eficaz do tratado na legislação interna.³⁵

Para a doutrina, os fatores que levaram países em desenvolvimento a buscar a integração foram especialmente:

a) assegurar mercado mais expressivo para desenvolvimento de indústrias; b) exploração de economias de escala, inatingíveis com pequenos mercados nacionais, criando condições favoráveis à industrialização; c) desenvolvimento econômico possibilitado pelo aumento do poder de barganha e pela redução da vulnerabilidade externa dos EM; e d) desejo de “imitar o modelo europeu” e realizar esforços para impedir desvio de comércio gerado pela integração europeia.³⁶

Considerando-se os motivos que levaram à integração latino-americana, do “acordo em gabinetes”, da natureza de cooperação comercial a que se propuseram os blocos como já se demonstrou em vários pontos deste artigo; a soma de todos estes fatores fez do Mercosul um bloco essencialmente econômico, de estrutura enxuta, com sujeitos de direito limitados aos Estados Partes e as reclamações de particulares submetidas sempre ao crivo dos governos nacionais. Diante da realidade integracionista exposta, no tocante ao sistema de solução de divergências adotado, a arbitragem internacional foi a opção do bloco para resolver conflitos oriundos da

³⁴ Paráfrase de GARCIA JÚNIOR, Armando Álvares. *Direito Internacional: Questões atuais*. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2004.p. 54,56,58-59. (grifos nossos)

³⁵ Cf. MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. *O poder de celebrar tratados: competências dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do Direito Internancional, do Direito Comparado e do Direito Constitucional Brasileiro*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995.

³⁶ Subsidiariamente tem-se como vantagens: “a) manter paz; b) preservar a democracia como bem-comum; c) melhorar a capacidade de mão-de-obra para aumentar renda e nível de vida da população; d) estimular o intercâmbio cultural entre as diferentes nações que participam do processo; e) proporcionar melhores condições de defesa do meio ambiente; f) possibilitar combate mais eficaz ao crime organizado e às redes de narcotraficantes e g) viabilizar pesquisas conjuntas para combate de doenças que atingem populações regionais.” (BOHLKE, 2006.p. 41-42.)

interpretação e aplicação dos tratados firmados. A escolha reflete as especificidades do processo, conforme observa Lee (2008, p.36-37):

A arbitragem é considerada como modo normal de solução de controvérsias no mercado internacional. Como vislumbra Jean-Baptiste Racine, “diante da não-adaptação da justiça estatal às particularidades dos negócios internacionais, os operadores do comércio internacional encontram na arbitragem uma forma de justiça que responde aos seus anseios. Entretanto, a arbitragem sempre foi vista como uma instituição própria dos países industrializados. Os países em desenvolvimento costumavam “ter receios diante da arbitragem comercial internacional concebida como uma invenção do ocidente”.

[...] por causa dos fracos intercâmbios comerciais internacionais destes países (os da América Latina), a arbitragem nunca foi verdadeiramente necessária para a solução de controvérsias. [...] Fragilizados pelo estigma da colonização por regimes políticos ditatoriais, os Estados latino-americanos adotaram uma concepção muito restrita de soberania nacional.

Portanto, a escolha da arbitragem é, a nosso ver, o método mais adequado para resolver os possíveis objetos de disputas intrabloco. No entanto, embora a arbitragem sofra algumas limitações em razão da própria natureza das nações latinas, este cenário tem evoluído na medida em que as relações comerciais têm se tornado mais frequentes. Não é objeto deste trabalho analisar a evolução da arbitragem nas legislações nacionais dos Estados Membros, embora tal análise certamente seja útil para compreender a experiência dos Estados Partes neste método jurisdicional. Ademais, partindo de uma análise cuidadosa dos laudos proferidos pelos Tribunais arbitrais do Mercosul – já que apenas estes são públicos, sendo as demais peças do processo sigilosas – é possível verificar na alegação das partes neles transcrita o conhecimento que os Estados possuem do procedimento. A nação Argentina, a título de exemplo, além de ter estreado praticamente todos os instrumentos recursais do Protocolo de Olivos, sempre traz em suas argumentações o direito comparado, apresentando normas de outras organizações internacionais de caráter regional e universal, visando instigar os árbitros a um estudo adequado da integração mercosulina. Provocados pelas alegações argentinas, os árbitros são incitados a pontuar em que sentido o Mercosul se aproxima e se afasta dos ordenamentos jurídicos destes outros processos, clareando a normativa e os objetivos finais da

integração, o que certamente se reflete de modo útil para o processo comunitário como um todo.

3 PONDERAÇÕES A RESPEITO DE UM TRIBUNAL SUPRANACIONAL PARA O MERCOSUL: O MODELO SUPRANACIONAL EUROPEU APLICADO A INTEGRAÇÃO LATINA EM ANÁLISE

Para realizar ponderações sobre a adoção de um Tribunal supranacional no Mercosul é preciso demonstrar o que há estruturalmente por trás de uma comunidade que adota tal mecanismo. Assim, como a União Europeia é hoje o principal expoente e o exemplo melhor sucedido de integração regional supranacional, iremos tomá-la como parâmetro para efetuar as considerações estruturais que dão suporte ao erguimento e manutenção de um Tribunal supranacional em grau comunitário. O primeiro e mais importante a se dizer sobre a supranacionalidade *lato sensu* é que não há uma definição única e pacificada na doutrina. Isto porque é difícil definir quais os elementos específicos decorrentes da soberania que ao serem transferidos atribuem a condição de supranacional ao ente delegado. Embora esteja muito ligada às comunidades europeias, a provável origem do termo retoma a abrangência que teria um direito supranacional em qualquer contexto, conforme Medeiros (1997, p. 165):

No terreno doutrinário, a expressão *direito supranacional* parece ter sido usada pela primeira vez pelo jurista italiano Rolando Quadri, ainda na década de 1940, para designar experiências que considerava supranacionais, no tocante às regras que disciplinam a aviação civil internacional, antes, portanto, do aparecimento das Comunidades Européias.

O tratado embrionário da UE firmado em 1951 que constituiu a CECA, na elaboração primitiva já continha o termo em seu art. 9.³⁷ Nesta integração, “o primeiro autor a empregar a expressão foi Arthur Salter. O mérito da introdução

³⁷ Art. 9: [...] os membros da Alta Autoridade exercem as suas funções em completa independência, no interesse geral da Comunidade. No cumprimento dos seus deveres não solicitam nem aceitam instruções de nenhum governo nem de nenhum organismo. Abstêm-se de qualquer acto incompatível com o carácter supranacional das suas funções [...] Cada Estado-membro compromete-se a respeitar este carácter supranacional e a não procurar influenciar os membros da Alta Autoridade na execução da sua função.

deste vocábulo inovador no léxico oficial cabe, no entanto, a Robert Shuman.”
(CAMPOS, 2008. p.197):

Para R. Shuman, a supranacionalidade situa-se a meio caminho entre, por um lado, o individualismo internacional (que considera intangível a soberania nacional e só aceita as limitações desta soberania que resultem de obrigações consensuais, ocasionais e revogáveis); e, por outro lado, a federação de Estados subordinados a um superestado dotado de soberania territorial própria.

Posteriormente, muitos foram os autores que tentaram conceituar a supranacionalidade,³⁸ mas para Campos (2008, p. 199), os aspectos fundamentais são os seguintes:

[...] parece que os critérios que melhor podem exprimir a *supranacionalidade* de uma organização internacional e permitem apreender a especificidade da noção são essencialmente dois: a *autonomia dos seus órgãos* em relação aos Estados-membros e o *imediatismo dos poderes exercidos*, traduzido em que a norma ou injunção concreta (decisão) emanada desses órgãos autônomos é *diretamente aplicável e plenamente eficaz na ordem jurídica interna dos Estados*, independentemente de qualquer ato nacional destinado a operar a sua recepção ou prejudicar sua eficácia.

Complementa Quadros (1991, p. 157):

[...] a supranacionalidade determinará, [...] o nascimento de um poder político superior aos Estados, resultante da transferência definitiva por estes da esfera dos seus poderes soberanos relativos aos domínios abrangidos pela entidade supranacional, e em que designadamente o poder legislativo (como poder de criação de Direito novo) é exercido em função do interesse comum e não do interesse dos Estados.

Do modelo supranacional, estendendo-se a autonomia dos órgãos em relação aos Estados Membros, derivam-se as seguintes peculiaridades estruturais:

a) os integrantes dos órgãos decisórios não são representantes dos governos de seus Estados de Origem e nem estão subordinados às suas instruções. Ao contrário, atuam em nome do interesse da Comunidade Européia, usufruindo de total independência no exercício de suas funções.

b) no sistema decisório utilizado, admite-se que determinadas decisões (a maior parte), sejam tomadas pela maioria dos membros, sem necessidade de unanimidade. Isto significa que

³⁸ P. Reuter, primeiro que tentou dar caráter jurídico ao conceito; J. P. Colin; Charles Visscher; Von Lindeiner-Wildau, entre outros. Cf. CAMPOS, 2008, p. 199.

mesmo os Estados que votaram contra alguma decisão sejam vinculados por ela.

c) a eficácia das decisões dos órgãos comunitários é imediata. Ou seja, não necessitam ser internalizadas por qualquer ato interno dos Estados para que produzam efeitos em sua ordem jurídica interna. Neste sentido, o efeito imediato das normas comunitárias traduz a deliberação dos Estados membros de se submeterem a uma autoridade exterior. (KEGEL in KLOR, 2004, p.72)

Considerando-se um modelo organizacional inverso, neste caso o intergovernamental, verifica-se que tais níveis de integração correspondem propriamente a dois graus diferentes de realidade. As características estruturais do modelo intergovernamental, caso do Mercosul, são as seguintes:

a) quanto à composição dos órgãos decisórios: a adoção de decisões da organização é efetuada por órgãos compostos por representantes dos governos, que são designados por estes e sujeitos às suas instruções,

b) quanto ao sistema decisório: utiliza-se a regra de unanimidade quando as decisões possuam efeito vinculante, o que não impede que os Estados que tenham votado contra determinada decisão não sejam por elas vinculados,

c) quanto à eficácia das decisões: é mediata, ou seja, as decisões devem ser executadas pelos próprios Estados membros para que possam produzir efeitos na sua ordem interna. (KEGEL, 2004, p. 73)

Do simples contraste da composição dos órgãos decisórios, do método para a tomada de decisões e da eficácia das mesmas na realidades domésticas dos Estados Membros, já é possível perceber a autonomia do bloco das vontades nacionais participantes.

Além destas características da própria formação, Kegel observa que o caráter supranacional da integração europeia não só plasmou-se em seus variados atos constitutivos ao longo do amadurecimento do processo comunitário, como também através das decisões de seus Tribunais, que como agentes políticos impulsionaram a evolução da comunidade ao interpretar os tratados no limite de seus alcances, por vezes os excedendo.³⁹ Neste ponto, verifica-se que a partir das competências

³⁹ A utilização da teoria de Direito Constitucional norte-americano para justificar a expansão das competências comunitárias em detrimento das nacionais – *implied powers*, ou poderes implícitos. “Os poderes implícitos designam aquelas competências que, não estando enunciadas de forma direta na norma tipificadora da competência, são inerentes ou necessárias à realização eficaz dos fins da entidade jurídica ou das respectivas competências expressas.” (DUARTE *apud* KEGEL, 2004, p. 75.)

atribuídas ao Tribunal europeu pelos tratados constitutivos do bloco, os Tribunais apenas os tomaram como ponto de partida para exercer suas funções e assim alargar e consolidar o processo de integração. É este um dos motivos, a nosso ver, que faz com que parte da doutrina defenda a criação de um tribunal supranacional para o Mercosul, com base no impulso político que suas decisões possam acarretar para o processo a despeito das vontades políticas dos governos nacionais dos sócios. O dilema basicamente seria este: a forma da constituição do bloco determina a função dos tribunais ou a função dos mesmos é que determina o grau da integração? Cremos que é na verdade uma soma destes fatores; a vontade política primordial partiu dos Estados Membros, portanto a forma foi que primeiramente determinou a função e das atribuições primeiras acabou por expandi-las.

Analisando aos atos constitutivos do processo comunitário, os nortes principiológicos positivados nos tratados são: i) a aplicabilidade direta dos regulamentos, diretivas e decisões,⁴⁰ o que no Mercosul não ocorre, vez que todos os atos que não sejam meramente funcionais da própria organização precisam ser internalizados; ii) a instituição de um órgão jurisdicional próprio, cujas decisões são vinculantes aos destinatários,⁴¹ o que no Mercosul é aplicável através de método jurisdicional diverso, mas do qual o incumprimento da decisão não acarreta sanção de caráter disciplinar nem indenização desde o incumprimento da norma integracionista, apenas a contar da decisão do órgão jurisdicional e de sanções limitadas às medidas compensatórias;⁴² iii) o órgão superior, a Comissão, é independente e autônomo das vontades dos Estados Membros,⁴³ no caso Mercosul o órgão superior é o Conselho, constituído por representantes diretos dos Estados Partes; iv) as decisões do órgão que representa os interesses individuais dos Estados Partes, ou seja, o Conselho, são tomadas por maioria e vinculam os discordantes,⁴⁴ no caso do Mercosul não há esta previsão e o Conselho só se manifesta por

⁴⁰ Art. 249 TCE.

⁴¹ Arts. 244 e 156 do TCE.

⁴² Neste sentido, o laudo 1/2007 do TPR em que a Argentina alegou excesso de medidas compensatórias em razão do incumprimento da decisão de Revisão que deu procedência ao pedido uruguaio no caso da restrição à entrada na argentina de pneumáticos remodelados. Neste laudo a argentina alegou os princípios europeus e o tribunal, pela primeira e única vez acionado para dizer sobre o excesso de medidas compensatórias pontuou todas as diferenças dos procedimentos europeus e da OMC, alegados pela argentina.

⁴³ Arts. 211 e 213 do TCE

⁴⁴ Princípio da supremacia das normas comunitárias. Art. 205 do TCE.

unanimidade; v) a Comunidade Europeia é também financiada por contribuições alheias aos Estados-membros,⁴⁵ tais como fundos provenientes dos direitos alfandegários da TEC, do resultado do excedente agrícola, da porcentagem sobre as alíquotas do IVA (Imposto sobre Valor Agregado) e também por porcentagem do PIB de todos os Estados Membros,⁴⁶ no caso do Mercosul, ainda que tenha sido criado um fundo da organização, as contribuições partem dos Estados-membros, em montantes iguais.

No tocante ao caráter político, ou seja, da supranacionalidade através das decisões dos Tribunais da Comunidade Europeia, firmando os princípios de forma pretoriana, o acórdão do caso *Flaminio Costa versus ENEL*⁴⁷ foi fundamental para consolidar o alcance da supranacionalidade europeia, conforme se verifica na decisão mencionada:

A corte considera que, diferentemente dos tratados internacionais ordinários, o Tratado da CEE instituiu um ordenamento jurídico próprio, integrado no ordenamento jurídico dos Estados Membros no ato da entrada em vigor do Tratado e que os juízes nacionais são obrigados a observá-lo. Na realidade, instituindo uma comunidade de duração ilimitada, dotada de capacidade jurídica, de capacidade de representação no plano internacional e, em particular, de poderes efetivos provenientes de uma limitação de poderes de soberania ou de uma transferência de competências dos Estados à Comunidade, esses limitaram, ainda que em campos restritos, seus poderes soberanos e criaram portanto um corpo de direito vinculante aos seus cidadãos e a si próprios.⁴⁸ (Tradução livre)

⁴⁵ Arts. 268 e 269 do TCE

⁴⁶ KEGEL, 2004. p. 74. Regulamentado pela decisão n. 94/728 do Conselho da União Européia, de 31.10.1994.

⁴⁷ Caso em que um juiz de Milão, em questão prejudicial, solicitou que o TJCE se manifestasse sobre a aplicação de uma lei italiana, n. 1643 de 6 de dezembro de 1962 e sobre os decretos presidenciais dela derivados, no sentido de esclarecer se os atos de direito internos vulneravam alguns artigos do Tratado da Comunidade Econômica Européia. A sentença foi proferida em 15.07.1964 e juntamente com a sentença do caso *Van Gend & Loos*, de 1963, faz jurisprudência fundamental para a análise da integração européia e seus princípios.

⁴⁸ “La Corte rileva che, a differenza dei comuni trattati internazionali, il Trattato CEE há istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell’ ordinamento giuridico degli Stati membri all’ atto dell’ entrata in vigore del Trattato e che i giudici nazionali sono tenuti ad osservare. Infatti, istituendo una Comunità senza limiti di durata, dotata di capacità giuridica di capacità di rapresentanza sul piano Internazionale, ed in ispecie di poteri effettivi provenienti da una limitazione di competenza o da un trasferimento di attribuzioni degli Stati alla Comunità, questi hanno limitato, sia pure in campi circoscritti i loro poteri sovrani e creato quindi un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi” (EUR-LEX. *Flaminio Costa versus ENEL*. Disponível em:

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61964J0006:IT:HTML>> Acesso em: 4 abr. 2009.)

Assim, foi em decorrência das interpretações primeiras e posteriores do Tribunal e não só do texto positivado nos Tratados que se fixou o conceito de supranacionalidade, qual seja, a subordinação dos membros a um poder político externo e superior, além da simples coordenação entres entes soberanos. Constituiu-se, portanto, a definitiva transferência de poderes soberanos dos Estados à comunidade, não cabendo aos membros resolver sobre o que aplicar ou não, apenas sob renúncia ou incorporação integral do tratado, sem ressalvas ou restrições posteriores que não constem no tratado. Resultam assim na autonomia dos órgãos decisórios desvinculados das vontades individualizadas das partes⁴⁹ e na independência transladada na formação e manifestação da comunidade em uma vontade unívoca e comunitária, de modo a perseguir objetivos e interesses próprios da União, e não subordinados aos interesses nacionais de membros isolados ou em conjunto. (KEGEL, 2004, p. 77-78).

Neste sentido, o Mercosul também avança. Vários laudos arbitrais da integração latino-americana, especialmente os primeiros proferidos no âmbito do Protocolo de Brasília, tiveram análises finalistas, ou seja, teleológicas, do direito mercosulino. Ao passo que o Tribunal poderia ter se manifestado de forma contrária, alegando o silêncio de acordos sobre temas específicos, seguiu os objetivos maiores dos tratados e firmou a obrigação das partes em perseguir os fins avançados. (ARAÚJO, 2006, p. 147)

Por fim, resta concluir sobre os princípios decorrentes da supranacionalidade, principal característica do já mencionado direito comunitário, autônomo e independente dos direitos nacionais. Os principais apontados pela doutrina, excetuando-se os que serão mencionados oportunamente, são os seguintes:

- Princípio da subsidiariedade – A comunidade atua de forma subsidiária se o EM não alcançar o objetivo condizente com as regras do tratado, isto é, o ordenamento comunitário pode ser aplicado para resolver questões da competência Interna dos Estados se for medida *sine qua non* para o alcance dos objetivos do Tratado. (SANTIS BASSO, 2004, p. 106). Não se aplica ao Mercosul, o Tribunal só intervém nos casos em que tem competência, ou seja, para controvérsias entre EP e

⁴⁹ Princípio da autonomia dos órgãos e instituições comunitárias.

por particulares desde que o Estado acate e o represente. Não tem competência o sistema do Mercosul para atuar subsidiariamente na competência dos Estados.

- Princípio da isonomia interestatal – Dentro da Comunidade, todos os Estados são iguais, salvo disposição contrária expressa nos atos normativos da comunidade. É vedada a discriminação e desigualdade entre os Estados, de modo que não é permito a nenhuma parte reivindicar privilégios de qualquer outro EM sem prévia disposição normativa admitida pelo tratado. No Mercosul, as desigualdades aceitas também derivam do próprio texto do acordo, como por exemplo a disposição do TA que reconhece as “diferenças pontuais de ritmo para a República do Paraguai e para a República Oriental do Uruguai” (SANTIS BASSO, 2004, p. 107) no que toca o Programa de Liberação Comercial.

- Princípio da democracia – É o que configura uma união política, mais que econômica, condicionada à participação de governos democráticos que viabilizam a institucionalização jurídica do espaço democrático. (SANTIS BASSO, 2004, p. 107) Neste sentido, interessante ressaltar que a união política total não é o objetivo do Mercosul e que a adoção de maneira diversa tal como a realizada na União Europeia poderia desvirtuar os objetivos do processo de integração. Em que pese ainda o TA, em razão da ditadura de Stroessner no Paraguai ter vigorado até 1989, dispor de uma cláusula democrática, não é este o significado do princípio, vez que o mesmo se refere a uma democracia de governo conjunta e não sobre a condição dos EP. No tocante à união política e à separação de Estados e governos nacionais, esclarece a doutrina:

Por que o Mercosul não tem instituições supranacionais?

A primeira explicação que surge – e que de um modo geral é correta – diz que a supranacionalidade, no momento atual do processo de integração, seria prematura, porque exigiria uma renúncia da soberania que os países não estão dispostos a empreender. Pressupõe ainda a existência de funcionários com uma mentalidade comunitária mais forte que suas simpatias nacionais. Um outro elemento pode ser mencionado para complementar essa explicação. Na União Européia, a convivência do Conselho e da Comissão, cada qual com esferas de atuação bem diferenciadas, reflete em grande medida a tradição parlamentar dos países europeus. Se pode ver a Comissão como uma espécie de gabinete comunitário, cabendo ao presidente da Comissão o papel de chefe de governo, enquanto o Conselho aparece como uma chefia de

estado colegiada. Nos países do Mercosul, de cultura presidencialista, não se tem o costume de separar as funções do Estado e as funções do governo. A supranacionalidade, ainda na União Européia, só se exerce na esfera do governo, enquanto na esfera do Estado se mantém um sistema intergovernamental. No Mercosul, introduzir um sistema supranacional na esfera do governo exigiria antes, a separação da esfera do Estado, operação difícil em um ambiente presidencialista. No que se refere a introduzir a supranacionalidade no processo de integração sem separar as duas esferas, acarretaria em uma total união política, que não é o projeto do Mercosul. (FLORENCIO, 1997, p. 75-76)

- **Princípio da responsabilidade do Estado por danos causados aos particulares** em virtude de violações do direito comunitário⁵⁰, confirmado no acórdão Francovich, 1991. Nos blocos em que não há supranacionalidade, como no Mercosul, não há responsabilização civil que enseje indenização pelo tribunal do bloco, é possível obtê-la, porém como restituição dos danos através das cortes nacionais. É este o caso do processo em que a corte nacional do Uruguai solicitou opinião consultiva ao TPR. O processo originário tinha como pretensão a restituição dos valores pagos de tributos instituídos pelo governo do país que um particular julgava indevido, alegando afronta da determinação nacional à normativa do Mercosul. Conforme Santis Basso (2004, p. 106-107), tem-se ainda:

- **Princípio da Razoabilidade** – As ações comunitárias nunca serão arbitrárias. Aplicável ao Mercosul em medida ainda mais intensa, já que se trata de modelo intergovernamental, em que as decisões contam com a aprovação direta dos Membros.

- **Princípio da Liberdade** – É livre a associação entre os EP. Aplicável a qualquer modelo de integração, já que a vontade livre é elemento indissociável do contrato ou acordo para que seja válido e não afete a soberania dos membros.

- **Princípio da Eficácia** – Comunidade e membros devem eivar esforços para alcançar os objetivos e implementar a ação comunitária. Também presente no Mercosul, guardadas às devidas proporções, como por exemplo na disposição em que os Estados se comprometem “a harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.”

⁵⁰ BASSO, 2004. p. 107.

- **Princípio da Equivalência ou uniformidade** – “as ações tomadas por cada Estado, e mesmo pela comunidade, para implementar os objetivos do Tratado, devem ser correspondentes” (SANTIS BASSO In GOMES, 2006. p. 22) Além disso, as normas comunitárias devem ter a mesma interpretação, ou seja, interpretação uniforme em todos os EP. No Mercosul, a uniformização da interpretação das normas, de seu alcance e aplicação, está a cargo do Tribunal Permanente de Revisão com a função de consolidar as interpretações do direito do bloco.

- **Princípio da Proporcionalidade** – É um princípio amplo e muito utilizado no comércio internacional. Dispõe que as medidas adotadas pela comunidade, bem como as sanções devem ser proporcionais primeiro aos objetivos do tratado e segundo ao peso das normas descumpridas. Este princípio foi importado pelo Mercosul expressamente no laudo 1/2005, em que o TPR revogou o laudo do tribunal *Ad Hoc*, no caso da proibição sumária por parte da Argentina da importação dos pneumáticos remodelados uruguaios sob o fundamento de estar prejudicando o meio ambiente. O Tribunal entendeu que para alcançar a preservação do meio ambiente a proibição total da importação não foi proporcional aos supostos danos que a importação causaria e citou a normativa europeia, nos seguintes termos:

PROPORCIONALIDADE: Note-se que a justificação e a proporcionalidade são conceitos vinculados. Resulta interessante destacar para compreender claramente o conceito de proporcionalidade que segundo o guia para a interpretação e aplicação dos artigos 28 a 30 do TCE, segundo se lê às fls. 10 quando comenta os ensinamentos do caso *Cassis Dijon*: “estes três requisitos (necessidade, proporcionalidade, necessidade e meios que sejam menos restritivos ao comércio) devem considerar-se expressão do princípio geral de proporcionalidade”. Conseqüentemente, este TPR em relação à medida analisada, acolhe a tese uruguaia, de que a mesma é desproporcional frente a um produto, pneumático remodelado, que não é um resíduo nem um pneumático usado segundo a própria decisão do laudo arbitral. Consta igualmente nos autos que a proibição adotada não reduziu objetivamente falando, o conceito do dano ambiental aplicável ao caso. Tampouco é proporcional porque o dano alegado segundo o critério deste TPR não é grave nem irreversível (pressupostos que devem existir para a aplicação do princípio da precaução) segundo o analisa corretamente a representação uruguaia. Tampouco é proporcional do ponto de vista de que não se pode impedir o livre comércio, salvo que seja a única medida disponível, eliminando a circulação de um produto estrangeiro que é igualmente seguro como um produto nacional, segundo o

mesmo laudo arbitral em revisão; mas que talvez, e não em todos os casos, é de menor duração.⁵¹ (Tradução livre.)

Inobstante, o princípio da proporcionalidade também está presente no Mercosul no que toca às medidas compensatórias a que são habilitados os EP a implementar nos casos de controvérsias que tenham ensejado cumprimento pelo sócio perdedor que não as tenha implementado. Nestes casos, dispõe o Protocolo de Olivos que se houver questionamento das medidas compensatórias pelo Estado Parte perdedor, o Tribunal procederá da seguinte maneira:

Ao analisar a proporcionalidade, o Tribunal deverá levar em consideração, entre outros elementos, o volume e/ou o valor de comércio no setor afetado, bem como qualquer outro prejuízo ou fator que tenha incidido na determinação do nível ou montante das medidas compensatórias.⁵²

Tal análise ocorreu no questionamento pela Argentina das medidas compensatórias adotadas pelo Uruguai diante do incumprimento do laudo de Revisão dos pneumáticos, em que o Tribunal analisou exatamente o volume do comércio afetado, decidindo contrariamente às pretensões argentinas:

A fórmula avaliadora da proporcionalidade da medida compensatória em estudo tende a cobrir dois aspectos: o dano econômico (cujo um dos componentes é o dano comercial, sendo os outros os derivados das assimetrias em questão, as pertinentes escalas da economia, capacidade ociosa perdida, desemprego, custos afundados, inversões perdidas) e o dano institucional. [...] Adicionalmente, existe inclusive um fator não mencionado por nenhuma das partes: o fator econômico social de perda de empregos. Assim, no caso em questão, uma

⁵¹ 4) PROPORCIONALIDAD: Nótese que la justificación y la proporcionalidad son conceptos vinculados. Resulta interesante destacar para comprender claramente el concepto de proporcionalidad que según la Guía para la Interpretación y Aplicación de los Artículos 28 a 30 del Tratado CE7, según se lee a fs. 10 cuando comenta las enseñanzas del caso Cassis de Dijon: “estos tres requisitos (necesidad, proporcionalidad y medios que sean los menos restrictivos del comercio) deben considerarse expresión del principio general de proporcionalidad”. Consecuentemente, este TPR en relación a la medida analizada estima, acoge la tesis uruguaya, de que la misma es desproporcionada frente a un producto, neumático remoldeado, que no es un desecho ni un neumático usado según la propia conclusión del laudo arbitral. Consta igualmente en autos de que la prohibición tomada no ha reducido objetivamente hablando, el concepto de daño ambiental aplicable al caso. Tampoco es proporcional porque el daño alegado según el criterio de este TPR no es grave ni irreversible (presupuestos éstos que se deben dar para la aplicación del principio precautorio) según lo analiza correctamente la representación uruguaya. Tampoco es proporcional desde el punto de vista de que no se puede impedir el libre comercio, salvo que sea la única medida disponible, eliminando de circulación de un producto extranjero que es igual de seguro a un producto nacional, según el mismo laudo arbitral en revisión; pero que tal vez, y no en todos los casos, es de menor duración. (SECRETARIA DO MERCOSUL. **Laudo 1/2005 do TPR**. Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/SM/es/Controversias/TPR/TPR_Laudo0012005_Importacion%20de%20Neumaticos%20Remoldeados.pdf> Acesso em: 5 abr. 2009.)

⁵² Art. 32, 3 do Protocolo de Olivos.

eventual perda de 2% de mercado não implica a nenhum resultado negativo para Argentina, mas sim, a *contrario sensu*, a perda de 43,4% de mercado obviamente provoca resultados muito negativos se for considerado individualmente. A equivalência sustentada por parte argentina sucede manifestadamente inadequado ao avaliar-se a proporcionalidade de uma medida compensatória dentro do marco do descumprimento de um laudo emanado do tribunal comunitário de um bloco regional de integração. Finalmente, o dano institucional explicitado de certa forma, mas não especificadamente conceituado pelo Uruguai, comporta um fator de vital importância para a avaliação da proporcionalidade para casos como o presente, além do mais se considerar-se que o descumprimento se refere precisamente ao primeiro laudo emitido por este Tribunal desde a sua constituição. Por sua vez, guardada a devida proporção, já que na União Européia estão proibidas as medidas compensatórias, mesmo que os critérios mencionados neste laudo elaborados pela Comissão Européia em relação ao sistema de cálculo de multas coercitivas, são igualmente de plena aplicação ao caso (gravidade da infração, duração da mesma e a necessidade de garantir o efeito coercitivo da sanção para evitar a reincidência), para o qual este Tribunal não necessita, tendo em vista a realidade normativa, de nenhuma delegação de soberania. Em virtude de todo o exposto, o Tribunal DECIDE: 1) Pela maioria, determinar que a medida compensatória contida no Decreto No. 142/2007 de 17 de abril de 2007, emitido pela República Oriental de Uruguai é proporcional e não excessiva em relação às conseqüências derivadas do descumprimento do Laudo No. 1/2005 elaborado por este Tribunal no dia 20 de dezembro de 2005, conforme a normativa aplicada.⁵³

Ressalte-se ainda no caso apresentado o valor do direito comparado tanto nas petições das partes, que alegaram os princípios da Comunidade Andina, da UE e da OMC, quanto na análise dos princípios alienígenas pelo Tribunal para chegar aos fundamentos que caberiam ao Mercosul.

Por outro lado, os princípios do Mercosul que norteiam a integração são especialmente o princípio do livre comércio, a gradualidade e a flexibilidade de modo a satisfazer os objetivos por ritmos viáveis a todos os membros. O equilíbrio como dever de evitar o desequilíbrio, a reciprocidade, solidariedade e responsabilidade de cada parte perante os demais no que toca à implementação das normas do bloco nas respectivas órbitas internas (BASSO, 2006, p. 27-28). Dessa

⁵³ SECRETARIA DO MERCOSUL. **Laudo 1/2007 do TPR.** Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/ES/documentos/Laudo_01_07_pt.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2009. (grifos nossos)

forma, verifica-se como um organismo típico de cooperação, para Baptista (2003. p. 101-102):

O Mercosul é uma organização internacional de molde clássico, aonde não existe efeito de supranacionalidade. A soberania, entendida no sentido tradicional pós-westphaliano, clássico, é o fundamento do sistema. Nele, cada um dos Estados-membros aceita a criação de normas mediante as quais exerce junto com os demais, de forma coordenada, sua soberania, todavia, é preservada. Não há renúncia nem redução da mesma. Mas, todos assumem uma obrigação de ação conjunta e coordenada como forma de exercício da soberania. Mas isto somente para as finalidades do acordo. Isto é, os Estados que integram o Mercosul não poderão exercer sua soberania de modo independente no que tange aos objetivos da organização, estabelecidos pelo tratado fundacional; devem exercê-la juntos, atuando 'um por todos e todos por um', como na fórmula societária usada por DUMAS como lema dos seus mosqueteiros. Essa ação *deve desenvolver-se de acordo com os padrões que estabeleceram, voluntariamente, vinculando-se através dos tratados que firmaram.*⁵⁴

Por fim, para Cachapuz de Medeiros, a supranacionalidade do direito comunitário vai contra o primado clássico de direito internacional que coloca que apenas os Estados são sujeitos de direito internacional, e não os indivíduos. Os juízes comunitários exercem o controle final, unificando a jurisprudência interpretativa das normas comunitárias por meio de distintos recursos e ações.

4 A NATUREZA DOS TRIBUNAIS DA COMUNIDADE EUROPEIA E DO MERCOSUL ADEQUADOS AO NÍVEL DE INTEGRAÇÃO DOS BLOCOS

No tocante às barreiras políticas sobre a adoção de uma integração de viés comunitário supranacional ao Mercosul, a doutrina não é uníssona. Verifique-se:

[...] Mas, a supranacionalidade na integração de países dotados de pesos econômicos tão díspares e de estruturas sócio-econômicas diferenciadas, tampouco deixa de colocar problemas à boa marcha do processo. A alternativa à supranacionalidade é a continuidade do esquema interestatal atual, no qual o Brasil parece deter maior margem de manobra. Por outro lado, há que se questionar o *timing* da institucionalização supranacional, em função das assimetrias

⁵⁴ BAPTISTA, Luiz Olavo. Análise da Funcionalidade do Sistema de Solução de Disputas do Mercosul. In: Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. (Org.). Solução de Controvérsias no Mercosul. Brasília: Centro de Documentação e Informação Coordenação de Publicações, 2003. p. 101-102.

remanescentes e das políticas divergentes entre os países membros. Nesse sentido, acelerar o processo não significaria eventualmente contribuir para seu insucesso?⁵⁵

É esta também a opinião do diplomata Sebastião do Rego Barros Neto:

Pois é justamente a estrutura institucional intergovernamental, desburocratizada, baseada na decisão por consenso, que tem permitido entendimentos rápidos entre os EP. Nossos parceiros do Mercosul sabem que o continuado êxito do processo de integração depende da estabilidade da economia brasileira, e têm agido de forma cooperativa. O Brasil, por sua vez, entende que uma estrutura com um mínimo de instituições permanentes reforça a União aduaneira, ao permitir agilidade nas decisões. As consultas são feitas em todos os níveis, e é por isso que o sistema funciona.⁵⁶

Em opinião divergente, tem-se Teixeira (*in* BASTOS, 1998, p. 208), que defende o sistema judicial em face da arbitragem, demonstrando descrença no instituto:

Um tribunal permanente, aliás, é indispensável quando se pensa em unidade das normas e uniformidade na aplicação e interpretação das mesmas, algo que a arbitragem não é capaz de realizar. Até mesmo os custos da solução arbitral desestimulam a sua permanência em um processo que deve ter cada vez mais a participação dos cidadãos e das pessoas jurídicas dos Estados-partes.

Como coloca Jorge Luiz Fontoura Nogueira, a inexistência de outra via que a arbitral para a solução de litígios fez com que “os cristais” fossem “extremamente bem embalados, com salvaguardas e flexibilizações que geraram, de fato, uma zona parcial de livre comércio e uma união aduaneira incomum. Tal acomodação, que minimizou a possibilidade de controvérsias, impossibilitou, no entanto, que concretamente se colocasse à prova o sistema do Mercosul, consubstanciado no PB.” Contudo, quando se forem “desembalando os cristais”, reduzindo-se e suprimindo-se salvaguardas e restrições à TEC, as inevitáveis controvérsias exigirão a criação de Tribunal Permanente, ainda que, num primeiro momento, arbitral.

Biacchi Gomes (2203, p. 181-182) enumera as vantagens e desvantagens de uma integração supranacional, em análise ponderada e categórica:

Vantagens da supranacionalidade:

⁵⁵ ALMEIDA, Paulo Roberto de. A institucionalidade Futura do Mercosul: Primeiras Aproximações. Boletim de Integração Latino Americana, Brasília, n.9, abr./jun.1993. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/unir/webunir/bila/09/artigos/3artigo.htm>>. Acesso em: 27 abr. 2009.

⁵⁶ BARROS NETO, Sebastião do Rego. A Evolução do Mercosul em Nova Moldura. Boletim de integração Latino-Americana (*Bila*), Brasília, n. 18, jan./jun. 1996. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/unir/webunir/bila/18/1artigos/2barros.htm>> Acesso em: 27 abr. 2009.

a.1) Possibilita uma maior integração do bloco econômico, devido à presença de órgãos com competência própria que adotam suas decisões no interesse da integração, independentemente dos interesses particulares dos Estados;

a.2) possibilita o aprofundamento da integração, pois, com adoção por parte dos Estados de uma política única comunitária, os conflitos podem ser resolvidos de forma mais fácil, sempre em prol do bloco econômico;

a.3) prestigia a sociedade civil, reconhecendo os direitos do cidadão como sujeito ativo e passivo das normas comunitárias, o que possibilita a sua participação efetiva no processo de integração;

a.4) finalmente torna possível um verdadeiro ordenamento jurídico comunitário, com uniformidade na interpretação e aplicação das normas comunitárias tanto por um tribunal comunitário quanto pelos tribunais nacionais.

b) Desvantagens da supranacionalidade:

b.1) Para a adoção do instituto, o desenvolvimento dos Estados deve ser harmônico, em seus aspectos sociais, econômicos e culturais;

b.2) adotado o instituto da delegação de competências, o Estado deve submeter-se aos interesses do bloco econômico, não podendo exercê-las, mesmo que temporariamente;

b.3) impõe a necessidade de instituições permanentes, com funcionários próprios, o que muitas vezes torna dispendioso o processo;

b.4) cada processo de integração deve criar seu próprio modelo, segundo suas características geográficas, econômica e culturais. Vide o exemplo da Comunidade Andina, que “transplantou” para o seu ordenamento jurídico o Direito Comunitário e a supranacionalidade, e está desde há muito tempo estagnada.

c) Vantagens da intergovernabilidade:

c.1) Com o sistema intergovernamental, os Estados negociam de forma horizontal, sem que haja imposição de interesses;

c.2) conseqüentemente, ela permite maior liberdade nas negociações diplomáticas;

c.3) no âmbito do Mercosul, em decorrência de seu estado atual em face das desigualdades entre os Estados-partes, a intergovernabilidade possibilitou, até agora, o sucesso do processo de integração;

c.4) atualmente, principalmente para o Brasil, a intergovernabilidade é o modelo ideal de integração, pois os interesses das partes não estão subordinados aos interesses do bloco econômico e as decisões são tomadas por consenso e com a presença de todos os membros.

Em razão de todo o exposto, a conclusão do presente trabalho é que uma integração supranacional, a exemplo da vontade política que permeia e define a atitude dos governos em uma união intergovernamental, também norteará, obrigatoriamente, o crivo das políticas nacionais, que só convergirão neste sentido se assim for interessante para os países que vierem a integrá-la. Para o Brasil, como membro forte do processo, as implicações tenderiam a ser mais positivas que negativas.

5 A NORMA E SEUS EFEITOS NOS ORDENAMENTOS JURÍDICOS NACIONAIS

Os princípios de direito comunitário que surtem efeito direto nos ordenamentos jurídicos internos dos EM são, principalmente, os seguintes: 1) Princípio da primazia do Direito Comunitário sobre o direito nacional, 2) Princípio da aplicação/aplicabilidade direta e 3) Princípio da aplicação imediata da norma comunitária.

No tocante à primazia do direito comunitário no bloco europeu trata-se da supranacionalidade aplicada ao cumprimento do tratado no âmbito interno, ou seja, é a supremacia do direito do tratado frente à norma nacional. O caso Costa/ENEL foi pertinente para a fixação deste princípio, posto que a legislação italiana que nacionalizava a energia elétrica da ENEL, em tese contrária ao ordenamento da comunidade, foi editada posteriormente ao compromisso do Estado com as disposições comunitárias. Nesta situação, assim se pronunciou o Tribunal:

[...] Esta integração no direito de cada país membro, de disposições provenientes de fonte comunitária e, mais genericamente, os termos e o espírito do Tratado têm por corolário (considera o Tribunal) a impossibilidade para os Estados-membros de fazer prevalecer, contra uma ordem jurídica por eles aceite numa base de reciprocidade, uma medida unilateral ulterior. [...] Resulta do conjunto destes elementos que, emanado de uma fonte autônoma, o direito resultante do Tratado não poderia, em razão da sua natureza originária e específica, ver-se judiciariamente confrontado com um texto de direito interno, qualquer que este fosse, sem perder o seu caráter comunitário e sem que fossem postos em causa os fundamentos jurídicos da própria Comunidade. [...] A força executiva do Direito Comunitário – acrescenta o TJCE – não poderia, com efeito, variar de um Estado para outro ao sabor das legislações internas ulteriores, sem pôr em perigo a

realização das finalidades do Tratado ou provocar uma discriminação proibida (pela própria normativa comunitária, art. 7, hoje art. 12). [...] As obrigações contraídas em virtude do Tratado que institui a Comunidade não seriam incondicionais, mas tão-somente eventuais se pudessem ser postas em causa por actos legislativos ulteriores dos signatários.⁵⁷

Tal princípio europeu é absoluto, aplicável a todos os casos quanto possíveis do exato modo como dispôs a decisão, na amplitude em que o fez. São aqui as generalizações válidas, inafastáveis e não há exceções. A primazia do dispositivo comunitário alcança todos os níveis e tempos das normas internas, quais sejam:

1. O direito comunitário supera norma nacional editada posteriormente à assinatura do Tratado⁵⁸, tornando-a inválida.

2. A norma interna editada anteriormente e contraditória à norma do tratado é revogada automaticamente com o vigor da norma comunitária.⁵⁹

3. A norma comunitária, originária ou derivada, prevalece sobre o ordenamento jurídico interno.⁶⁰

4. A norma comunitária é superior a toda hierarquia de normas internas, inclusive às constitucionais, ápices da pirâmide *kelsiana*.

Neste passo, o Mercosul caracteriza-se pelas assimetrias constitucionais de seus membros. O Uruguai e o Brasil colocam os Tratados com hierarquia de lei

⁵⁷ Sentença COSTA/ENEL. apud CAMPOS, João Mota de. Manual de Direito Comunitário. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008. p. 290 - 291. (grifos nossos.)

⁵⁸ “*lex posterior derogat legi anterior*” não é válido no conflito entre norma comunitária e norma de Direito Interno. Neste sentido, pelo Acórdão do caso Simenthal de 09.03.1978, o tribunal chegou a impedir explicitamente que os Estados membros editassem normas incompatíveis com os compromissos avançados: “significa que as regras do Direito Comunitário devem manifestar a plenitude dos efeitos de uma maneira uniforme em todos os Estados-membros a partir da sua entrada em vigor e durante toda a sua vigência (...) impedir a válida produção de novos legislativos nacionais, na medida em que estes sejam incompatíveis com as normas comunitárias” (Acórdão Simenthal. Apud CAMPOS, João Mota de. Manual de Direito Comunitário. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008. p. 292.)

⁵⁹ Neste sentido, o Acórdão Simenthal asseverou que os juízes nacionais deveriam tornar as normas anteriores e contrárias inaplicáveis: “(...) tornar inaplicável de pleno direito, pelo simples fato da sua entrada em vigor, qualquer disposição contrária da legislação existente” (CAMPOS, João Mota de. Manual de Direito Comunitário. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008.p. 292.)

⁶⁰ “...o direito nascido do Tratado, não poderia, portanto, em razão de sua natureza específica original, deixar-se opor judicialmente um texto interno de qualquer natureza que seja.” (Sentença do Caso COSTA/ENEL)

ordinária.⁶¹ Portanto, podem ser a qualquer momento declarados inconstitucionais ou revogados por lei posterior. A Argentina e o Paraguai elencam os tratados com o mesmo peso das normas constitucionais, art. 75, inciso XXIV da Constituição da nação Argentina e art. 137 da Constituição nacional do Paraguai. A Venezuela possui a democracia em bases questionáveis. No entanto, o princípio clássico de que norma posterior revoga a norma anterior foi revertido e não deve ser aceito no bloco, ao menos no entendimento emanado do TPR, nos laudos 1/2007 e 1/2008, em opiniões consultivas. O primeiro laudo decidiu nos seguintes termos:

Nesta oportunidade devemos centrar-nos na terceira característica acima citada (a prevalência normativa do direito comunitário sobre direito interno). Com relação à mesma, resulta evidente que esta causa dá ao TPR a oportunidade de uma **criação pretoriana** para incluí-la dentro do regime jurídico comunitário do Mercosul, o qual é perfeitamente possível dada nossa presente normativa em vigência. Assim sendo, conclui-se que tal terceira característica é perfeitamente inserível dentro de nosso direito de integração, com o qual este TPR cumpre sua responsabilidade institucional a respeito, declarando-se assim(...) deve prevalecer sobre o direito internacional público e privado de todos os Estados Partes, independentemente de que tais normas destas duas ramas do Direito Internacional, forem anteriores ou posteriores as do Direito de Integração. Não seria lógico possibilitar o descumprimento de uma normativa do Mercosul de parte de um dos Estados Partes mediante a alegação de um compromisso instrumentado no tratado de caráter bilateral, multilateral ou da índole que for, como justificativa de tal descumprimento. Sempre nessa hipótese, o Direito de Integração assim como o processo de integração por si mesmo perderia por completo sua natureza e finalidade. (grifos nossos)

O segundo laudo, por sua vez, dipôs sobre obrigatoriedade de cumprimento da norma do Mercosul pelos EP, desde a ratificação e incorporação nas legislações nacionais, gerando direitos e obrigações aos EP. Entretanto, considerou que pode verificar a compatibilidade de determinada lei nacional com a legislação mercosulina, mas que não pode decidir sobre a constitucionalidade, aplicação ou

⁶¹ O STF entende que se aplicam aos tratados as disposições da Lei de Introdução ao Código Civil, quais sejam, que no caso de conflito de leis vale a posterior. Art. 2, parag. 1. da LIC e REX 80.004. O Uruguai no art. 256 de sua Constituição afirma que as leis podem ser consideradas inconstitucionais em razão da forma ou conteúdo, deixando a Suprema corte o controle da constitucionalidade. (BASSO, Larissa de Santis. Questões sobre a natureza jurídica do Mercosul. In: GOMES, Eduardo Biacchi. (Org.). A integração regional no direito internacional: o futuro do Mercosul e da União Européia. São Paulo: Lex Editora, 2006. p. 33.)

nulidade de determinada lei nacional, sendo esta competência das jurisdições nacionais.

5.1 Aplicabilidade direta e o acesso aos particulares

Trata-se do item 2) supracitado no tópico anterior, que pode ser caracterizado como o efeito direto das normas comunitárias. Assim que submetido o Estado ao direito da organização, as normas geram direito imediatamente aos cidadãos na medida em que se constituem dever do Estado parte. Das regras comunitárias emanam, diretamente e com eficácia plena, direitos e correlatos deveres dos Estados-membros, a eles oponíveis pelos cidadãos. Geram, portanto, direitos públicos subjetivos aos particulares que podem ser opostos aos poderes estatais. Em suma: sujeitos de direito comunitário não são apenas EM da comunidade europeia, mas também os seus cidadãos (BORGES, 2005, p. 138-141). No entanto, há restrições porque o “regulamento” é norma que tem alcance geral. As diretivas e decisões nem sempre, pois têm como destinatários os EM e precisam de medidas nacionais para sua execução.⁶²

No que toca ao princípio da aplicabilidade direta, há que se mencionar que há diferentes atos normativos no direito comunitário, seja entre as fontes de direito primário e secundário, seja entre os diferentes tipos de direito derivado. Isto em razão da própria natureza da norma, o que limita *per se* sua aplicabilidade direta. Neste sentido, o próprio tribunal de justiça europeu elaborou condições para que a norma de direito primário seja autoaplicável⁶³. Dentre estes, destacam-se principalmente os seguintes: i) a norma deve ser clara e precisa, ainda que necessite de interpretação; ii) a norma não deve ser objeto de apreciação ou discricionariedade por parte dos Estados e iii) a mesma não requeira medidas executórias tanto dos Estados, quanto dos Órgãos Comunitários (KEGEL, 2004. p. 88-89).

No caso das normas de direito derivado, no caso especial da União Europeia, subdividem-se em: i) regulamentos, ii) diretivas, iii) decisões, iv) recomendações, v) pareceres e vi) outros atos comunitários unilaterais da autoridade competente

⁶² Cf. Acórdão *Van Gend & Loos*, 1963.

⁶³ Decisões: “*Van Gend & Loos*”, “*Molkerei – Zentrale Westfalen-Lippen/ Hauptzollamt Padernorn*”, “*Eunomia contra Itália*”, “*Capolongo/Maya*”, “*SACE/Ministério das Finanças Italiano*”.

(CAMPOS, 2004. p. 21-22). A aplicabilidade direta só pode incidir sobre atos vinculantes, assim, apenas sobre os três primeiros atos citados. Portanto, abrange apenas os regulamentos⁶⁴, já que as diretivas “obrigam apenas quanto ao resultado a atingir” (KEGEL, 2004. p. 90) e as decisões podem ser dirigidas aos Estados Membros – nestes casos terão aplicabilidade direta de *effet utile*, ou seja, de eficácia plena, com caráter finalista, assim como ocorre com as diretivas – ou aos particulares, “quando também geram aplicabilidade direta em razão da obrigação que implicam, seja de pagar, fazer, indenizar entre outras, vez que geram obrigações e direitos.” (KEGEL, 2004. p.90). Como decorrência direta do princípio da primazia do direito comunitário, este princípio não se aplica ao Mercosul. Tanto é que em controvérsias entre EM é alegação frequente das partes a não exigibilidade da normativa do bloco em razão de não ter sido ainda internalizada.

Quanto à invocação dos direitos subjetivos supostamente gerados aos particulares, no caso mercosulino, bem como no europeu em algumas situações, é vedado o acesso direto de particulares aos órgãos jurisdicionais do bloco.⁶⁵

O contexto do Mercosul, a pretensão de se tornar um bloco além da simples integração econômica, bem como sua natureza e o histórico de desconfianças mútuas entre os EM que embora tenham diminuído com o processo integracionista, ainda está longe de chegar ao nível europeu de civilização e comprometimento, não comporta, ainda, a nosso ver, o acesso direto de particulares, sob pena de comprometer o que se construiu até o momento atual.

⁶⁴ Reconhecida a aplicabilidade direta no caso dos regulamentos no art. 288 do TUE, (ex-artigo 249.do TCE): Para exercerem as competências da União, as instituições adoptam regulamentos, directivas, decisões, recomendações e pareceres. O regulamento tem carácter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros. A directiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios. A decisão é obrigatória em todos os seus elementos. Quando designa destinatários, só é obrigatória para estes. As recomendações e os pareceres não são vinculativos.

⁶⁵ O TJCE permite o acesso direto aos particulares no caso de medidas originadas de órgãos comunitários que lhe digam respeito direta e individualmente e para controle da legalidade dos atos da própria comunidade, cuja consequência direta seria a anulação de tal ato ou ainda contra a omissão do Conselho ou da Comissão. (BASSO, Maristela. Mercosul: Paradoxos e Possibilidades Futuras - Especial Referência ao Sistema de Solução de Controvérsias. In: PIMENTEL, Luiz Otávio et al. (Org.). Direito Internacional Privado - União Européia e Mercosul. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007, v. 1, p. 258.)

5.2 Aplicabilidade Imediata da Legislação Europeia

Tal princípio deriva da aplicação direta, dando caráter de *self executing rules* às normas do bloco. Evidente que não se aplica ao Mercosul, em que todas as normas devem ser internalizadas pelo direito nacional para que se tornem exigíveis. O que se tem na integração latina é, no máximo, a exigência de que as normas vigorem simultaneamente em todos os EP, conforme dispõe o art. 40, item 3 do POP, bem como o art. 42 que dá caráter obrigatório às normas emanadas dos órgãos do Mercosul. Outrossim, prevê o mesmo artigo a exceção quando da necessidade de internalização. No caso brasileiro, atos do Executivo que acarretem encargos econômicos ou obrigações e ônus ao patrimônio nacional devem ser aprovados pelo Congresso.⁶⁶ Assim, a maior parte da doutrina entende que “a regra da obrigatoriedade (imediate) e a internalização funciona excepcionalmente, [...] no entanto, dada a característica institucional do modelo governamental, tomar esta interpretação seria aceitar um Mercosul governado por decreto.” (KLOR *in* LABRANO, 2001, p. 22-23).

5.2.1 O *Effet Utile* das Diretivas e Decisões Europeias e a Interpretação Teleológica do Direito Mercosulino nos Laudos dos Tribunais do Bloco

Como já definido, o *effet utile* consiste na obrigação dos EM da União Europeia em atingir os objetivos finais das diretivas emanadas pela organização. Tal concepção cruza-se com o entendimento dos tribunais do Mercosul à medida que há elementos de *common law* nas fundamentações dos laudos arbitrais mercosulinos. Conforme Nádia de Araujo, ao contrário do raciocínio romano-germânico que é dedutivo, de subsunção do fato à norma, o raciocínio da *common law* é indutivo e parte do caso rumo a verdades preestabelecidas e universais, ou seja, do caso derivam exames generalistas (ARAÚJO, 2006, p. 149). Provém da *common law* a *purposive construction* inglesa, ou interpretação teleológica, que consiste em verificar o que pretendeu o legislador ao elaborar a norma e quais os fundamentos da

⁶⁶ Cf. MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. O poder de celebrar tratados: competências dos poderes constituídos para a celebração de tratados à luz do direito internacional, do direito comparado e do direito constitucional brasileiro. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995.

decisão anterior – da jurisprudência – que embasaram tal entendimento final (ARAÚJO, 2006, p.150). Ao valer-se da interpretação teleológica para concluir os casos de divergências do Mercosul, o árbitro aproxima seu método do método do juiz comunitário europeu no caso das diretivas, vez que, em ambos os casos pretende-se verificar os fins últimos da normativa. Em termos mais claros, no caso das diretivas, o juiz observa que o Estado deve dar provimento às indicações com brechas discricionárias da comunidade ao EM, a serem preenchidas pelos governos nacionais que darão forma à diretriz; no Mercosul, os árbitros utilizaram em sua argumentação, desde o primeiro laudo do Tribunal *ad hoc*, princípios comuns à integração e tem repetido o procedimento de análise adotado nos laudos posteriores. (ARAÚJO, 2006, p.150). Neste diapasão, a análise a que se propõe Araújo é interessante no sentido em que verifica o valor da argumentação utilizada em decisões anteriores, formando precedentes não vinculantes, mas que dão coerência e encadeamento aos diversos laudos arbitrais do bloco. Assim, incorporou-se nas razões de decidir “uma metodologia mais argumentativa, procurando estabelecer os princípios basilares do direito da integração como fundamento da decisão” (ARAÚJO, 2006, p.150). Interessa-nos considerar que a tradição dos países que integram o bloco é de origem romano-germânica, de subsunção do fato à norma. Adotando tal técnica de argumentação e decisão em seus laudos, o Tribunal evolui e impulsiona o processo de integração, vez que cria um direito diverso do direito posto nos Estados, inovando como fez a União Europeia ao criar seu direito comunitário de preceitos próprios. Fica assim o direito do Mercosul dotado de características próprias em seus preceitos mais elementares, que senão divergentes, ao menos não idênticos e de certa forma independentes do direito interno dos Estados Membros.

6 CONCLUSÃO

De todas as características inerentes aos blocos expostos e analisados, tem-se como latente a responsabilidade que atribui a si o Tribunal, como última interpretação do direito comunitário, não considerando válido ou aceitável que as cortes nacionais contrariem a interpretação do direito do bloco se esta já foi emanada pelo órgão competente no âmbito da integração. A tendência é que o entendimento se consolide como tem ocorrido com as sentenças europeias e até mesmo com os

laudos mercosulinos proferidos no âmbito das controvérsias pelos tribunais arbitrais e Tribunal Permanente de Revisão. Ainda que se trate de tema controvertido no direito o fato de laudos arbitrais criarem ou não jurisprudência, mesmo que não vinculantes, deve-se considerar o exemplo da *commom law* e a coerência no encadeamento dos laudos que se constatou até o momento.

Logo, muito embora não nasça um direito formalmente constituído dos pronunciamentos dos árbitros do Mercosul, é sempre nas decisões anteriores e em prol do aprofundamento da integração que têm se pautado os árbitros. Outrossim, sem ignorar-se o laudo da prática antidumping, em que o Tribunal considerou não estar no âmbito do tratado a prática questionada, a maioria acachapante dos laudos tem sua fundamentação baseada nos objetivos norteadores dos atos constitutivos da integração latina.

Mesmo sem estar livre de críticas, o direito emanado do sistema jurisdicional do bloco mercosulino tem contribuído com suas interpretações e procurado levar ao limite os compromissos políticos, embora restritos se comparados com comunidades mais maduras como a União Europeia.

Da análise realizada, conclui-se, portanto, a respeito da problemática apontada na introdução deste trabalho, que a via arbitral é hoje a solução mais adequada ao bloco do Mercosul, haja vista as limitações apontadas no decorrer das exposições. Embora as forças políticas sejam mais definitivas em um tribunal de caráter intergovernamental, é a integração que tem demonstrado mais resultados na América Latina, especialmente se considerar-se a Comunidade Andina, que mesmo possuindo um Tribunal Supranacional tem representação menos expressiva na integração americana. Logo, não existe um “sistema melhor” para solução de controvérsias, e sim um sistema possível, viável, eficaz e adequado aos objetivos a que se propõem os membros da integração.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Elizabeth. O atual mecanismo de solução de controvérsias no Mercosul: O protocolo de Olivos. In: MENEZES, Wagner. (Org.). O direito internacional e o direito brasileiro: homenagem a José Francisco Resek. Ijuí, RS: Ed. da UNIJUÍ, 2004. p. 361-385.

ACCIOLY, Elizabeth. Sistema de Solução de Controvérsias em blocos econômicos. Coimbra: Almedina. 2004.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A institucionalidade Futura do Mercosul: Primeiras Aproximações. Boletim de Integração Latino Americana (Bila), Brasília, n.9, abr./jun.1993. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br>>. Acesso em: 27 abr. 2009.

ARAÚJO, Nádia de. O tribunal permanente de revisão do Mercosul e as opiniões consultivas: análise dos laudos arbitrais, sua ligação com a Common Law. In: GOMES, Eduardo Biacchi. (Org.). A integração regional no direito internacional: o futuro do Mercosul e da União Européia. São Paulo: Lex Editora. 2006. p 147-169.

ARGENTINA. La Constitución de la nación Argentina. Disponível em:<<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php>>. Acesso em: 20 abr. 2009.

ARRUDA, José Jobson de A.; PILETTI, Nelson. Toda a História: história geral e história do Brasil. 4. ed. São Paulo: Ed. Ática, 1995.

BARBOSA, Rubens Antônio. América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade. São Paulo: Aduaneiras, 1991.

BARROS NETO, Sebastião do Rego. A Evolução do Mercosul em Nova Moldura. Boletim de integração Latino-Americana (Bila), Brasília, n. 18, jan./jun. 1996. Disponível em:<<http://www2.mre.gov.br/unir/webunir/bila/18/1artigos/2barros.htm>> Acesso em: 27 abr. 2009.

BASSO, Larissa de Santis. A natureza Jurídica do Mercosul. In: CONGRESSO DE DIREITO INTERNACIONAL, 2, 2004, Curitiba. Anais...Curitiba: Juruá, 2004. v. II p. 106-114.

BASSO, Larissa de Santis. Questões sobre a natureza jurídica do Mercosul. In: GOMES, Eduardo Biacchi. (Org.) A integração regional no direito internacional: o futuro do Mercosul e da União Européia. São Paulo: Lex Editora, 2006. p. 15-49.

BASSO, Maristela. Mercosul: Paradoxos e Possibilidades Futuras - Especial Referência ao Sistema de Solução de Controvérsias. In: PIMENTEL, Luiz Otávio et al. (Orgs.). Direito Internacional Privado - União Européia e Mercosul. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007. v. 1. p. 257-262.

BOHLKE, Marcelo. Integração regional e autonomia do seu ordenamento jurídico. 2002. 4. tir. Curitiba: Juruá, 2006.

BOLDORINI, Maria Cristina. Protocolo de Olivos innovaciones en el sistema de solución de controversias del Mercosur. In: Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. (Org.). Solução de Controvérsias no Mercosul. Brasília: Centro de Documentação e Informação Coordenação de Publicações, 2003. p. 114-149.

BOLÍVAR, Simón. Carta de Jamaica. 1815. Disponível em:
<<http://www.bicentenario.gob.mx>>. Acesso em: 25 abr. 2009.

BORGES, José Souto Maior. Curso de direito comunitário: instituições de direito comunitário comparado - União Européia e Mercosul. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRANCO, Luizella Giardino. Sistema de solução de controvérsias no Mercosul. São Paulo: LTR, 1997.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n.º 3939. Governo do Estado do Paraná. Relatora: Ministra Carmen Lúcia. Decisão de 14 de agosto de 2007. DECISÃO ADOÇÃO DO RITO DO ART. 12 DA LEI N. 9.868/99. PEDIDO DE INFORMAÇÕES E SUBSEQÜENTE MANIFESTAÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO E DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA NO PRAZO LEGAL. Disponível em: <www.stf.jus.br> Acesso em: 25 abr. 2009.

CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz Mota. Contencioso Comunitário. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

CAMPOS, João Mota de. Manual de Direito Comunitário. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008.

CEPAL. Comissão Econômica para América Latina e Caribe. Disponível em:
<<http://www.eclac.org>>. Acesso em: 10 out. 2008.

COZENDEY, Carlos Márcio; BENJAMIN, Daniela Arruda. Laudos arbitrais no marco do Protocolo de Brasília: a construção jurídica do proceso de integração. In: Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. (Org.). Solução de Controvérsias no Mercosul. Brasília: Centro de Documentação e Informação Coordenação de Publicações, 2003. p.14-50.

EUR-LEX. Flaminio Costa versus ENEL. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61964J0006:IT:HTML>>
Acesso em: 4 abr

FOLHA ON LINE. Saiba mais sobre o plano Marshall. Disponível em:
<<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u61647.shtml>>. Acesso em: 10 out. 2008

FRANCH, Valentín Bou. La solución de controversias en el Mercosur. In: PIMENTEL, Luiz Otávio. (Org.). Direito Internacional Privado: União Européia e Mercosul. Florianópolis, SC: Fundação Boiteux, 2007. p.181-223.

GARCIA JÚNIOR, Armando Álvares. Direito Internacional: Questões atuais. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2004.

GOMES, Eduardo Biacchi. A integração regional no direito internacional: o future do Mercosul e da União Européia. São Paulo: Lex Editora, 2006.

GOMES, Eduardo Biacchi. A supranacionalidade e os blocos econômicos. Revista da Faculdade de Direito da UFPR, v. 38, p. 181-182, 2003. p.160 - 183)

GONÇALVES, José Botafogo; LYRO, Maurício Carvalho. Aliança estratégica entre Brasil e Argentina: Antecedentes, Estado atual e Perspectivas. Dossiê CEBRI. 2003. v. 2, Ano 2. p. 4-25.

GUERRA DOS TRINTA ANOS. G-SAT. Disponível em: <<http://forum.g-sat.net/showthread.php?t=109436>> Acesso em: 30 de março de 2009.

IRAQUE. Historianet. Disponível em: <<http://www.historianet.com.br> > Acesso em: 15 abr. 2009.

KEGEL, Patrícia Luíza. O Sistema de Solução de Controvérsias na União Européia. In: KLOR, Adriana Dreyzin de et al. Solução de controvérsias: OMC, União Européia e Mercosul. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004. p. 69-139.

LEE, João Bosco. Arbitragem comercial internacional nos países do Mercosul. 2002. 5. reimpr. Curitiba: Juruá, 2008.

MAGALHÃES, José Carlos. Os laudos arbitrais proferidos com base no Protocolo de Brasília para Solução de Controvérsias. In: Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. (Org.). Solução de Controvérsias no Mercosul. Brasília: Centro de Documentação e Informação Coordenação de Publicações, 2003. p.71-80.

MARTINS, Eliane M. Octaviano. Sistemática de Solução de Controvérsias do Mercosul: o Protocolo de Brasília e o Protocolo de Olivos. Cadernos PROLAM/USP, São Paulo, v. 1, p. 79-93, set. 2006.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz. O poder de celebrar tratados: competências dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do direito internacional, do direito comparado e do direito constitucional brasileiro. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz. Tribunais Supranacionais e aplicação do direito comunitário: aspectos positivos e negativos. Direito Comunitário do Mercosul. In: VENTURA, Deisy (Org.). Direito Comunitário do Mercosul. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1997, v. 01, p. 162 - 176.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. Perguntas freqüentes sobre integração regional e Mercosul. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/perguntas-mais-frequentes-sobre-integracao-regional-e-merc-sul-1/sobre-integracao-regional-e-merc-sul/>>. Acesso em: 15 abr. 2009.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. MRE. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/biargent.htm>>. Acesso em: 20 abr. 2009.

MIRANDA, Jorge. Curso de Direito Internacional Público. 3. ed. Estoril, Portugal: Principia, 2006.

MOURA, Lilian Chagas de. A consolidação da arbitragem no Mercosul: O sistema de solução de controvérsias após oito laudos arbitrais. In: Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. (Org.). Solução de Controvérsias no Mercosul. Brasília: Centro de Documentação e Informação Coordenação de Publicações, 2003. p. 81-100.

PARAGUAI. Constitución Nacional del Paraguay. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/paraguay/para1992.html>>. Acesso em: 27 abr. 2009.

PAZ DE WESTPHALIA. G-SAT. Disponível em: <<http://forum.g-sat.net/showthread.php?t=109436>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

PIMENTEL, Luiz Otavio; KLOR, Adriana Dreyzin de. O sistema de solução de controvérsias do Mercosul. In: KLOR, Adriana Dreyzin de et al. Solução de controvérsias: OMC, União Européia e Mercosul. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004. p. 141-234.

QUADROS, Fausto de. Direito da União Européia: direito constitucional e administrativo da União Européia. Coimbra: Almedina, 2004.

QUADROS, Fausto de. Direito das Comunidades Européias e Direito Internacional Público. Lisboa: Almedina, 1991.

RATTI, Bruno. Comércio Internacional e câmbio. 11 ed. São Paulo: Lex Editora. 2006.

REDE JUDICIÁRIA EUROPÉIA EM MATÉRIA CIVIL E COMERCIAL.

Glossário fórum-shopping. Disponível em:

<http://ec.europa.eu/civiljustice/glossary/glossary_pt.htm>. Acesso em: 27 abr. 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n.º 598086593. Acórdão de 17 de abril de 2000. MANDADO DE SEGURANCA. TRATADO DO MERCOSUL. PRODUTO ORIUNDO O URUGUAI. ISENCAO NAO RECONHECIDA PELA AUSENCIA DE CONCESSAO DO BENEFICIO NOS DEMAIS ESTADOS DA FEDERACAO. APELO PROVIDO PARA DENEGAR A SEGURANCA. REEXAME PREJUDICADO. Ementa disponível em: <<http://www.tjrs.jus.>>. Acesso em: 27 abr. 2009.

RIO GRANDE DO SUL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Apelação Cível n.º 70009719782. Unânime. Jaime Equivel Americano Bastos e Eduardo Antonio Acosta Sanchez. Relator: Jorge Alberto Schreiner Pestana. Acórdão de 09 de dezembro de 2004. RESPONSABILIDADE CIVIL. DANOS MATERIAL E PATRIMONIAL. PROCESSUAL CIVIL. DOCUMENTO REDIGIDO EM ESPANHOL. TRADUÇÃO. DESNECESSIDADE. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em: 20 ABR. 2009.

SANTOS, Esther Maria Brighenti dos. Amicus curiae: um instrumento de aperfeiçoamento nos processos de controle de constitucionalidade. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 906, 26 dez. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7739>>. Acesso em: 21 abr. 2009.

SECRETARIA DO MERCOSUL. Atas da Comissão de Comércio do Mercosul. Dados disponíveis em: <<http://www.mercosur.int>>. Consulta em: 23 mar. 2009.

SECRETARIA DO MERCOSUL. Dados do Mercosul. Disponível em: <<http://www.mercosur.int>>. Acesso em: 26 mar. 2009.

SECRETARIA DO MERCOSUL. Decisão GMC/DT n. 25/06. Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/PT/2007/DEC%200092007_PT_Reforma%20Institucional.pdf> Acesso em: 15 fev. 2009.

SECRETARIA DO MERCOSUL. Decisões do CMC. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>> Acesso em: 24 mar. 2009.

SECRETARIA DO MERCOSUL. Laudo 1/2005 do TPR. Disponível em: <<http://www.mercosur.int>> Acesso em: 5 abr. 2009.

SECRETARIA DO MERCOSUL. Laudo 1/2007 do TPR. Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/ES/documentos/Laudo_01_07_pt.pdf>Acesso em: 05 abr. 2009.

SECRETARIA DO MERCOSUL. Laudo 2/2006 do Tribunal Ad Hoc. Disponível em: <<http://www.mercosur.int>>. Acesso em: 5 abr. 2009.

SECRETARIA DO MERCOSUL. Laudos, esclarecimentos e opiniões consultivas dos Tribunais do Mercosul. Montevideu, Uruguai: Secretaria do Mercosul, 2007. p. 146. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>> Acesso em: 15 out. 2008.

SECRETARIA DO MERCOSUL. Lista de árbitros. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>>. Acesso em: 15 abr. 2009.

SECRETARIA DO MERCOSUL. Primer informe semestral de la Secretaria del Mercosur. Montevidéo: Secretaria do Mercosul. 2004.

SECRETARIA DO MERCOSUL. Primer informe sobre la aplicación del derecho del Mercosur por los tribunales nacionales (2003). Montevidéo: Konrad-Adenauer-Stiftung. p. 126. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/publica/arquivos/Informe%20Derecho%20Mercosur%20-%202003.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2009.

SECRETARIA DO MERCOSUL. Resoluções do GMC. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>> Acesso em: 24 mar. 2009.

SECRETARIA DO MERCOSUL. Segundo relatório sobre a aplicação do direito do Mercosul pelos tribunais nacionais. Montevidéo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2004. p.12. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/publica/arquivos/2InfAplicacionDerMCS.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2009.

SOUZA, Vitor Luiz Orsi de. A ação de incumprimento e seus efeitos. Estudo da experiência comunitária e perspectivas para o Mercosul. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1543, 22 set. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10442>>. Acesso em: 27 abr. 2009.

TRATADO DE LISBOA. EUROPA. Disponível em: <<http://europa.eu>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

UNASUL. União de Nações Sul-Americanas. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org>>. Acesso em: 20 abr. 2009.

VELASCO, Manuel Diez de. Las organizaciones Internacionales. 11. ed. Madrid: Tecnos, 1999.

VENTURA, Deisy. As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: os desafios de uma associação inter-regional. Barueri, SP: Manole, 2003.

VENTURA, Deisy. VENTURA, Deisy. (Org.). Direito Comunitário do Mercosul. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1997, v. 01.

APÊNDICE A – CRONOLOGIA DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA

1945	<p>Conferência de Yalta: acordo entre EUA, Reino Unido e URSS que dividiu ainda mais a Europa entre os três donos do mundo, às vésperas da vitória dos “Aliados” sobre a Alemanha e o “Eixo” (CAMPOS 1995, p. 39).</p> <p>Antes do término da guerra W. Churchill perde as eleições inglesas para partido trabalhista. O “velho leão” tem consciência da ameaça que provém do leste, sente ser urgente se antecipar aos nacionalistas exacerbados de Hitler, e sabe que a Unidade europeia depende da reconciliação FRANCO-ALEMÃ. (CAMPOS 1995, p. 39)</p>
1946	<p>19.09 – Discurso de Churchill para a unificação da Europa. Depois de apontar a necessidade de organização do ocidente europeu, face à Europa do leste que se fechara sobre si mesma: “Uma cortina de ferro acaba de tombar sobre a Europa”- 1.ª vez que foi utilizada tal expressão.</p> <p>“Eu pretendo falar-vos hoje da Europa. Se a Europa se unisse um dia para partilhar a sua herança comum, não haveria limites à felicidade, à prosperidade e à glória de que poderia gozar a sua população de 300 ou 400 milhões de almas. As ruínas e os ódios da guerra podem renovar-se. E no entanto existe um remédio. Qual o remédio supremo? Consiste em reconstruir a família europeia e em lhe fornecer uma estrutura que lhe permita viver e crescer em paz, em segurança e liberdade. Por que não há de existir um grupo europeu capaz de fornecer um sentido de patriotismo mais largo e de cidadania comum aos povos desnorteados deste poderoso continente? (...) nós devemos recriar a família europeia num quadro regional que se chamará – talvez – os Estados Unidos da Europa; e o primeiro passo prático será o de constituir um Conselho da Europa. Eu vos conjuro, pois - Ergue-te, Europa.” Churchill parece nem considerar a hipótese da Inglaterra na unificação. Para o grande estadista do Império Britânico, a Grã-Bretanha, cabeça de uma Comunidade de Nações espalhadas pelos cinco continentes e parceiro de relações privilegiadas com a primeira potência mundial da época, os EUA, não estava manifestamente vocacionada para se diluir num amálgama europeu de pequenos e débeis estados que só na união poderiam reencontrar a força. A Inglaterra não poderia ser mais que a ‘madrinha’ da unificação que evoca. (CAMPOS 1995, p. 39)</p>
1948	<p>1.01 - BENELUX, união alfandegária criada pelo Tratado de Londres de 1947 e implementado pelo Protocolo da Haia do mesmo ano, vigente a partir de 01.01.1948: Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo.</p>
1948	<p>16.04 - Criação, por 16 países europeus, da Organização Europeia de Cooperação Econômica. (OECE) para gerir o Plano Marshall.</p> <p>8.05 - Congresso de Haia.</p>

	25.10 - Movimento Europeu, presidido em caráter honorário por Churchill, Leon Blum, Paul-Henru Spaak e Alcide Gasperi.
1949	28.01 - Por iniciativa do Reino Unido, com a adesão da França e os três Estados do Benelux, constitui-se um Conselho da Europa.
1950	União Europeia de Pagamentos decorrentes do Plano Schuman – para facilitar o comércio entre os membros da Organização Europeia de Cooperação Econômica – OECE
1951	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – Alemanha e França (aço e carvão, respectivamente) - CECA.
1957	EURATOM e Comunidade Econômica Europeia (CEE), formação de um Mercado Comum Europeu (MCE) – mesmos países da CECA – BENELUX (Bélgica, Holanda e Luxemburgo), Alemanha Ocidental, França e Itália.
1965	Tratado de Bruxelas ou de Fusão das comunidades supracitadas.
1968	Eliminada a barreira alfandegária entre os membros.
1972/1973	Adesão da Grã Bretanha, Dinamarca e Irlanda à CEE.(9 EP)
1979	Criação do Parlamento Europeu e do Conselho de Justiça.
1981	Adesão da Grécia. (10 EP)
1986	Países Ibéricos. (12 EP)
1986	17.02 – Assinatura do Ato Único Europeu.
1993	Início da vigência do Tratado de Maastrich, assinado em 7.2.1992, substituindo a CEE pela designação UE. Inclui a política externa e de segurança ao bloco, além da integração econômica, unindo CECA, EURATOM e CEE para a União Europeia. União Econômica, material e social.
1994	Área econômica europeia, com 25 EP.
1995	Adesão da Áustria, Finlândia e Suécia à UE. (15 EP)
1999	União monetária e instituição do EURO. Tratado de Amsterdã (para uma UE mais próxima dos cidadãos, com instituições mais democráticas e eficientes e com capacidade firmada também fora do âmbito da UE. A idéia era preparar a comunidade para o alargamento e inclusão dos países do leste europeu e da Europa central.
2001	Assinado o Tratado de Nice – modificou o Tratado da UE.
2003	1.02 – vigência do Tratado de Nice; Projeto de Constituição pelo Tratado de Roma II.
2004	Adesão de República Checa, Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta e Polónia. (25 EP)
2007	19.10 – Assinatura do Tratado de Lisboa, substitutivo do projeto de Constituição, com vigor em 2009. Adesão de Bulgária e Romênia. (27 EP)
2013	01.07 – Adesão da República da Croácia. (28 P)

“CLÁUSULAS DEMOCRÁTICAS” E TRANSCONSTITUCIONALISMO NA AMÉRICA DO SUL: UMA ANÁLISE BASEADA NA RUPTURA INSTITUCIONAL NO PARAGUAI

Carina Rodrigues de Araújo Calabria¹
Felipe Neves Caetano Ribeiro²

1 INTRODUÇÃO

1.1 O Caso

Em junho de 2012, Fernando Lugo, eleito presidente do Paraguai em 2008, foi destituído do cargo por meio de um impeachment, em que se alegou como justificativa o mau desempenho das funções presidenciais. Essa medida baseou-se, de acordo com o parlamento paraguaio, no artigo 225 da Constituição daquele Estado, que estabelece a possibilidade de julgamento político do presidente por mau desempenho das funções, por delitos cometidos durante o exercício do cargo, ou pela prática de crimes comuns.

As medidas presidenciais condenadas pelos parlamentares paraguaios referiam-se, entre outros temas, à assinatura do Protocolo de Montevideu (2011), que reforçou o compromisso com a estabilidade democrática no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), corroborando e ampliando as proteções anteriormente garantidas pelo Protocolo de Ushuaia, de 1998. As sanções previstas pelo Protocolo de

¹ Doutora pela Universidade de Manchester, com financiamento do Conselho de Pesquisa Europeu. Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília, com financiamento da Capes.

² Diplomata. Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Tem experiência na área de Direito Público, com pesquisa voltada para os mecanismos de diálogo entre o Direito Internacional Público e o Direito Constitucional, especialmente na América Latina e em seus processos de integração regional.

Montevidéu em casos de ruptura da ordem institucional foram consideradas pelos parlamentares paraguaios como uma possível interferência na soberania de seu país.

O julgamento do presidente, que, de acordo com o artigo 225 da Constituição paraguaia, deve ser submetido à apreciação da câmara dos deputados, por maioria de dois terços, e ao senado, com o mesmo quórum, ocorreu em pouco mais de vinte e quatro horas, suscitando dúvidas acerca da proteção conferida ao contraditório e ao devido processo legal, bem como à solidez das instituições democráticas no Paraguai.

Diante desses acontecimentos, qualificados pelos membros do MERCOSUL como “rito sumário³” e como nova forma de golpe de Estado, os governos de Argentina, Brasil e Uruguai decidiram suspender a participação paraguaia no MERCOSUL, com base no artigo 5º do Protocolo de Ushuaia sobre o compromisso democrático, em vigor desde 2002 (VON BONGDAD; PIOVESAN; MORALES, 2011, p. 165), até que novas eleições fossem realizadas naquele país. Os demais presidentes sul-americanos manifestaram repúdio aos fatos ocorridos no Paraguai por meio de comunicados individuais e, também, por meio da União das Nações Sul-americanas (UNASUL)⁴, que conta, igualmente, com uma cláusula democrática, que entraria em vigor apenas em 19 de março de 2014⁵.

1.2 Implicações Transconstitucionais

Os acontecimentos verificados no Paraguai suscitam questões de ordem transconstitucional, porquanto revelam conflito – ainda que temporário – entre a ordem jurídica desse país, cuja ruptura institucional ocorreu com a anuência de

3 O governo brasileiro tem preferido falar em “rito sumário”, enquanto outros governos do MERCOSUL falam, abertamente, em golpe de Estado.

4 O Paraguai foi suspenso da UNASUL, em junho de 2012, até a realização de eleições democráticas no país.

5 A cláusula democrática da UNASUL entrou em vigor após um mês do depósito do instrumento de ratificação do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo pela Colômbia, o décimo país a fazê-lo. Até a presente data a Cláusula Democrática foi ratificada por: Guiana (11 de março de 2011); Peru (30 de maio de 2011); Chile (13 de março de 2012); Argentina (26 de novembro de 2012); Venezuela (18 de junho de 2013); Suriname (02 de agosto de 2013); Equador (25 de setembro de 2013), Bolívia (27 de novembro de 2013), Uruguai (18 de fevereiro de 2014) e Colômbia (19 de março de 2014). Brasil e Paraguai ainda não ratificaram o documento.

órgãos dos Poderes constituídos⁶, e normas regionais interestatais, destinadas à proteção dos valores democráticos. O caráter transconstitucional do caso evidenciava-se, ainda, diante da importância assumida pelos eventos ocorridos no Paraguai para a ordem jurídica de todos os Estados que aderiram ao MERCOSUL e à UNASUL, bem como para o ordenamento jurídico dessas organizações internacionais.

Este artigo, a partir dos acontecimentos desencadeados pela ruptura da ordem institucional no Paraguai e pela reação dos demais Estados sul-americanos, visa a analisar a importância da democracia como propulsor simbólico da integração regional, bem como a função desempenhada – e a ser desempenhada – pelas denominadas “cláusulas democráticas” estabelecidas no âmbito da UNASUL e do MERCOSUL para a migração de ideias constitucionais e para o estabelecimento de pontes de transição (NEVES, 2009, p. 128) entre as ordens jurídicas internas e regionais.

Sugere-se, por intermédio desta análise, que os protocolos voltados à garantia dos direitos humanos e da democracia no âmbito regional não sejam usados, exclusivamente, como formas de sanção ou de reprodução no âmbito internacional do constitucionalismo simbólico sul-americano (NEVES, 2011), mas como fonte de estímulo ao diálogo transconstitucional, de modo a viabilizar um transconstitucionalismo multiangular (NEVES, 2009, p. 235), diante de um problema jurídico-constitucional que afeta, em diferentes intensidades, toda a América do Sul: a consolidação do Estado democrático de Direito.

Sem perquirir questões ideológicas acerca da existência ou não de regimes democráticos em cada um dos Estados sul-americanos, busca-se, por intermédio deste artigo, identificar a manutenção dos princípios democráticos e sua proteção como um tema transconstitucional – como ocorre, por exemplo, com os direitos

⁶ No dia 25 de junho de 2012, a Corte Suprema paraguaia rejeitou recurso de inconstitucionalidade interposto por Fernando Lugo, o qual visava a recorrer da decisão política tomada pelo congresso, alegando, sobretudo, o curto espaço de tempo concedido para sua defesa. O pedido foi negado pela corte suprema, sob o argumento de que a decisão do congresso consistia em um procedimento parlamentar administrativo, em que se julgavam condutas políticas, e não em um julgamento jurisdicional comum, razão pela qual seria possível haver ritos distintos. Posteriormente, em 11 de julho, o mesmo tribunal admitiu novo recurso de inconstitucionalidade interposto pelo ex-presidente, em que se pede a anulação da resolução parlamentar e novo julgamento político, respeitando-se os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, os quais não foram adequadamente assegurados ao presidente deposto.

humanos – e cujo debate e fortalecimento devem ser caracterizados pelo diálogo. Propõe-se, também, a problematização das cláusulas democráticas no âmbito específico da integração sul-americana, buscando questionar o papel de sua forma e de seu conteúdo no que concerne à construção e à consolidação da democracia no continente, reconhecendo-se a necessidade de mudanças, a fim de que esses instrumentos permitam, de fato, o fortalecimento do Estado democrático de Direito e a formação de Constituições transversais nos Estados da América do Sul – entendidas como “instância da relação recíproca e duradoura de aprendizado e intercâmbio de experiências com as racionalidades particulares já processadas, respectivamente, na política e no direito” (NEVES, 2011, p. 62).

2 O IDEAL DEMOCRÁTICO COMO VETOR SIMBÓLICO DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E O PROBLEMA DO CONSTITUCIONALISMO SIMBÓLICO NA AMÉRICA DO SUL

2.1 Os Princípios Democráticos e a Integração Sul-americana

O ideal democrático tem sido um propulsor simbólico da integração sul-americana, considerando-se a importância da abertura da Constituição e dos regimes políticos para que haja maior aproximação entre Estados (HÄBERLE, 2007, p. 2). Embora os regimes autoritários estabelecidos na América do Sul, a partir da década de 1960, tenham logrado firmar diversificadas formas de cooperação, a exemplo da Operação Condor e do Tratado de Cooperação Amazônica, rivalidades e desconfianças inviabilizavam o engajamento com propostas mais aprofundadas de integração regional. Brasil e Argentina, por exemplo, cuja aproximação nas décadas de 1980 e 1990 resultaria na criação do MERCOSUL, tiveram suas relações marcadas, durante os regimes militares, pela alternância entre períodos de rivalidade declarada e de cordialidade oficial (SARAIVA, 2012). O caráter fechado desses Estados em assuntos que incluíam não apenas a política interna, mas também questões de repercussão internacional, como seus respectivos projetos nucleares, de rearmamento e de aproveitamento de recursos hídricos comuns, eram fatores que dificultavam a aproximação e o diálogo.

A revalorização dos ideais democráticos, a partir de meados da década de 1980, bem como a abertura a regimes internacionais como direitos humanos e segurança nuclear⁷, permitiram que Brasil e Argentina, juntamente com Paraguai e Uruguai, reforçassem a construção de confiança e se engajassem em um processo de integração destinado à inserção internacional na economia globalizada. Nesse âmbito, era fundamental a manutenção da estabilidade política e democrática como forma de legitimação internacional e de consolidação institucional do recém-criado bloco. Em um contexto de “globalização inevitável do Direito Constitucional” (TUSHNET, 2009), conforme ressaltado por Mark Tushnet, os Estados da América do Sul – e também outros Estados – passaram a reconhecer a importância da manutenção de determinados valores não só para a preservação da estabilidade interna, mas também para a inserção conjunta na política e na economia globalizadas. Nesse sentido, a declaração presidencial de Las Leñas, de 1992, emitida no âmbito do MERCOSUL um ano após sua criação, já identificava a plena vigência das instituições democráticas como condição indispensável para o desenvolvimento da integração regional. Nos anos 1990, sob a influência de mudanças políticas e econômicas, reconhecia-se que “a consolidação e a preservação da democracia são uma tarefa de todos, de caráter permanente, que não admite retrocessos” (TRINDADE; CASTRO, 1997, p.10).

Não obstante o reconhecimento da importância dos ideais democráticos para a integração e para a necessária construção de confiança, o MERCOSUL atravessou, em sua primeira década de existência, crises que demandaram medidas de reafirmação do ideal democrático e que, ao mesmo tempo, tornaram evidentes as dificuldades de consolidação efetiva do modelo de Estado democrático de direito na América do Sul, devido às suas fragilidades estruturais. Nesse sentido, conforme ressaltado por Marcelo Neves:

“A democratização que se delineou como tendência dominante nos países sul-americanos a partir dos anos oitenta não tem levado à construção, tampouco à realização do Estado democrático de direito segundo o modelo europeu e norte-americano. Trata-se antes de documentos constitucionais

⁷ Como exemplo, Brasil e Argentina assinam, na década de 1990, o Tratado de Não Proliferação Nuclear, tendo criado, também, em 1991, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC).

amplamente carentes de força normativa. Ao discurso da ‘transição’ do autoritarismo para a democracia e da ‘consolidação’ democrática, tão em voga, respectivamente, nas décadas de oitenta e noventa, cabe significativas restrições, especialmente se considerarmos a necessária vinculação da democracia ao Estado de Direito” (VON BONGDADY; PIOVESAN; MORALES, 2011, p. 216/217).

A adesão predominantemente simbólica dos Estados Sul-americanos aos valores democráticos dava-se em um contexto de intensificação do processo de globalização econômica, que impunha desafios ao conceito clássico de soberania, por meio da interdependência em diversos temas – como comércio e meio ambiente, por exemplo – e da existência de “novas fontes de normatividade como consequência da redefinição dos limites espaço-temporais” (JULIOS-CAMPUZANO, 2009, p. 42). É nessa conjuntura que tentativas de rupturas democráticas no Paraguai, nos anos de 1996 e de 1998 (VALENZUELA, 1997), resultariam na Declaração sobre o Compromisso Democrático (HOFFMAN, 2005), assinado logo após a crise de 1996 no Paraguai, e na assinatura do Protocolo de Ushuaia sobre o compromisso democrático no MERCOSUL, reconhecendo-se o respeito aos valores democráticos como uma questão de interesse regional. O texto desse protocolo reitera o conteúdo da declaração de Las Leñas, de 1992, e prevê medidas como a suspensão de países onde haja ruptura da ordem democrática, bem como a suspensão dos demais direitos e obrigações resultantes da participação nos processos de integração regional.

Na UNASUL⁸, que constitui projeto de integração de caráter mais abrangente, a valorização dos ideais democráticos é enfatizada pelo preâmbulo de seu tratado constitutivo (assinado em 2008 e em vigor desde fevereiro de 2011), o qual elenca a democracia como um dos princípios basilares da integração regional sul-americana. Nesse tratado, há ainda três outras referências à palavra “democracia”, feitas nos seguintes termos:

“Artigo 02: objetivo: a União de Nações Sul-americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito

⁸ A UNASUL foi formalmente criada em 2008, ano em que se assinou seu tratado constitutivo; entretanto, sua origem remonta à Primeira Cúpula de Presidentes Sul-americanos, ocorrida em Brasília, no ano de 2000. O Tratado Constitutivo da UNASUL, conferindo personalidade jurídica à organização, entrou em vigor no início de 2011, após o depósito do 9º instrumento de ratificação pelo governo uruguaio.

cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados.”

“Artigo 14: diálogo político: a concertação política entre os Estados Membros da UNASUL será um fator de harmonia e respeito mútuo que afiance a estabilidade regional e sustente a preservação dos valores democráticos e a promoção dos direitos humanos”

“Artigo 18: participação cidadã: será promovida a participação plena da cidadania no processo de integração e união sul-americanas, por meio do diálogo e da interação ampla, democrática, transparente, pluralista, diversa e independente com os diversos atores sociais, estabelecendo canais efetivos de informação, consulta e seguimento nas diferentes instâncias da UNASUL”.

Em 2010, o comprometimento sul-americano com os valores democráticos foi reforçado com a assinatura do protocolo adicional ao tratado constitutivo da UNASUL sobre compromisso com a democracia, chamado Protocolo de Georgetown, o qual prevê, em seu artigo 4º, a aplicação de medidas sancionatórias em casos de ameaça ou de ruptura da ordem democrática, de violação da ordem constitucional ou de qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos. O protocolo prevê medidas que abrangem desde a suspensão dos órgãos da UNASUL até o fechamento parcial das fronteiras, incluindo a suspensão ou limitação do comércio, transporte aéreo e marítimo, comunicação, fornecimento de energia, serviços e abastecimento; bem como a suspensão do Estado afetado de outras organizações internacionais; a promoção, ante terceiros países ou organizações internacionais da suspensão dos direitos ou prerrogativas do Estado afetado e a adoção de sanções políticas e diplomáticas adicionais.

Em 2011, no âmbito do MERCOSUL, assinou-se o Protocolo de Montevideu sobre compromisso com a democracia, conhecido como Ushuaia II, o qual ainda não está em vigor. Esse tratado estabelece, em geral, em seus artigos 5º e 6º, as mesmas medidas – incluindo as sanções – previstas pelo protocolo firmado no âmbito da UNASUL, acrescentando a possibilidade de respaldo a esforços regionais e

internacionais para encontrar uma solução democrática e pacífica para a parte afetada e a possibilidade de formação de comissões de apoio, de cooperação e de assistência técnica.

2.2 As Cláusulas Democráticas e o Constitucionalismo Simbólico sul-americano

A importância simbólica dos valores democráticos para a integração sul-americana é corroborada pela quantidade de instrumentos existentes destinados à proteção do regime democrático nos blocos regionais; entretanto, a efetividade desses documentos encontra obstáculos no aspecto simbólico do constitucionalismo e do Estado democrático de Direito na América do Sul, que se reproduz nos mecanismos estabelecidos no MERCOSUL e na UNASUL, destinados a garantir um ambiente democrático no espaço de integração. “Isso pode ser a reverência retórica diante de determinados valores (democracia, paz). Pode tratar-se também de propaganda perante o estrangeiro” (NEVES, 2011, p; 97).

Constata-se, conforme demonstrado pelos acontecimentos no Paraguai, em 2012, que as medidas previstas, atualmente, pelas denominadas “cláusulas democráticas” não são capazes de evitar ou de prevenir eventos que ameacem a democracia e a estabilidade institucional, porquanto essas cláusulas têm sido voltadas para o estabelecimento de medidas com caráter precipuamente sancionatório. Essas medidas, embora contribuam para reafirmar a importância da democracia para a continuidade do processo de integração, não concorrem, por si só, para a superação gradual de problemas estruturais que dificultam a construção do Estado democrático de Direito nos países da América do Sul. O caráter simbólico de algumas das medidas previstas no Protocolo de Montevideu sobre o Compromisso com a Democracia (2011), por exemplo, como a interrupção do comércio, da transmissão de energia e o fechamento de fronteiras, pode ser depreendido da leitura da parte final do artigo 6º, do mesmo documento, o qual estabelece que:

“As medidas guardarão a devida proporcionalidade com a gravidade da situação existente; não deverão pôr em risco o bem-estar da população e o gozo efetivo dos direitos humanos e liberdades fundamentais na Parte afetada; respeitarão a soberania e integridade territorial da Parte afetada, a situação dos países sem litoral marítimo e os tratados vigentes”.

Considerando-se que, dificilmente, medidas como a suspensão do comércio, o fechamento de fronteiras ou a interrupção do abastecimento energético deixarão de afetar o bem-estar da população de um Estado, verifica-se, também nesse ponto, o caráter simbólico de tais disposições. Vale ressaltar que o aspecto simbólico das ações elencadas nas cláusulas democráticas se encontra, sobretudo, na inexistência de medidas destinadas a modificar a fragilidade das instituições democráticas no âmbito sul-americano, preocupando-se, apenas, com o restabelecimento da ordem, em casos de ruptura.

É importante ressaltar que, embora o aspecto simbólico da proteção da democracia seja relevante para a integração, considerando-se que “a própria força normativa da legislação depende de uma combinação de variáveis instrumentais e simbólicas” (NEVES, 1995, p. 325), é necessário evitar que haja, no âmbito da integração interestatal e intergovernamental, a reprodução da “hipertrofia da dimensão simbólica em detrimento da realização jurídico-instrumental dos dispositivos” (NEVES, 2011, p. 96), que prepondera, internamente, nos Estados constitucionais da América do Sul.

Seria construtivo que as cláusulas democráticas funcionassem, também, como mecanismos de conversação constitucional entre os Estados, a fim de permitir o intercâmbio de avanços jurídico-institucionais verificados em cada ordem jurídica, priorizando a construção e o fortalecimento do Estado democrático de Direito como elemento importante para a estabilidade e para o aprofundamento da integração regional.

3 O DIÁLOGO TRANSCONSTITUCIONAL COMO FORMA DE FORTALECIMENTO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E DA INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL

3.1 Avanços Existentes

Ao consolidar-se como um dos elementos motivadores da integração sul-americana, a valorização dos princípios democráticos tornou-se um tema que interessa a mais de uma ordem jurídica. A manutenção e a construção do Estado democrático de Direito deixaram de ser um tema tratado apenas no âmbito estatal e

tornaram-se protegidas por uma série de organizações e por convenções regionais, cuja assinatura já acarreta obrigações aos Estados⁹. É, nesse âmbito específico, que a manutenção e o respeito aos princípios democráticos tornam-se uma questão de ordem transconstitucional:

“... o transconstitucionalismo específico entre ordem internacional e ordem estatal apresenta-se na forma de uma ‘Constituição’ em que se ‘engatam’ a responsabilidade do Estado perante o seu contexto social interno e sua ‘responsabilidade interestatal’, mas também abrange o entrelaçamento dessas responsabilidades estatais com a ‘responsabilidade interestatal’ da organização internacional, que, por sua vez, serve à intermediação entre ordens sociais estatais. Ou seja, tanto em uma perspectiva quanto em outra, os problemas constitucionais passam a ter uma relevância simultânea, exigindo novos modelos de análise: não só o provincianismo estatista deve ser aqui rejeitado; igualmente é prejudicial a um modelo racionalmente adequado de solução de conflitos o pseudouniversalismo internacionalista, que, antes, constitui uma outra forma de visão provinciana dos problemas constitucionais” (NEVES, 2009, p. 135).

Desde sua criação, o MERCOSUL tem avançado no fortalecimento de sua dimensão social e participativa, o que tem sido intensificado ao longo da última década. Nos últimos cinco anos, por exemplo, a criação do Instituto Social do MERCOSUL¹⁰, bem como a elaboração de um Plano Estratégico de Ação Social¹¹ e de um Plano de Ação para um estatuto da cidadania do MERCOSUL¹² constituem avanços no que concerne ao estabelecimento de uma integração mais inclusiva, bem como uma forma de reconhecimento de que a valorização dos princípios democráticos deve superar o aspecto meramente formal. Verifica-se, apesar disso, que esses instrumentos ainda se encontram, em grande medida, distantes da maior parte da população do bloco, funcionando, com frequência, de maneira predominantemente simbólica, em detrimento de sua eficácia instrumental.

⁹ De acordo com o artigo 18 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, “Um Estado é obrigado a abster-se da prática de atos que frustrariam o objeto e a finalidade de um tratado, quando: tiver assinado ou trocado instrumentos constitutivos do tratado, sob reserva de ratificação, aceitação ou aprovação, enquanto não tiver manifestado sua intenção de não se tornar parte no tratado ou tiver expressado seu consentimento em obrigar-se pelo tratado no período que precede a entrada em vigor do tratado e com a condição de esta não ser indevidamente retardada.”

¹⁰ Ver decisão do Conselho Mercado Comum (CMC) n° 03/2007.

¹¹ Ver decisão do CMC n° 67/2010.

¹² Ver decisão do CMC n° 64/2010.

No âmbito político, instituições como o parlamento sul-americano¹³ e o observatório da democracia¹⁴ do MERCOSUL tendem a fortalecer a valorização dos ideais democráticos, por meio do contato e do intercâmbio de ideias entre autoridades e membros dos poderes legislativos de cada Estado. Da mesma forma, a realização de eleições diretas para o parlamento do MERCOSUL deve contribuir para o fortalecimento dos Estados Democráticos de Direito no âmbito da integração regional, o que será, também, complementado pela existência do parlamento da UNASUL, previsto no tratado constitutivo da referida organização.¹⁵

Conquanto todos esses instrumentos expressem a necessidade de fortalecer os ideais democráticos, essas iniciativas devem incluir a dimensão do diálogo institucional e constitucional entre as diversas ordens jurídicas, a fim de que a integração possa, efetivamente, prevenir rupturas que ameacem a credibilidade e o desenvolvimento do processo de integração regional. Nesse âmbito, as cláusulas democráticas podem desempenhar uma função de maior destaque, tornando-se um instrumento para a construção de pontes de transição entre as diversas ordens jurídicas, ao incluírem não somente medidas sancionatórias, mas também ações efetivas voltadas para a consolidação do Estado Democrático de Direito. Quando os governos sul-americanos buscarem intensificar o processo político de integração, de maneira a criar bases políticas e sociais sólidas para viabilizá-lo, “o processo econômico passará a ser parte de um processo maior, politicamente estável e portador de todas as condições, para enfrentar os problemas que são comuns a todos os países” (MALISKA, 2006, p. 93).

3.2 Os Tratados sobre o Compromisso com a Democracia como Instrumentos para a Conversação Constitucional no Âmbito Sul-americano

Os protocolos sobre o compromisso com a democracia, no âmbito da integração regional, devem estabelecer um equilíbrio entre a força simbólica exercida pelos ideais democráticos e medidas efetivas para a consolidação do Estado

¹³ Para informações acerca do parlamento do MERCOSUL, ver: www.parlamentodelmercosur.org.

¹⁴ Ver decisão do CMC nº 05/07.

¹⁵ O artigo 17 do tratado constitutivo da UNASUL prevê o estabelecimento de um parlamento regional, na cidade de Cochabamba, na Bolívia.

Democrático de Direito. Os tratados destinados à proteção da democracia podem ser oportunos no estabelecimento de pontes de transição entre as ordens jurídicas existentes na América do Sul se, ao lado das medidas sancionatórias e condicionais, incluírem ações voltadas para o diálogo constitucional e institucional, no que se refere, por exemplo, à organização dos poderes e à inclusão social.

As cláusulas democráticas, ao reconhecerem a imprescindibilidade do respeito aos valores democráticos para o desenvolvimento da integração, podem incluir medidas destinadas à promoção do diálogo entre as cortes constitucionais¹⁶, entre juristas, entre os parlamentos nacionais e os chefes de Estado e de governo, reforçando o conhecimento acerca da realidade institucional de cada Estado e favorecendo seu aperfeiçoamento. Nesse contexto, o respeito aos valores democráticos seriam resguardados simultaneamente por ações que reconheçam a necessidade de fortalecer o Estado Democrático de Direito na América do Sul e visem a encontrar formas adequadas de solucionar suas fragilidades, de acordo com as necessidades de cada país.

“... o transconstitucionalismo implica o reconhecimento de que as diversas ordens jurídicas entrelaçadas na solução de um problema-caso constitucional – a saber, de direitos fundamentais ou humanos e de organização legítima do poder –, que lhes seja concomitantemente relevante, devem buscar formas transversais de articulação para a solução do problema, cada uma delas observando a outra, para compreender os seus próprios limites e possibilidades de contribuir para solucioná-lo. Sua identidade é reconstruída, dessa maneira, enquanto leva a sério a alteridade, a observação do outro” (NEVES, 2009, p. 297).

A conversação constitucional seria considerada condição indispensável – como de fato é – para a integração regional e para a continuidade do entrelaçamento das ordens jurídicas. O simbolismo existente na defesa dos ideais democráticos seria acoplado ao aspecto instrumental das normas de conversação constitucional, o que poderia tornar o transconstitucionalismo, na América do Sul, um dos elementos

¹⁶ É certo que o diálogo entre os Poderes Constituídos já é realizado no âmbito do MERCOSUL, por meio de conferências, e, no âmbito da UNASUL, por meio das reuniões ministeriais e setoriais. A inclusão de medidas destinadas ao diálogo transconstitucional no âmbito das cláusulas democráticas seria positiva, ao consolidar, nas normas desses blocos, a conversação como forma de prevenir eventuais rupturas da ordem democrática e de compreender as fragilidades institucionais de cada Estado, de modo a superá-las e evitar que afetem o processo de integração regional. Para informações acerca do diálogo entre cortes no MERCOSUL, ver: www.cortesmercotur.jus.br.

propulsores da integração. Além disso, os pontos cegos existentes na estrutura de cada Estado poderiam ser conjuntamente debatidos, favorecendo o aprendizado mútuo. Essas medidas preveniriam, por exemplo, acontecimentos como as desconfianças do parlamento paraguaio com relação às medidas previstas pelo Protocolo de Montevideu (ou Ushuaia II), cuja assinatura foi apontada como um dos motivos para a destituição sumária do presidente.

A identidade e a integração sul-americana seriam reforçadas não somente por meio da existência de uma cláusula democrática diferente daquela verificada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA)¹⁷ e da União Europeia (HOFFMAN, SOUZA NETO; 2007), mas também pela possibilidade de um aporte instrumental e prático, que reconheça as necessidades, as particularidades e os desafios da integração no âmbito interno e interestatal na América do Sul, e que se engaje na tarefa de superá-los.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aspecto simbólico contido nas disposições constitucionais dos Estados na América do Sul reproduz-se em seu processo de integração. Os tratados voltados para a proteção dos princípios democráticos, embora importantes no que concerne à reafirmação desses valores, mostram-se preocupados, sobretudo, com a dimensão simbólica dos princípios protegidos, em detrimento da necessidade de fortalecer, conjuntamente, as instituições estatais e de efetivar a aplicação de ações para fortalecer o Estado Democrático de Direito no âmbito regional.

A preservação dos princípios democráticos na região, como problema-caso que afeta a ordem jurídica de todos os Estados da América do Sul e das organizações internacionais voltadas para a integração – todas essas ordens entrelaçadas por meio de tratados – deve ser buscada de maneira transversal, o que significa fortalecer as pontes de transição entre as diversas ordens, também, por meio das cláusulas democráticas, caso esses instrumentos se tornem mais adequados e mais atentos às necessidades de consolidação dos Estados Democráticos de Direito na América do Sul.

¹⁷ Ver resolução nº 1080/91 da OEA e Carta Democrática Interamericana (2001).

A ruptura da ordem institucional no Paraguai em 2012, muito além de eventuais discussões acerca do aspecto democrático ou antidemocrático dos acontecimentos, revela a necessidade de um diálogo institucional maior entre os Estados envolvidos na integração, a fim de que os problemas que abrangem o entrelaçamento de ordens jurídicas possam ser prevenidos e resolvidos por meio de medidas permanentes, que englobem o reconhecimento das necessidades e das particularidades do outro, ao invés de priorizar a aplicação de sanções ou de condicionalidades que não respondem, de forma substancial, ao objetivo de fortalecimento da democracia na região.

O transconstitucionalismo apresenta-se como uma maneira de tentar solucionar, mais adequadamente, problemas que possam ameaçar o processo de integração sul-americano. O diálogo entre cortes constitucionais, entre juristas, ou entre membros dos Poderes Constituídos permite uma melhor compreensão do outro, facilitando o entrelaçamento das ordens constitucionais. Nesse sentido, ao incluir medidas voltadas para o transconstitucionalismo, as cláusulas democráticas complementarizam, com uma dimensão mais prática, o aspecto simbólico de seus dispositivos, favorecendo a formação de uma identidade sul-americana e progredindo na tentativa de responder, satisfatoriamente, aos desafios decorrentes do entrelaçamento das ordens jurídicas nacionais e interestatais, em um contexto de globalização do Direito Constitucional.

A globalização econômica tem imposto novos desafios aos Estados e ao constitucionalismo, acarretando o surgimento de novas normatividades para lidar com problemas que ultrapassam as fronteiras estatais. A preservação dos valores democráticos em cada um dos Estados sul-americanos tornou-se uma questão de interesse regional, a fim de possibilitar e de legitimar a inserção internacional conjunta do bloco e permitir, igualmente, o aprofundamento da integração de forma justa e inclusiva. Os problemas que afetam os Estados da região, como a consolidação do Estado Democrático de Direito, devem ser equacionados por meio de medidas que visem a identificar e a superar, por meio do diálogo, os aspectos estruturais do problema, de acordo com a particularidade de cada Estado. É nesse sentido que se propõe um questionamento acerca do papel que tem sido e daquele

que deveria estar sendo exercido pelas cláusulas democráticas, por meio de uma abordagem que promova a aprendizagem mútua e o diálogo transconstitucional.

REFERÊNCIAS

HÄBERLE, Peter. Estado Constitucional Cooperativo. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

HOFFMAN, Andrea Ribeiro. Avaliando a influência das Organizações Internacionais de Integração sobre o caráter democrático dos regimes de seus Estados-partes: o caso do MERCOSUL e o Paraguai. *Cena Internacional (UnB)*, v. 7, 2005. Disponível em <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22697.pdf>

HOFFMAN, Andrea Ribeiro; SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. O processo de institucionalização da condicionalidade política na União Europeia e sua eficácia como um instrumento de promoção da democracia. *Contexto int.*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, 2007.

JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de. *Constitucionalismo em Tempos de Globalização*. Trad. José Luiz Bolzan de Moraes, Valéria Ribas do Nascimento. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

MALISKA, Marcos Augusto. *Estado e Século XXI: a integração supranacional sob a ótica do Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

NEVES, Marcelo. *Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder – Anuário dos cursos de Pós-graduação em Direito, nº 7*. Recife: Editora Universitária (UFPE), 1995.

NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

VALENZUELA, Arturo. Paraguay: the coup that didn't happen. *Journal of Democracy*, v. 8.1, 1997. Disponível em www.muse.jhu.edu/ (acesso em 07/09/2012)

VON BONGDADY, Armin; PIOVESAN, Flávia; MORALES ANTONIAZZI, Mariela (Org.). *Direitos Humanos, Democracia e Integração Jurídica na América do Sul*. Rio de Janeiro: Max Planck Institute/ Lumen Juris/PUC-SP, 2011, v. 1.

OLIVEIRA, Henrique Altamani de; LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, v. 1. São Paulo: Saraiva, 2006.

Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre o compromisso com a democracia. Texto integral disponível online em <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/protocolo-adicional-ao-tratado-constitutivo-da-unasul-sobre-compromisso-com-a-democracia>> (acesso em 02/09/2012).

Protocolo de Montevideú sobre Compromisso com a Democracia no MERCOSUL. Texto integral disponível online em <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC_027-2011_p.pdf> (acesso em 02/09/2012).

SARAIVA, Miriam Gomes. *Encontros e Desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira*. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

SIMÕES, Antônio José Ferreira. *Integração: sonho e realidade na América do Sul*. Brasília: FUNAG, 2011.

Tratado Constitutivo da UNASUL. Texto integral disponível online em <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul>> (acesso em 02/09/2012).

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; Castro, Marcus Faro de (Orgs.). *A sociedade democrática no final do século*. Paralelo 15, 1997.

TUSHNET, Mark. *Inevitable Globalization of Constitutional Law*. *Virginia Journal of International Law*, Vol 49:4, 2009.

O DESAFIO ESTÁ LANÇADO: O BRASIL EM BUSCA DA INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA SUL-AMERICANA (2000-2010)

Helen Miranda Nunes¹

1 INTRODUÇÃO

A energia transformou-se em objeto de debate político, diplomático e estratégico para as nações, principalmente, a partir dos choques do petróleo da década de 1970. Os recursos energéticos representam a real oportunidade de promover o desenvolvimento nacional em seus aspectos econômicos e sociais. Recentemente, a temática ambiental passou a incrementar as discussões internacionais, em especial no que concerne à criação de alternativas ao petróleo e à necessidade de diversificação da matriz energética.

A América do Sul é um continente extremamente rico em recursos energéticos. (COSTA, 2014a). A partir dos anos 2000, houve uma ressignificação do espaço geográfico sul-americano em torno do seu potencial energético ligado às questões infraestruturais. A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) foi criada em reunião inédita com a presença dos doze presidentes do continente com o objetivo de tornar-se um foro de diálogo entre as

¹ Doutoranda em História, Política e Bens Culturais do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Doutorado sanduíche em andamento no departamento de História da Purdue University, Indiana, Estados Unidos. Mestre em Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Assistente de pesquisa da European Union, Latin American and Caribbean Foundation (EU-LAC Foundation – Hamburgo, Alemanha) no projeto MAPEO. Participação no Projeto Nuevos Liderazgos para América Latina (FENERI – Buenos Aires, Argentina). Tem experiência na área de Energia e Relações Internacionais, Integração Regional, Política Externa e Defesa

autoridades responsáveis pela infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações desses países (HONTY, 2006, p. 124) (IIRSA, 2012).

Em 2004, na terceira reunião dos presidentes da América do Sul, constituiu-se a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Nessa mesma reunião, reforçou-se a ideia de que a integração física, energética e de comunicações deveria avançar baseada em experiências bilaterais, regionais e sub-regionais existentes e apontou-se a importância dos mecanismos financeiros inovadores e de propostas setoriais em curso para impulsionar os investimentos na integração física regional (PADULA, 2010, p. 174).

Em 2005, na primeira reunião da CASA, a integração energética foi separada das discussões sobre a integração física – embora o documento específico sobre a integração física faça referência à integração energética. Em 2007, na segunda reunião extraordinária da CASA, houve mudança deste nome para União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Ademais, criou-se o Conselho Energético Sul-Americano (CESA), integrado por Ministros de energia de cada país membro. O objetivo foi esboçar uma proposta estratégica energética sul-americana compatível a um Plano de Ação e a um Tratado Energético Sul-Americano (TES).

A UNASUL apresenta como tendência a incorporação de programas, instituições ou organizações criadas antes do Tratado Constitutivo da organização – de 2008 –, na qual a IIRSA foi incorporada como órgão técnico no Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). Dentro da IIRSA, atualmente, a integração energética encontra-se no marco dos Processos Setoriais de Integração (PSI) em que são identificados os obstáculos normativos e institucionais que impedem o desenvolvimento da infraestrutura da região (HONTY, 2006, p. 124) (IIRSA, 2012) (PADULA, 2010, p. 166-180).

Propostas de integração energética regional se encontram em diversas dimensões, desde iniciativas regionais em órgão específico como o CESA, o COSIPLAN (onde a IIRSA foi incorporada), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Organização Latino-Americana de Energia (OLADE), até iniciativas bilaterais por meio de gasodutos e hidroelétricas. O presente artigo restringiu-se à perspectiva brasileira em relação à busca da integração energética,

uma vez que outros Estados podem não pensar a integração energética da mesma forma.

O presente estudo pretende identificar qual o papel do Brasil no impulso à integração energética na América do Sul, além de verificar os variados desafios. Ademais, as políticas geoeconômicas brasileiras para países vizinhos são atualmente a grande força motriz do processo de integração (VERDUN, 2007, p. 17). Para Altino Ventura Filho (2012), secretário de planejamento e desenvolvimento energético do Ministério de Minas e Energia (MME), a plena integração energética sul-americana só vai acontecer se houver posição pró-ativa do Brasil. Se o Brasil tiver uma posição contrária, a integração não ocorre.

Segundo Oliveira (2010, p. 12), a integração energética permanece a melhor alternativa econômica para o incremento competitivo da segurança energética brasileira. Oferece acesso aos recursos energéticos de países vizinhos por custos de oportunidade baixos, especialmente dos países andinos. Para outros países da região, a integração no setor de energia oferece a oportunidade de melhorar a segurança energética e o acesso ao mercado brasileiro para recursos energéticos ociosos, também permitindo a participação dos vizinhos na cadeia produtiva energética brasileira. Segundo Vaz (2008, p. 30-31), a integração energética regional abre uma janela de oportunidades para a projeção de estruturas empresariais brasileiras na América do Sul, apoiando-se na liderança tecnológica e nos ganhos de escala de fornecedores de bens e serviços para as empresas de energia – como Petrobras e Eletrobras.

A pergunta de partida é: *Quais fatores explicam a centralidade brasileira em buscar a integração energética sul-americana?* Como hipóteses, existem a valorização da América do Sul em vez de América Latina para buscar a integração energética de maneira politicamente prática e geograficamente melhor definida (Hipótese 1) e a intensificação da integração energética sul-americana buscada pelo Brasil, pois faz parte da estratégia nacional a promoção do desenvolvimento², e o

² Para os objetivos da presente pesquisa, entende-se por desenvolvimento, grosso modo, o crescimento econômico com distribuição de renda e melhoria do padrão de vida da população, levando em consideração o desenvolvimento sustentável, principalmente ao trabalhar-se com a temática energética.

desenvolvimento brasileiro está atrelado ao desenvolvimento dos países vizinhos (Hipótese 2).

Em comparação mundial, a riqueza energética da América do Sul representa uma vantagem e, ao mesmo tempo, uma ameaça na medida em que a energia é - desde o século XVIII - a base sob a qual se constrói os processos de desenvolvimento. Com a invenção da máquina a vapor, mudou-se completamente a utilização energética do homem. A energia passou a deslocar os recursos naturais para construir riqueza em espaços onde ela não estava presente. Isso levou a um processo de industrialização que mudou o mundo. Os recursos naturais são fundamentais para a geração de energia e a energia é fundamental para o desenvolvimento (COSTA, 2014b).

A energia, assim sendo, é um dos principais itens na promoção do desenvolvimento de um país ou uma região. De um lado, está a complexidade nos modelos de integração energética; de outro, a necessidade de solucionar os problemas de escassez de energia existentes em determinadas áreas. Com isso, o processo de integração energética apresenta-se como uma alternativa capaz de solucionar a desigualdade na distribuição dos recursos naturais entre as regiões (AGUIAR, 2011, p. 61).

A criação da IIRSA, nos anos 2000, e a consolidação da UNASUL representam iniciativas inéditas e específicas para a integração física regional envolvendo todos os países da América do Sul. O presente estudo pretende focar nos avanços obtidos ao longo do período 2000-2010 apesar dos desafios e recuos inerentes ao processo integracionista em âmbito energético. Após uma década, é possível fazer uma análise crítica a partir da perspectiva do Brasil.

2 CONCEITO DE INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA

Na pesquisa bibliográfica realizada, o tema energia na América do Sul apareceu, muitas vezes, como um assunto apenas vinculado à integração econômica. Porém, a questão da infraestrutura energética vai um pouco mais além do comércio internacional, pois ter um comércio de energia é ter integração? Se assim fosse, o Brasil estaria integrado com todo o globo. Alguns autores partem do pressuposto de

que as ideias presentes em cooperação e integração são sinônimas. A cooperação é, sem dúvida, importante para abrir espaços em busca da integração, mas só a vontade de cooperar não explica a centralidade brasileira em buscar a integração, ainda mais tendo em vista a complexidade que envolve os assuntos energéticos.

Outras vezes foram encontradas ideias como interligação ou interconexão relacionadas à energia elétrica. Uma interligação ou interconexão pode resultar sim em integração energética, mas não tem o mesmo significado. Uma interligação ou interconexão refere-se especificamente ao *link* que ocorre quando linhas de transmissão em energia elétrica são conectadas. O conceito de integração é mais amplo e envolve variáveis físicas, como a interligação elétrica propriamente dita, assim como outras de natureza política e geoeconômica (por exemplo, as questões cambiais e físicas entre os países envolvidos na integração) (AGUIAR, 2011, p. 25).

Não existe uma definição precisa na literatura no que se refere à integração energética. Pela apresentação que se realiza, usualmente, é possível defini-la como *processo que envolve pelo menos dois países e que se direciona a alguma atividade da indústria de energia, principalmente, mas não necessariamente, produção e transporte de energia, por meio de uma instalação permanente e com base em um acordo específico que oriente as regras da relação entre as partes* (DÁVALOS, 2009, p. 16). Tais acordos podem ser tanto entre empresas estatais, em especial a Petrobras e a Eletrobras, quanto entre ministérios ligados à atividade energética e às relações exteriores ou podem ocorrer por meio de uma organização regional.

Para André Garcez Ghirardi (2014), assessor da presidência da Petrobras, ainda é um desafio buscar uma referência teórica para se analisar a temática energia. “A menos que se caia em um modelo neoclássico de maximização e que não explica o que está acontecendo... Acabam dizendo que os atores não são racionais e deviam fazer isso em vez daquilo”. A especificidade da indústria de rede em matéria energética exige um compromisso bilateral que as outras indústrias não exigem. Por isso, *a constituição de ativos comuns ligados à infraestrutura de energia estabelece o compromisso permanente na relação energética*, conceito utilizado para este artigo, e como acontece nos setores de eletricidade e gás natural.

As indústrias de eletricidade e de gás natural possuem características de indústrias de redes que favorecem o processo de integração regional. As indústrias de redes têm, entre outras características, a interferência na sociedade como um todo em setores industrial, comercial e residencial e a importância como economias de escala e escopo. No caso da integração via eletricidade, as interconexões elétricas podem ser motivadas pela implantação de hidroelétricas binacionais, por intercâmbios que aproveitam as diferenças de custos marginais entre dois sistemas interconectados e por comercialização de energia firme entre países (QUEIROZ; VILELA, 2010).

A integração da indústria de gás natural na América do Sul é outro exemplo que demonstra a necessidade de infraestruturas de rede. O comércio de gás entre os países sul-americanos depende de uma grande quantidade de investimentos em ativos específicos, precisamente nos gasodutos. Esses investimentos possuem um elevado risco por natureza, uma vez que envolvem grande quantidade de ativos dedicados a uma atividade específica e que serão utilizados por longos períodos de tempo, cruzando as fronteiras de diferentes países (HALLACK, 2007, p. 21-23).

O processo de integração energética sul-americana transformou-se em um fator que irradia as diferentes experiências integradoras sub-regionais de caráter bilateral e multilateral. Utilizam-se desde mecanismos de interconexão para comercializar excedentes até grandes projetos que servem à geração e à comercialização de energia de maneira compartilhada. A consolidação desta experiência requer elementos que superem o âmbito comercial para fortalecer a atividade produtiva, mediante políticas de cooperação que tenham caráter compensatório, tanto em termos de benefícios quanto de custos (BECERRA, 2008, p. 35-36).

Não há dificuldade em utilizar o termo integração em matéria de energia na presente pesquisa, desde que não se perca de vista a busca brasileira para que isso venha a se concretizar por meio de diversas iniciativas regionais no âmbito da América do Sul; o contexto do recente histórico em que os projetos vêm se desenvolvendo; o marco cronológico escolhido para a presente dissertação (2000-2010); e a centralidade brasileira em buscar torná-la possível e real. Em suma, a

integração energética regional é a constituição de ativos comuns e permanentes entre os países, seja de forma bilateral ou plurilateral, em termos de infraestrutura ocasionada pela indústria da energia de rede, como gás natural e hidroeletricidade, em que há a especificidade de ativos permanentes, como gasodutos ou hidrelétricas, visando a toda infraestrutura de energia, indo além do mero comércio exterior.

3 PRINCÍPIO ORGANIZACIONAL: AMÉRICA DO SUL

O avanço nacional inclui o próprio desenvolvimento da América do Sul, uma vez que não interessa ao Brasil crescer sozinho e ver o restante da região empobrecida. Nesse sentido, o desenvolvimento brasileiro está diretamente conectado com o desenvolvimento sul-americano. Promover a integração energética regional é investir no desenvolvimento nacional e fortalecer o papel da América do Sul no cenário energético internacional, ao mesmo tempo em que o espaço é aberto para a inserção internacional do Brasil.

Conforme Couto (2013, p. 205), a postura brasileira para a América do Sul não implica em um empecilho ao desenvolvimento dos vizinhos. Ao contrário, ela o ajuda a promover. Despe-se, no entanto, o caráter altruísta: o Brasil o faz por realizar o cálculo estratégico de diminuir a interferência externa na região e aumentar a confiança dos vizinhos frente à sua projeção internacional, garantindo uma relativa estabilidade no seu contorno imediato.

Para Ghirardi (2014), interessa ao Brasil a estabilidade política da região. O Brasil, em termos espaciais, representa a metade do continente e possui uma demanda muito grande por energia. Os países querem um pedaço do seu mercado interno, uma vez que o Brasil tem a vantagem dos países continentais: poder sustentar sua indústria com a força da sua própria demanda. Isso permite gerar riquezas para eles, na medida em que o Brasil compartilhe a dinâmica do seu consumo interno, representando um fator de estabilidade política e de compartilhamento.

O princípio organizacional da busca da integração energética por parte do Brasil foi definido como América do Sul, confirmado a partir da IIRSA. O conceito por trás de América Latina trazia uma conotação histórica problemática e, até hoje, é

um termo que gera confusão em torno do que vem a ser a América Latina. América do Sul é geograficamente melhor definida e o espaço em que o Brasil pode, de fato, exercer sua influência. Diversas empresas brasileiras e seus investimentos, em geral, estão presentes nos países sul-americanos. A Petrobras e a Eletrobras vêm desempenhando um papel cada vez mais importante na América do Sul. Somado a tudo isso, os países caribenhos têm um forte vínculo histórico com os EUA. O México optou por fazer parte do NAFTA. Logo, para o Brasil, uma estratégia continental que envolvesse os EUA esteve fora de cogitação diplomática.

A América do Sul converteu-se em prioridade da política externa nos anos 2000. Ao redefinir sua referência regional, substituindo a América Latina por sua vizinhança, o Brasil adotou um discurso de construção do espaço sul-americano e, em seguida, uma série de iniciativas de alcance regional que insinua a existência de um projeto brasileiro para a América do Sul (COUTO, 2012, p. 13).

A construção da América do Sul tem um grande patrocinador: o próprio Brasil. Nenhum outro governo concebeu um projeto tão consistente e fez diversos esforços para sua programação como o governo brasileiro (COUTO, 2013, p. 212). Para Bethell (2009, p. 313-312), na prática, são considerados vizinhos os países da América do Sul e não os da América Latina. Essa foi uma decisão ainda mais reforçada pela junção, em 1994, do México à América do Norte por meio do NAFTA (North American Free Trade Agreement).

Couto (2006, p. 33-34) aponta também que a aproximação do México com os EUA e Canadá para formar o NAFTA e a vinculação mais estreita das economias dos países da América Central e do Caribe com a economia norte-americana comungavam para o enfraquecimento da América Latina como conceito balizador da inserção do Brasil nas relações internacionais. Após a adesão do México ao NAFTA, verificou-se na diplomacia brasileira que o México tendia a reforçar os laços com os EUA. Estimular a presença dos EUA – país possuidor de grandes empresas fortes e concorrentes em energia – na América do Sul soa desleal com o setor energético regional, em especial, o brasileiro. Isso reforça ainda mais a prioridade da América do Sul na política externa do Brasil.

Ao reforçar o papel da América do Sul no cenário internacional, o Brasil buscou de forma não coerciva, baseado em diálogos e acordos, estratégias de liderança no setor energético, principalmente hidroeletricidade e gás, visando a criar mecanismos de integração via sua tradicional diplomacia, defendendo recursos estratégicos relevantes tanto para sua própria economia quanto para fomentar a integração com os vizinhos.

A América do Sul, que sempre constou nas considerações geopolíticas brasileiras, passou a representar a plataforma regional que referencia a estratégia de inserção internacional do Brasil. Algumas luzes foram lançadas nessa direção em meados da década de 1990, mas essa tendência se consolidou no início do século XXI. A ênfase em América do Sul representa um ponto de inflexão, fato que o discurso oficial diplomático reluta em aceitar, traduzindo por continuidade o que em realidade representa ruptura (COUTO, 2006, p. 17) conceitual no campo das ideias e da própria atuação diplomática, acerca de como melhor atingir objetivos de interesse nacional em matéria de integração regional.

A energia é o motor da integração sul-americana e o Brasil tem papel central nisso. O país detém estabilidade institucional, política e econômica, além da *expertise* em tecnologias de exploração de fontes não renováveis e produção de recursos energéticos renováveis. Particularmente neste último, em um contexto internacional em que as preocupações com as questões ambientais estão cada vez mais em pauta (tais como mudança do clima e emissões de gases de efeito estufa), o Brasil tem condições de arcar com as iniciativas integracionistas para fazer da América do Sul uma das regiões com alto índice de produção renovável.

Por meio de sua região de influência, aqui definida América do Sul, o Brasil vem buscando mecanismos de diálogos e acordos em matéria energética para a promoção de seu desenvolvimento. Como promover o desenvolvimento nacional está interconectado com o desenvolvimento regional sul-americano, promover a integração energética regional contribui para desenvolver não só o país, mas também a América do Sul, articulando, dessa forma, a região como plataforma de inserção internacional do país.

4 PRINCIPAIS INICIATIVAS REGIONAIS DE INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA ANTERIORES À IIRSA

É importante esclarecer que as iniciativas regionais para a integração energética se encontram em estruturas regionais anteriores à UNASUL, principalmente na OLADE e no MERCOSUL. Por isso, far-se-á uma breve retomada desses processos. Há variadas entidades multilaterais que têm como um dos objetivos contribuir para a integração energética latino-americana³ e sul-americana, cada uma com atribuições específicas e, em alguns casos, com algum grau de superposição e complementaridade de estudos e ações. Para o presente estudo, são privilegiadas as estruturas regionais nas quais o Brasil tem papel central, e a busca da integração energética sul-americana se faz constantemente ativa e valorizada em suas ações de política externa com vistas à construção de uma agenda regional comum. São elas: OLADE (Organização Latino-Americana de Energia), MERCOSUL e, foco do presente estudo, a UNASUL, que será analisada separadamente em uma seção.

A OLADE constituiu uma resposta da América Latina e do Caribe ante a crise energética oriunda dos choques do petróleo da década de 1970 para buscar a cooperação, maior autonomia e aumentar a flexibilidade da oferta energética. As tarefas iniciais da OLADE estiveram centradas na criação de um banco de desenvolvimento energético e um mercado latino-americano de petróleo que acabaram se mostrando inviáveis ao longo de alguns anos (RAMÍREZ, 1984, p. 8-10). A OLADE ainda se mostra como organismo fundamental para institucionalizar um ambiente onde os atores internacionais – notadamente os Ministros de Energia – possam se reunir a fim de discutir a integração energética latino-americana, fundamental para o desenvolvimento socioeconômico regional (GUIMARÃES, 2013, p. 589).

³ Outras entidades regionais que contribuem para a integração energética em âmbito latino-americano: Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL); Assistência Recíproca Petrolífera Estatal Latino-Americana (ARPEL); Associação Latino-Americana de Integração (ALADI); Comissão de Integração Energética Regional (CIER); Comunidade Andina de Nações (CAN) (FIESP, 2013), e segundo Sauer (2004, p. 15), o Sistema Econômico Latino Americano (SELA). A análise de todas essas organizações demandaria outras pesquisas e outro foco de estudo.

Com a OLADE, deu-se um primeiro passo a uma forma de organização política mais integral para efetivar as tarefas de integração energética que já realizavam a Assistência Recíproca de Empresas de Petróleo e Gás Natural da América Latina (ARPEL), a Comissão de Integração Energética Regional (CIER) e também o Conselho de Eletrificação da América Central (CEAC), criado em 1979 (RAMÍREZ, 1984, p. 8-10). Em que pese os casos citados, nunca houve, de forma objetiva, um programa de governo que visasse à integração energética específica para a América do Sul e liderada pela chancelaria brasileira.

Em relação à América Latina e Caribe como região, uma das principais dificuldades se relaciona com a ausência de um adequado planejamento estratégico regional que permita concatenar a capacidade dos recursos como instalações permanentes, capacidades institucionais, sistemas de pesquisa e inovação, etc., com as necessidades da população. De fato, a carência histórica e ainda não atendida de uma visão política regional latino-americana e caribenha que defina uma eficaz programação de objetivos precisos de integração energética tem afetado o processo, minando seus resultados concretos (FERREIRA; CASTILLO, 2012, p. 15).

Em relação ao argumento de Ferreira e Castillo (2012), para o Brasil, a América do Sul foi definida como plataforma de política externa, a fim de buscar a integração energética em seu entorno geográfico politicamente definido, evitando a interferência internacional alheia à região. Por isso, o foco para buscar a integração energética regional é sul-americano, e não latino-americano e caribenho. Além disso, constitui-se ainda um dos desafios transformar a riqueza energética da região sul-americana em benefícios que visem à redução total das assimetrias e, inclusive, dentro dos próprios países, como no caso do Brasil, com grande desigualdade socioeconômica. Por isso, o país vem buscando mecanismos para promover o desenvolvimento energético não apenas internamente, mas de uma maneira em que possa englobar sua região de influência, considerada, geográfica e politicamente, como América do Sul.

Em relação ao MERCOSUL, houve parcos avanços na área de energia. Foi criado um Subgrupo de Trabalho dedicado à energia, Subgrupo 9º do Grupo Mercado Comum (GMC) e os únicos resultados orientados aos princípios da

integração energética são dois Memorandos de Entendimento sobre os fluxos de energia elétrica (MERCOSUL/CMC/DEC N° 10/98, 1998) e gás natural (MERCOSUL/CMC/DEC N° 10/99, 1999) (SALOMÃO; MALHÃES, 2007, p. 20). Os memorandos mencionados de energia elétrica e gás natural não prosperaram, pois não foram internalizados nos países membros (DÁVALOS, 2009).

Guimarães (2013, p. 605) destaca outras estruturas direcionadas à realização da busca da integração em energia do MERCOSUL, como o Grupo Ad hoc para Biocombustíveis e as Reuniões Especializadas sobre Infraestrutura da Integração. Há ainda a Decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC) de número 60/00, que cria a Reunião de Ministros de Minas e Energia do MERCOSUL, com o intuito de propor medidas a serem adotadas em integração energética e mineraria.

Cabe destacar outra importante legislação, atestando como o MERCOSUL atuou em integração energética. O Decreto de número 7377, de dezembro de 2010, promulga o Acordo-Quadro sobre Complementação Energética Regional entre os Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados (MRE, 2005). Ponto fundamental deste Acordo-Quadro é o reconhecimento das potenciais complementaridades e assimetrias energéticas dos países membros e o próprio direito dos povos à energia. A intenção do Acordo-Quadro é realizar projetos de integração energética, minimizando o custo operacional e comercial das trocas de energia, de forma a tornar barato esse bem básico (GUIMARÃES, 2013, p. 606).

Em relação à busca da integração energética, os Estados membros do MERCOSUL, por meio de órgãos governamentais e de empresas privadas, optaram por celebrar acordos operativos, protocolo de intenções, bem como por formar grupos de trabalho. Razões para tal postura do MERCOSUL encontram-se no fato de que existem fóruns e organizações específicas para lidar com a integração energética. Alguns destes mecanismos foram criados previamente à celebração do Tratado de Assunção – origem do MERCOSUL. Quando o MERCOSUL foi criado, não houve, em matéria energética, uma espécie de reorganização dos organismos já existentes, com distribuição de competências e atribuições (GUIMARÃES, 2013, p. 604).

Para Guimarães (2013, p. 606), apesar da importância da assinatura e adesão ao, por exemplo, Acordo-Quadro sobre Complementação Energética e de todos os outros projetos contendo em seu bojo princípios de cooperação tendentes à integração energética, não há notícias sobre o andamento – leia-se, concretização do que fora colocado no papel – dos acordos energéticos do MERCOSUL.

Embora as diretrizes para a integração energética entre os países do MERCOSUL estejam definidas em alguns setores como gás, eletricidade e biocombustíveis, a direção política deste organismo pareceu muito mais voltada para questões de intercâmbio comercial do que para a integração energética em si. O fato é que o processo de integração energética como um todo não tem avançado no MERCOSUL (SALOMÃO; MALHÃES, 2007, p. 23).

Em suma, a OLADE hoje é uma organização que auxilia tecnicamente os países sul-americanos com estudos e divulgação das informações relativas aos seus recursos energéticos, de forma periódica e em conjunto com a UNASUL. Inclusive o Secretário Executivo da organização é um acadêmico brasileiro, Fernando Ferreira. Em relação ao MERCOSUL, em verdade, os maiores avanços na área energética foram feitos fora dele, principalmente a partir da IIRSA e com a consolidação do Tratado Constitutivo da UNASUL e os grupos de especialistas em energia no âmbito da CESA.

5 INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA (IIRSA)

Convidados pelo então presidente do Brasil, FHC, em 2000, os Chefes de Estado da Argentina, da Bolívia, do Chile, da Colômbia, do Equador, da Guiana, do Paraguai, do Peru, do Suriname, do Uruguai e da Venezuela participaram da primeira reunião dos presidentes da América do Sul. O evento, de caráter histórico e pioneiro, representou importante estímulo para a organização de um espaço comum sul-americano (COMUNICADO DE BRASÍLIA, 2000).

O Comunicado de Brasília, documento resultante dessa reunião, ratificado por todos os países da América do Sul – excluiu-se a Guiana Francesa, considerada departamento ultramarino da França – contemplou um capítulo específico sobre a

infraestrutura de integração (COUTO, 2006, p. 3) que incluiu, além da energia, a infraestrutura de transportes e de telecomunicações (IIRSA, 2012).

A integração e o desenvolvimento da infraestrutura física são duas linhas de ação que se complementam, facilitadas, no caso da América do Sul, por sua configuração geográfica como unidade física contínua e propiciadora de oportunidades de cooperação econômica, esta última como esforço coordenado para atingir objetivos comuns, ou seja, a fusão de propósitos mutuamente benéficos às partes envolvidas. Todas essas constatações motivaram a realização da IIRSA, com o objetivo de aprofundar a cooperação já existente no espaço sul-americano, o que elevaria a outro patamar a convivência dos países que o integram (ZUGAIB, 2006, p. 43).

Nesta moldura, inseriu-se a constante “ideia-força” da política externa brasileira voltada para assegurar a paz e estimular o desenvolvimento da América do Sul – ideia presente na IIRSA. O projeto da América do Sul integrada tem como propósito ampliar a capacidade dos países da região no encaminhamento do desafio do desenvolvimento – tema comum e prioritário das agendas da política externa de todos (LAFER, 2001, p. 56) os países da região.

Em seu início, a IIRSA objetivava transformar a América do Sul em vias de escoamento de commodities para fora da região. Com o andamento do processo de integração, a IIRSA passou a ser definida com viés mais político e estratégico. Hoje em dia, como deixa claro o embaixador Simões (2011, p. 60-62), a América do Sul só se consolida como espaço econômico próprio, caso eixos de integração para dentro da região forem construídos, ao mesmo tempo e sem prejuízo total de melhorias nas vias de escoamento para fora da região.

É conhecida a forte irrupção do setor privado na IIRSA, em muitos casos empresas transnacionais do setor de infraestrutura, através da compra de ativos existentes ou mediante novos investimentos. Vale frisar que, em alguns casos setoriais e nacionais, esta participação privada deslocou inteiramente o setor público do fornecimento dos serviços. Porém, o mais significativo é que isto não afetou da mesma forma os diferentes setores da infraestrutura. Estas mudanças foram mais evidentes no âmbito da energia e, especialmente, das telecomunicações, cujos

serviços foram privatizados precocemente, em grande escala e de forma generalizada. Na maioria destes casos, o setor público orientou-se para a preservação da concorrência no uso de serviços comuns e para a regulamentação da prestação dos serviços (IIRSA, 2011, p. 58-59).

Como acontece em todo processo institucional, a própria IIRSA reconheceu que houve falhas e limitações decorrentes do contexto no qual se inseriu. Porém, parece indiscutível o caráter inovador, a flexibilidade e a fortaleza operacional da dimensão institucional da IIRSA, em uma perspectiva até então nova em âmbito sul-americano (IIRSA, 2011, p. 61).

A integração energética constituiu-se em tema bastante sensível na IIRSA. O momento de formação e consolidação da iniciativa coincidiu com o racionamento de energia pelo qual passava o Brasil, principal polo industrial sul-americano, detentor da maior população e maior consumidor de recursos energéticos da América do Sul. Analisando a carteira mais ampla de projetos da IIRSA, nota-se que boa parte dos empreendimentos do setor de energia visava a atender à demanda do mercado brasileiro (COUTO, 2006, p. 13).

Hodiernamente, a integração energética no âmbito na IIRSA faz parte dos PSI. Como visto na introdução, os PSI indicam obstáculos ao processo integracionista. Os PSI também foram experimentando mudanças à medida que a IIRSA foi progredindo. Em Buenos Aires, em junho de 2003, e em Lima, em novembro de 2004, decidiram-se mudanças de nome e foco, como foi o caso da própria Integração Energética (IIRSA, 2011, p. 78).

No caso da integração energética, verificada no âmbito da IIRSA no PSI, conforme o site da IIRSA (2011, p. 78), o objetivo foi promover ações para a criação das condições necessárias ao desenvolvimento de interconexões energéticas regionais eficientes e sob um possível marco regulatório que promovesse a concorrência. Há um amplo conjunto de benefícios potenciais associados ao avanço da integração energética na América do Sul. Entre eles, estão a otimização no uso dos diferentes recursos, a diminuição dos custos marginais de produção a longo prazo, as melhorias na qualidade e segurança do fornecimento energético, a redução dos impactos sobre o meio ambiente e a maior dimensão dos mercados.

Com exceção de alguns casos citados no documento da IIRSA (2011, p. 111-112), apesar de os trabalhos realizados que, sem dúvida, ampliaram o acervo de conhecimentos na área energética, os resultados atingidos até hoje nos PSI são modestos em relação às expectativas iniciais. O espaço oferecido pela IIRSA não foi suficiente para avançar nos temas regulatórios e normativos para melhorar a integração, especialmente na área de energia. Isto prova que esta agenda continua requerendo um esforço maior dos países sul-americanos para potencializar o uso das infraestruturas de integração, atrair o setor privado – onde for necessário –, reduzir os custos de transporte e promover o fortalecimento de mercados e da produção regionais.

Adicionalmente, na Terceira Reunião dos Presidentes da América do Sul, realizada no Peru, em dezembro de 2004, planejou-se a chamada Agenda de Implementação Consensuada (AIC) com a definição de uma carteira de 31 projetos prioritários, dentre mais de 500 projetos a serem decididos (ITAMARATY, s.d., p. 1). Os doze países chegavam a um consenso sobre os projetos prioritários para a integração física regional, apresentando um portfólio com 31 projetos, sendo 28 na área de transportes, um na área de energia – apenas – e dois na área de comunicações (COUTO, 2006, p. 6). O único projeto de integração energética da AIC foi o “Gasoduto do Nordeste Argentino”. O fato de haver apenas um projeto energético revelou a forte predominância na AIC dos outros projetos (IIRSA, 2010, p. 26-27) de transportes e de telecomunicações. Isso evidenciou também como a temática energética foi se distanciando das prioridades da IIRSA, apesar das perspectivas iniciais.

Para Darc Costa (2014b), o Gasoduto do Nordeste Argentino era visto como transporte, não como instrumento de energia. Não era considerada uma geração de energia, mas sim um mero deslocamento de matéria-prima. O gasoduto só se transforma em instrumento de energia quando se passa por uma planta geradora de energia (quando o gás natural passa por uma termoeletrica, por exemplo). A IIRSA era um projeto de deslocamento de matéria-prima.

Depois de uma década, a integração física da América do Sul mostrou avanços, mas também muitos recuos. Não poderia ser de outra forma, se levados em

consideração os dados de partida. Segundo a IIRSA (2011, p. 147), os principais são: as características próprias dos Estados amazônicos; os desafios do desenvolvimento sustentável; a vulnerabilidade das economias nacionais; e, especialmente, os grandes desafios da coesão social, em um território onde quase 40% dos seus habitantes vivem em situação de pobreza. Em face destes dados básicos, fica claro que se trata de um esforço de enorme magnitude que só pode ser concebido como um programa de ação de construção progressiva e que, além disso, requer a colaboração ativa de múltiplos atores governamentais, privados e sociais.

As próximas fases do processo de integração física devem harmoniosamente combinar os projetos de infraestrutura com a compatibilização de normas e regulamentações que removam os obstáculos a sua operação mais eficiente, com as instâncias de integração produtiva e de serviços logísticos, funcionando adequadamente para atender com eficácia às necessidades dos países (IIRSA, 2011, p. 150).

Outro desafio nesta nova etapa da integração física sul-americana está relacionado ao tema da difusão e participação. Nos dez anos de existência da IIRSA, buscou-se o estímulo a uma maior abertura à participação da sociedade civil e a ampliação do conhecimento da comunidade sul-americana em torno dos avanços no processo de integração. A IIRSA segue desconhecida para grande maioria da população e para a sociedade civil organizada em geral. Seja por desinformação, viés ideológico ou preocupação com as grandes obras de infraestrutura, muita especulação sobre o potencial impacto da Iniciativa tem sido gerada (RODRIGUES, M., 2012, p. 19).

A IIRSA impulsionou e lançou uma proposta inédita que teve o apoio de todos os presidentes sul-americanos, o que reforça a hipótese de valorização da América do Sul como princípio organizacional de política externa. No decorrer dos anos, a Iniciativa verificou os desafios dessa proposta de integração física, revelando que a integração energética deveria ser tratada à parte devido ao seu caráter complexo para América do Sul, resultando na criação do CESA. A IIRSA acabou sendo incorporada ao COSIPLAN, Conselho da UNASUL, o que lhe confere maior importância política e estratégica.

6 UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL)

A Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) foi formalizada em 2004, na Terceira Reunião dos doze presidentes sul-americanos realizada em Cusco, no Peru. Em grande medida, a CASA foi uma resposta à ALCA, pois, sem rejeitar inteiramente a ideia de livre comércio, incluiu mecanismos de integração, além da liberalização comercial e a promoção dos investimentos. Ao contrário da ALCA, a estratégia da CASA avançou em um comum modelo de integração no qual as forças de mercado coexistiam com mecanismos de intervencionismo econômico, que buscava resolver os problemas estruturais das assimetrias entre os países. A CASA foi considerada um processo de promoção progressiva de união dos espaços econômicos nacionais em uma nova entidade econômica e política (BRICEÑO-RUIZ, 2010, p. 213-214).

Foi no marco da I Cúpula Energética Sul-Americana, em 2007, que os chefes de Estado da região mudaram a denominação da CASA para UNASUL. Nesta ocasião, os presidentes sul-americanos reuniam-se para delinear as bases de uma estratégia de comum acordo exclusivamente sobre o tema energético (RUIZ-CARO, 2010, p. 63) para a região. Para Jesus (2013), regionalmente, a consolidação da UNASUL foi o maior progresso em termos de integração energética, constituindo-se como seu tema central.

Após 10 anos da realização da Primeira Cúpula de Presidentes da América do Sul, a IIRSA tem se consolidado como um ativo dos países da região e procura, agora, projetar-se para o futuro em um novo contexto institucional no âmbito da UNASUL. Foi em uma reunião da já formada UNASUL, em Quito no ano de 2009, que todos os presidentes sul-americanos decidiram pela criação, nesse contexto institucional, do COSIPLAN, o qual, por seu turno, decidiu incluir a IIRSA como seu fórum técnico de infraestrutura (IIRSA, 2011).

Segundo Rodrigues M. (2012, p. 18), uma questão que a nova instituição apresenta e que os países sul-americanos deverão encarar está relacionada ao funcionamento do COSIPLAN e seu fórum técnico IIRSA exatamente na área de energia, posto que na UNASUL existe, desde 2007, o CESA. O desafio será coordenar os trabalhos desses dois Conselhos, para que operem de forma

complementária e se retroalimentem em função das diferentes características, um mais direcionado aos temas de planificação sinérgica dos setores de transporte, energia e comunicações (COSIPLAN) como um todo, e outro focalizado nas políticas energéticas (CESA).

Segundo o site da UNASUL (2010), o CESA foi aprovado definitivamente em 2010, em Los Cardales, na Argentina. O Conselho está encarregado de considerar instâncias em matéria energética que as nações sul-americanas venham a ter. Em termos gerais, com o CESA, os países podem se permitir contato direto com as autoridades de energia da região, intercambiar pontos de vistas, coordenarem-se e aprender as experiências de cada um, afinal, os desafios enfrentados em matéria energética são semelhantes (RUIZ-CARO, 2010, p. 65).

Na atualidade, espera-se dar seguimento ao mandato entregue pelos Chefes de Estado e de Governo para contar, em um breve prazo, com o tratado energético (DÁVALOS; MEJÍA, 2012, p. 10-15). A integração energética, entendida como a possibilidade de conseguir um abastecimento seguro no interior da região sul-americana, representa uma possibilidade com grande potencial. Os esforços para conseguir consensos em torno da construção de um marco legal que permita operar com transparência e garantias jurídicas seguem sendo o grande desafio pendente (RUIZ-CARO, 2010, p. 79) para a busca da integração energética regional.

A proposta de uma carta energética para América do Sul abre espaço para um ambiente favorável e com regras definidas para os termos da integração energética regional. De acordo com Simões (2011, p. 59), o futuro TES, em andamento, deve servir para fixar as bases a partir das quais poderiam ser alavancados os projetos de grande envergadura – cuja dimensão transcende a capacidade de implementação dos governos nacionais – bem como determinar os termos de referência para participação de empresas estatais e privadas da região nesse processo. O modelo a ser adotado no plano regional deve ser flexível o suficiente, inclusive no concernente à participação de empresas privadas ou de economia mista. A única experiência similar no mundo é a Carta de Energia da UE, cuja elaboração demandou mais de dez anos.

Na América do Sul, a convergência em termos de um mecanismo regulatório para energia é ainda um desafio, uma vez que, em muitos casos, a energia é uma questão de soberania e promotora do desenvolvimento nacional. No entanto, a proposta de um tratado energético para a América do Sul já está em processo de elaboração, o que contribui para a busca brasileira da integração energética, pois o desenvolvimento brasileiro interessa aos vizinhos.

A instrumentalização das novas orientações energéticas regionais no âmbito do CESA está sustentada em alianças estratégicas entre operadoras nacionais para consolidá-las em organizações eficientes e eficazes que garantam o suprimento energético e a integração futura. Não se trata de uma visão em que a integração energética esteja organizada pelos mercados, mas uma integração na qual os Estados tenham participação ativa, por meio de acordos binacionais, multinacionais e sub-regionais como antessala a um desejável e possível marco normativo energético comum (PUERTAS, 2008, p. 47).

Cada capítulo do futuro TES, ainda em andamento, está sendo negociado pelos países sul-americanos. O Brasil está presente em todas as negociações, mas, particularmente, interessa ao país o capítulo quarto deste tratado que trata justamente de intercâmbios energéticos. O Brasil quer ficar atento, em especial, à regulamentação jurídica dos intercâmbios energéticos na América do Sul a fim de garantir maior estabilidade jurídica nos acordos e criar condições mais seguras para os projetos energéticos regionais que envolvam ativos comuns e permanentes.

Diante dos diversos conflitos relacionados ao setor de energia que foram desencadeados nos últimos anos – em especial, envolvendo o Brasil –, percebem-se as dificuldades trazidas pela ausência de um acordo deste tipo; por isso, o país apoia o TES e está acompanhando detalhadamente esse processo. O TES deve complementar os projetos regionais existentes e oferecer as garantias necessárias para o abastecimento nacional, sem que haja riscos derivados da instabilidade política dos países vizinhos ou de políticas de nacionalização de investimentos estrangeiros (FIESP, 2013).

As negociações atuais do TES desenvolvem-se com base em uma estrutura mínima acordada em nível presidencial. O conteúdo desta estrutura encontra-se

vinculado aos princípios diretivos da integração definidos pelo Tratado Constitutivo da UNASUL e pelos documentos das diretrizes para a Estratégia Energética Sul-Americana e o Plano de Ação para a Integração Energética Regional (DÁVALOS; GONZÁLEZ, 2013, p. 122).

A energia é tema central para o desenvolvimento de uma estratégia regional (DÁVALOS; GONZÁLEZ, 2013, p. 102). Embora existam exemplos realizados de grandes projetos de integração física em matéria energética (Itaipu, Salto Grande, Yacyretá, o GASBOL, entre outros), o “bilateralismo” fechado a processos de integração regional foi a tônica predominante. Esses projetos foram realizados com base em negociações governamentais e bilaterais e, além do mais, tiveram como protagonistas os países do Cone Sul (MERCOSUL, Chile e Bolívia). As propostas para uma integração de infraestruturas em nível sul-americano estão tomando forma mais concreta a partir da IIRSA – hoje parte do COSIPLAN/UNASUL –, que incluiu a energia como um dos vetores da integração sul-americana (OXILIA; FAGÁ, 2005, p. 6).

Ainda existe uma prevalência de acordos bilaterais em infraestrutura energética que geram ativos comuns⁴, principalmente pelo receio de nacionalizações vizinhas, pela pressão de opositores internos da integração regional e pela prevalência de que é preciso assegurar o abastecimento nacional. O Brasil vem crescendo, é considerado país emergente e quer levar desenvolvimento para sua região de influência. A estabilidade regional interessa ao Brasil principalmente porque a médio e longo prazo, o Brasil demandará mais energia e, conseqüentemente, a América do Sul também. O TES pode garantir a estabilidade regional que o Brasil e a América do Sul precisam para o futuro abastecimento e segurança energética da região, além de harmonizarem interesses para futuras negociações multilaterais, garantindo contratos mais firmes não apenas em intercâmbio energético, mas também em termos de infraestrutura energética via hidrelétricas e gasodutos.

⁴ Exemplos de iniciativas bilaterais envolvendo o Brasil em gás natural: GASBOL, os projetos hidrelétricos Panambi-Garabi, o projeto do Anel Energético e o projeto do Gasoduto do Sul. Em hidroeletricidade, há exemplos da interligação Brasil-Venezuela, dos projetos futuros entre Brasil e Guiana, do complexo do Rio Madeira e dos projetos entre o Brasil e o Peru e a própria Itaipu binacional.

7 CONCLUSÃO

Os processos de integração regional em matéria energética surgiram com o intuito de promover o desenvolvimento nacional. Como o desenvolvimento nacional está interligado com o crescimento da região de sua influência, o Brasil vem buscando mecanismos de integração energética com seus vizinhos sul-americanos sejam de forma bilateral ou plurilateral. Ademais, houve um cuidado no presente trabalho em definir o que se entende por integração energética. Aqui se estabeleceu que a integração energética viesse a envolver ativos comuns permanentes, tendo como exemplos concretos a hidroeletricidade e o gás natural, pois são indústrias de rede que exigem maior compromisso e contribuem para maior estabilidade regional e segurança energética a longo prazo. Neste trabalho, vale ressaltar também a utilização de expressões como “busca” dessa integração energética, tendo em vista os desafios nos caminhos abertos pelo Brasil rumo à integração em energia.

As hipóteses formuladas, apresentadas na introdução, trabalharam as ideias de valorização da América do Sul em vez de América Latina e a importância de desenvolvimento para a região. O desenvolvimento em si é uma questão epistemológica sempre presente nos estudos que envolvem os países da região, por isso também se trabalhou com esta ideia.

O artigo tratou das iniciativas regionais que criaram um ambiente favorável à concepção sul-americana, com a real possibilidade de estabelecer regras claras de intercâmbio energético, como o anteprojeto para uma carta de energia sul-americana, a fim de viabilizar e facilitar projetos de infraestrutura energética. Iniciou-se a análise pela OLADE, pois a mesma converge com o interesse brasileiro em buscar o desenvolvimento. Os assuntos energéticos dentro da estrutura da OLADE dividem-se em várias regiões e a América do Sul foi considerada sub-região da América Latina e do Caribe. Fez-se imprescindível citar a importância histórica e a contribuição técnica dessa organização que hoje atua em sintonia direta com a UNASUL, principalmente na elaboração de estudos com vistas à integração energética envolvendo os países sul-americanos. Mereceu destaque o que foi feito no MERCOSUL (marco da integração regional) em matéria energética, mesmo com pouco efeito e sem avanços. Alguns memorandos de entendimento foram assinados,

além da formação de grupos de *expertises* para estudar as questões energéticas. Nada além disso.

A IIRSA veio com uma proposta até então inédita e teve o Brasil como líder. Pela primeira vez, todos os presidentes sul-americanos estavam reunidos em torno das discussões que permeiam a infraestrutura de transportes, telecomunicações e energia da região. No período inicial da IIRSA, tinha-se a reprodução das conexões da região com o exterior, com vias a otimizar a exportação de commodities, mas não se tinham as possibilidades das conexões intrarregionais. Por isso, a busca da integração energética regional passou por um redirecionamento em termos políticos e estratégicos até se originar na UNASUL.

Hoje, esta organização tem no COSIPLAN, a IIRSA reestruturada e o CESA, com vistas a promover a integração energética sul-americana e onde se discute o TES. Ambos os Conselhos estão bastante relacionados e devem manter-se sintonizados. A UNASUL tornou-se a maximização do projeto político, geográfico, econômico, estratégico e diplomático do Brasil em torno da América do Sul, além de plataforma de inserção internacional. A proposta de uma carta energética para a América do Sul faz-se de extrema importância para que se abra o caminho para o estabelecimento de regras transparentes acerca da integração energética regional.

A integração energética veio caminhando no sentido de promovê-la no âmbito sul-americano, ampliando a influência do Brasil e angariando condições para o país se tornar o condutor desse processo, com vistas à promoção do desenvolvimento nacional e regional. O tema da integração energética regional, definitivamente, não se esgota neste estudo. Ao contrário. Sugestões para futuros trabalhos podem começar pelo aprofundamento do tratado energético para América do Sul. Adicionalmente, cabe investigar também como vem ocorrendo exatamente a articulação entre o CESA e o COSIPLAN, de maneira a harmonizar a busca da integração energética regional.

Vale lembrar que outro desafio comum é incluir de maneira segura e integral a população sem acesso à energia na América do Sul. Isso só é viável por meio de políticas energéticas planejadas. Por isso, a importância da busca da integração energética com estudos de viabilidade em infraestrutura de energia. Fica, também, a

responsabilidade da sociedade sul-americana como um todo e não apenas a brasileira de participar e de se inteirar acerca dos projetos que vêm acontecendo, a fim de que o investimento em energia gere não apenas o desenvolvimento econômico, mas, sobretudo, melhorias no desenvolvimento humano e na sustentabilidade ambiental do continente.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, G. Integração regional pela via energética: o estudo de caso da interligação elétrica Venezuela - Brasil. 2011. 281 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional. Doutorado Interinstitucional UFRR/UNB/FLACSO) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- BECERRA, C. Desarrollo, integración, geopolítica y energía en América del Sur. Friedrich Ebert Stiftung website. Bogotá, 2008. Disponível em: <<http://www.fesecuador.org/media/pdf/Geopolitica.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2013.
- BETHELL, L. O Brasil e a ideia de “América Latina” em perspectiva histórica. *Estud. hist. (Rio J.)*, Rio de Janeiro, v.22, n.44, jul./dez. 2009, p. 289-321. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/eh/v22n44/v22n44a01.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2013.
- BRICEÑO-RUIZ, J. From the South American Free Trade Area to the Union of South American Nations: The Transformations of a Rising Regional Process. *Latin American Policy*, Mérida, v.1, n.2. , 2010, p.208-229. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.2041-7373.2010.00016.x/abstract>>. Acesso em: 16 fev. 2014.
- COMUNICADO DE BRASÍLIA. Comunicado de Brasília. IIRSA website. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/comunicado_brasilia_e_sp.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2014.
- COSTA, D. Geopolítica y crisis actuales. *Tiempo argentino*. Buenos Aires, 16 mar. 2014a. Disponível em: <<http://tiempo.infonews.com/2014/03/16/editorial-120585-geopolitica-y-crisis-actuales.php>>. Acesso em: 20 mar. 2014.
- COSTA, D. Entrevista concedida à Helen Miranda Nunes. Rio de Janeiro, 20 mar. 2014b.
- COUTO, L. O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul (1990-2005). 2006. 151 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

COUTO, L. Desenvolvimento, Integração e assimetrias: caminhos e descaminhos da aproximação regional na América do Sul. 2012. 225 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

COUTO, L. Relações Brasil-América do Sul: a construção inacabada de parceria com o entorno estratégico. In: LESSA, A.; OLIVEIRA, A. (Org.). Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. Cap. 8, p.195-218.

DÁVALOS, V. Raízes socioeconômicas da integração energética na América do Sul: análise dos projetos Itaipu binacional, Gasbol e Gasandes. 2009. 567 f. Tese (Doutorado em Energia) – Programa de Pós-Graduação em Energia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

DÁVALOS, V; MEJÍA, M. Unasur: un espacio que consolida la integración energética. UNASUROLADE. OLADE website. Quito, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.olade.org/sites/default/files/publicaciones/UNASUR%20%20Un%20espacio%20que%20-completo.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2014.

DÁVALOS, V; GONZÁLEZ, N. Potencial de recursos naturales y minerales en América del Sur. OLADE website. Quito, 2013. Disponível em: <<http://www.olade.org/sites/default/files/publicaciones/Potencial-Recursos-Energeticos-Minerales-AS.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2014.

FERREIRA, F.; CASTILLO, T. Reflexiones sobre la integración energética en América Latina y el Caribe: recomendaciones para la superación de barreras. Revista Enerlac. Quito, ano 4, n.4, p.13-30, 2012. Disponível em: <<http://biblioteca.olade.org/cgi-bin/wxis.exe/iah/>>. Acesso em: 4 fev. 2014.

FIESP. A regulação do comércio internacional de energia: combustíveis e energia elétrica. CAVALCANTI, C.; LEMBO, C.; THORSTENSEN, V. (Coord). FIESP website. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/a-regulacaodo-comercio-internacional-de-energia/>>. Acesso em: 26 fev. 2014.

FILHO, A. Mesa-Redonda Política Externa e Energia, Painel 4: perspectivas para a integração energética regional. Fundação Alexandre de Gusmão. Rio de Janeiro, 7 maio 2012.

GHIRARDI, A. Entrevista concedida à Helen Miranda Nunes. Rio de Janeiro, 13 mar. 2014.

GUIMARÃES, L. Integração Energética. In: RIBEIRO, E. (Coord.). Direito do Mercosul. Curitiba: Appris, 2013.

HALLACK, M. Mecanismos de governança do comércio de gás entre Brasil e Bolívia. 2007. 110 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Instituto de

Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em:

<http://www.ie.ufrj.br/datacenterie/pdfs/pos/tesesdissertacoes/Dissertacao_michelle_hallack.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2014.

HONTY, G. Energía en Sudamérica: una interconexión que no se integra. Nueva Sociedad, Buenos Aires, n.204, jul./ago. 2006, p. 119-135. Disponível em:

<<http://www.nuso.org/revista.php?n=204>>. Acesso em: 4 jun. 2013.

IIRSA. IIRSA: 10 anos depois: suas conquistas e desafios. IIRSA website. Buenos Aires: BID-INTAL, 2011. Disponível em:

<http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb_iirsa_10_anios_sus_logros_y_desafios_port.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2014.

IIRSA. Integración Energética. IIRSA website. 2012. Disponível em:

<<http://www.iirsa.org/Page/PageDetail?id=80&menuItem=81>>. Acesso em: 21 maio 2013.

ITAMARATY. Item a) América do Sul. Relações com países sul-americanos. Infraestrutura. Itamaraty website. s.d. Disponível em:

<<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-depolitica-externa-2003-2010/1.1.6-america-do-sul-infraestrutura>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

JESUS, D. Lighting the fire: Brazil's energy diplomacy, 2003-2010. Diplomacy & Statecraft, Londres, 2013, p. 499-515. Disponível em:

<<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09592296.2013.817936>>. Acesso em: 26 jan. 2014.

LAFER, C. A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2001.

MERCOSUL/CMC/DEC N° 10/98. Memorando de entendimento relativo aos intercâmbios elétricos e integração elétrica no MERCOSUL. MERCOSUR website. Buenos Aires, 1998. Disponível em:

<http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/PT/Dec_010_098_Memorando%20Entend%20Interc%C3%A2mbio%20Integ%20EI%C3%A9trica%20MCS_At%C3%A1%201998.PDF>. Acesso em: 29 jan. 2014.

MERCOSUL/CMC/DEC N° 10/99. Memorando de entendimento relativo aos intercâmbios gasíferos e integração gasífera entre os Estados partes do MERCOSUL. _____. Montevideu, 1999. Disponível em:

<http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/PT/Dec_010_099_Memo%20Interc%20Gas%C3%ADferos%20Integ%20Gas%C3%ADfera_At%C3%A1%201999.PDF>. Acesso em: 28 jan. 2014.

MRE. Brasília. Divisão de Atos Internacionais. Acordo-Quadro sobre Complementação Energética Regional entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados. Ministério das Relações Exteriores website. Montevideu, 2005.

Disponível em: <http://daimre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/acordo-quadro-sobre-complementacaoenergetica-regional-entre-os-estados-partes-do-mercosul-e-estados-associados-1/at_download/arquivo>. Acesso em: 20 jan. 2014.

OLIVEIRA, A. Energy Security in South America: the role of Brazil. International Institute for Sustainable Development (IISD) website. Winnipeg, 2010. Disponível em: <<http://www.iisd.org/tkn/research/pub.aspx?id=1334>>. Acesso em: 2 abr. 2013.

OXILIA, V.; FAGÁ, M. As motivações para a integração energética (com ênfase no gás natural) na América do Sul: a abordagem dos ganhos tradicionais e não tradicionais. 3º Congresso Brasileiro de P&D em Petróleo e Gás. Associação Brasileira de P&D em Petróleo e Gás website. Salvador, 2-5 out. 2005. Disponível em: <http://www.portalabpg.org.br/PDPetro/3/trabalhos/IBP0438_05.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2014.

PADULA, R. Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: Uma análise político-estratégica. 2010. 302 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Programa de Engenharia de Produção, COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2010.

PUERTAS, J. El factor energético en la creación de la Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR. In: SCHÜTT, K.; CARUCCI, F. (Coord.) El factor energético y las perspectivas de integración en América del Sur. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Friedrich Ebert Stiftung website. Caracas, 2008, p. 37-66. Disponível em: <<http://www.fesecuador.org/pages/lineas-de-trabajo/proyecto-regional-de-energia-y-clima/el-factorenergetico-y-las-perspectivas.php>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

QUEIROZ, R.; VILELA, T. Integração energética na América do Sul: motivações, percalços e realizações. Grupo de Economia da Energia. Instituto de Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Blog Infopetro. 24 maio 2010. Disponível em: <<http://infopetro.wordpress.com/2010/05/24/integracao-energetica-na-america-do-sulmotivacoes-percalcos-e-realizacoes/#more-723>>. Acesso em: 23 mar. 2014.

RAMÍREZ, U. Seminário internacional sobre experiencias y perspectivas de la cooperación energética en América Latina. El proceso de integración energética en América Latina. OLADE website. Caracas, 1984. Disponível em: <http://biblioteca.olade.org/iah/fulltext/Bjmbr/v32_2/old0180.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2013.

RODRIGUES, M. Diez años de IIRSA: lecciones aprendidas. CEBRI Dossiê. Rio de Janeiro, ano 11, 2012.

RUIZ-CARO, A. 2010. Puntos de conflicto de la cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe. Serie Recursos Naturales e infraestructura. CEPAL website. Santiago do Chile, mar. 2010. Disponível em:

<<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/39408/lcl3187e.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

SALOMÃO, L.; MALHÃES, J. Processo de integração energética: rumos e percalços. Núcleos de estudos sobre o Congresso. Papéis Legislativos. Observatório Político Sul-Americano website, Rio de Janeiro, n.3, jul. 2007. Disponível em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/papeis/6_papeislegislativos_PL_n_3_jul_2007.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2013.

SIMÕES, A. Integração: sonho e realidade na América do Sul. Brasília: FUNAG, 2011. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Integracao_Sonho_Reali.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2013.

TRATADO CONSTITUTIVO UNASUL. Tratado Constitutivo da UNASUL. Itamaraty website. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sule-integracao-regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul>>. Acesso em: 24 fev. 2014.

VAZ, A. et al. O Brasil na América do Sul: promovendo a integração e a cooperação regionais. Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (Cíndes) website. 2008. Disponível em: <http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=14&view=finish&cid=232&catid=23>. Acesso em: 7 abr. 2013.

VERDUN, R. Obras de infraestrutura no contexto da integração sul-americana. In: _____. Integração, Usinas Hidrelétricas e Impactos Socioambientais. Brasília, INESC, 2007, p. 13-40. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/outraspublicacoes/Integr_Usinas%20Hidro_Impactos%20Socio_INESC-1.pdf/view>. Acesso em: 14 abr. 2013.

ZUGAIB, E. A hidrovía Paraguai-Paraná e seu significado para a Diplomacia Sul-Americana do Brasil. XLVIII. Curso de Altos Estudos. Fundação Alexandre de Gusmão website. Brasília: FUNAG, 2006. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0357.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

PARADIGMAS DA ATUAÇÃO BRASILEIRA NO MERCOSUL

Elisa de Sousa Ribeiro ¹
Felipe Pinchemel Cotrim dos Santos²

1 INTRODUÇÃO

No atual contexto mundial, as relações comerciais se apresentam de forma desafiante, em especial para países do Cone Sul, que há muito têm dirigido esforços para uma maior inserção internacional, a partir do desenvolvimento econômico e do comércio intra e extracontinental. Devido a fatores ideológicos vigentes no século XX, de influência bolivariana e cepalina, optou-se pela formação de blocos econômicos como forma de atingir esse objetivo. A multiplicidade de processos de integração presentes no subcontinente sul-americano é uma decorrência da tentativa dos países de saírem da condição periférica por meio de uma integração econômica.

¹ Doutora e Mestre em Ciências Sociais pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação Sobre as Américas da Universidade de Brasília (CEPPAC/UnB). Especialista em Relações Internacionais e em Direito Internacional pela Faculdade Damásio. Bacharel em Direito pelo UniCEUB. Advogada internacionalista. Professora Voluntária vinculada ao IREL/UnB. Professora de Direito Internacional Público, Direito Internacional Privado e Direitos Humanos do curso de Direito do UNIEURO. Professora de Proteção Internacional dos Direitos Humanos no Curso de Relações Internacionais do UniCEUB. Co-Líder do Grupo de Estudos do Mercosul do UniCEUB. Pesquisadora do Geo\$ mundo - Geografia Econômica Mundial da UTF/PR. Membro da Comissão de Relações Internacionais e ex-membro da Comissão de Assuntos Legislativos da Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional Distrito Federal. Autora do livro "Mercosul: sobre democracia e instituições". Coordenadora da obra "Direito do Mercosul". Coordenadora, juntamente com o Prof. Dr. Camilo Negri, da série de quatro volumes "Retratos sul-americanos: perspectivas brasileiras sobre história e política externa". Coordenadora, juntamente com os Prof. Dr. André Gontijo e Profa. Dra. Eloisa Maieski, do "Guia de Organizações Internacionais das Américas"

² Diplomata. Mestre em Direito Internacional pela Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Foi bolsista do governo francês Bourse d'excellence Eiffel no período de 2010-2011. Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

Entendemos que os ideais desenvolvimentistas, difundidos no subcontinente latino-americano pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe foram essenciais para o fenômeno da formação de blocos econômicos regionais a partir dos anos 1960, os quais tinham por objetivo fomentar o processo de substituição de importações (PSI), visando uma maior inserção da região latino-americana nas relações econômicas internacionais. O Brasil, influenciado pela corrente cepalina, tornou-se membro de diversas organizações internacionais de integração regional. Embora apresentem diferenças entre si, essas instituições têm em comum o objetivo de reunir em torno de interesses econômicos diferentes países do subcontinente latino-americano. No presente trabalho, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) é utilizado como exemplo da influência do conjunto de ideias do desenvolvimentismo, do estruturalismo cepalino, e do liberalismo econômico associado ao regionalismo aberto na produção de resultados concretos.

Na primeira parte, será apresentado o princípio do desenvolvimentismo presente no Brasil, já em 1930, a partir dos discursos e políticas do primeiro governo de Getúlio Vargas, ideias cuja origem se encontra na década anterior. Em seguida, serão analisadas as mudanças paradigmáticas que levaram ao pensamento neodesenvolvimentista na virada do século. Logo após, serão abordadas as teorias de comércio do estruturalismo cepalino, que se fundamenta em algumas bases de fortalecimento da economia nacional por meio do pensamento desenvolvimentista. Nesse ponto, será feita uma análise do paradigma do liberalismo e do regionalismo aberto. Na segunda parte deste artigo, será realizado um breve levantamento histórico da integração regional no continente americano, considerando-se as correntes teóricas e as doutrinas nacionais que a influenciaram, até culminar na criação do Mercado Comum do Sul, em 1991. Por sua vez, a terceira e última parte tratará da influência dos paradigmas acima mencionados nas ações brasileiras de construção do Mercosul.

2 PARADIGMAS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL LATINO-AMERICANA

“Paradigmas não são mutuamente excludentes em sua totalidade, embora seus respectivos núcleos centrais sejam distintos.” (BUZAN apud PINHEIRO, 2000, p 315.).

O vocábulo paradigma tem origem grega e deriva da palavra *paradeiknumi*, que significa pôr em relação, em paralelo, mostrar. Nesse sentido, poderia ser compreendido como um modelo ou um padrão. Quando se abandona o campo da morfologia e adentra-se no das ciências, a palavra paradigma assume novas conotações, podendo ser confundida com axiomas ou até mesmo com vertentes majoritárias de determinado pensamento científico.

No campo das Ciências Sociais, a definição de paradigma torna-se mais complexa devido à própria característica da análise do fenômeno social e às diversas variáveis envolvidas no processo que leva um método ou uma teoria a tornar-se aceita de tal forma em determinado campo que passa a ser vista pela comunidade científica como paradigmática. Merton (1979, p. 37) afirma que a ciência “está sujeita a mudança de fortuna” e reconhece que ela depende de certos tipos de estrutura social, uma vez que é indissociável a relação entre ciência e sociedade. Em Bourdieu (2004), essa relação se mostra de forma mais ostensiva, na medida em que o capital científico e as relações intersubjetivas dentro dos campos determinam as tendências na ciência. No presente trabalho, apresentaremos três paradigmas do pensamento econômico, político e social que influenciaram a criação e o desenvolvimento do Mercosul ao longo dos seus vinte anos de existência: o desenvolvimentismo em seu viés nacional; o estruturalismo cepalino e sua proposta de integração regional como incentivo ao desenvolvimento; e o liberalismo econômico associado ao regionalismo aberto.

Nesse sentido, cabe-nos analisar os paradigmas ideológicos que moveram especificamente a política brasileira para a integração regional.

Os paradigmas apresentados não são estandes nem podem ser classificados com características absolutas que os diferenciem uns dos outros. Eles foram aplicados ao processo de regionalização como consequência da compreensão que as elites política e econômica brasileiras tinham do contexto econômico interno e internacional e, em vista do que reconhece mesmo um observador estrangeiro (BERNAL-MEZA, 2008), de como as condições externas poderiam ser utilizadas para o desenvolvimento nacional. Certamente, o Estado brasileiro não pode ser apontado como único ator capaz de instituir tais paradigmas ao Mercosul. Todavia, a

convergência política e econômica nas décadas de 1990 e 2000, com o maior parceiro brasileiro na América do Sul - a Argentina - permitiu ao Mercosul a passagem de um paradigma a outro.

Mesmo que possamos identificar períodos claros em que cada paradigma se faz presente, alguns traços podem ser relacionados aos paradigmas antecedentes ou ao que virá a substituir. Assim, se, em sua concepção, o Mercosul teve uma base desenvolvimentista formulada no modelo de substituição de importação do estruturalismo cepalino no momento de sua criação, voltou-se a um paradigma de regionalismo aberto, baseado no liberalismo econômico e no fortalecimento do comércio em detrimento da política de construção de estruturas econômico-sociais sólidas. Identificamos que, na primeira década do século XXI, em um movimento circular, o paradigma desenvolvimentista, com traços atualizados, volta à cena.

2.1 O desenvolvimentismo no Brasil e a atualização de um paradigma

Para Fonseca (2010), o desenvolvimentismo – ou nacional desenvolvimentismo – é um fenômeno local, não uma mera antropofagia. Ou seja, o desenvolvimentismo seria um fenômeno latino-americano e não uma importação de ideias pré-concebidas e aceitas sem modificações. O autor entende que a origem do desenvolvimentismo nacional – ao contrário do que apontam alguns autores – foi no Rio Grande do Sul, por volta dos anos 1920. De acordo com a exposição do mencionado acadêmico (FONSECA, 2004, p. 17), o discurso desenvolvimentista, que seria o pilar ideológico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe nos anos 1950, já estava presente muito antes da concepção de um conjunto fundamentado de princípios e ideias, podendo ser percebido nas palavras proferidas por Getúlio Vargas, quando de sua posse como Presidente do Rio Grande do Sul, em 1928.

Para Fonseca (2004, p. 3), o desenvolvimentismo seria “[...] o elo que unifica e dá sentido a toda a ação do governo, ao legitimar a ampliação de sua esfera aos mais diferentes campos, além da economia propriamente dita: educação, saúde, legislação social, cultura, políticas públicas etc.” Para alcançar os objetivos de seu plano, Vargas teria ressaltado a necessidade de um crescimento acelerado da

economia, que seria alcançado por meio de um misto de investimentos público e privado, sendo este voltado para a produção de bens de consumo e aquele para a infraestrutura (FONSECA, 2010). Com o passar dos anos de governo de Getúlio, o desenvolvimentismo brasileiro ia cada vez mais se firmando como ideologia voltada ao “reordenamento de leis e práticas de política econômica, bem como mudanças e criação de instituições” (FONSECA, 2003, p. 142).

As principais características do desenvolvimentismo brasileiro da época eram o protecionismo à indústria nacional, a forte intervenção estatal no comércio exterior, a captação de empréstimos internacionais para o financiamento dos projetos de industrialização e o investimento em indústrias de base.

Segundo Bielschowsky, Celso Furtado, o grande teórico brasileiro desse paradigma, propunha três eixos na condução do desenvolvimentismo: em primeiro lugar, a liderança do Estado na promoção do desenvolvimento, por meio de investimentos em setores estratégicos e, sobretudo, do planejamento econômico, coordenando esforços de industrialização, de forma a reunir condições para superar os obstáculos estruturais que dificultavam o desenvolvimento. Em segundo, a defesa da tese estruturalista da submissão da política monetária e cambial à política de desenvolvimento, base da argumentação nacionalista, em oposição aos programas de estabilização, sendo o sucesso da industrialização brasileira dependente fortemente do controle que os agentes nacionais pudessem ter sobre as decisões fundamentais à economia do país. Em terceiro, um compromisso com reformas de cunho social, inclusive, com a reforma agrária, pois havia forte percepção sobre a importância do mercado interno na dinamização da produção e da renda. As possibilidades dinâmicas de superação da dependência do comércio exterior, ou de superação do próprio subdesenvolvimento, pela via de crescimento, só trariam resultados concretos mediante o fortalecimento do mercado interno (BIELSCHOWSKY apud VIGEVANI; RAMANZINI, 2009, p. 19).

Durante o regime militar, o desenvolvimentismo ganhou uma nova roupagem, mas as ideias que formavam seu núcleo duro continuavam presentes. Dessa forma, é possível afirmar que, especialmente os governos da década de 1970 – período no qual as reformas estruturais feitas na década anterior começaram a

produzir resultados – adotaram de forma mais sistematizada o receituário do desenvolvimentismo (com exceção das reformas sociais propostas por Furtado) associado à doutrina produzida no seio da Escola Superior de Guerra. Essa doutrina “pode ser entendida como um projeto nacional de desenvolvimento”, que, tentando alcançar o status de Brasil-potência, previa “um processo de desenvolvimento capitalista transnacionalizado, sob a direção da elite civil-militar” (VIGEVANI; RAMANZINI, 2009, p. 15).

Podemos afirmar que o esgotamento do modelo desenvolvimentista adotado à época e sua incapacidade de manter um crescimento sustentável diante dos problemas fiscais, monetários e econômicos das décadas de 1980 e 1990, e a incapacidade das políticas neoliberais aplicadas na última década do século passado – embora aptas a controlar a hiperinflação – de promover verdadeira estabilidade macroeconômica e desenvolvimento, levaram à atualização da teoria existente. Uma intensificação da inserção internacional do Brasil, a ascendência de foros multilaterais e demais implicações do processo de globalização levaram o país a mudar sua estratégia de desenvolvimento e a abrir sua economia para poder participar competitivamente no mercado internacional. Assim, o protecionismo pregado pelo desenvolvimentismo cedeu espaço a uma maior flexibilidade na proteção da indústria e na regulação estatal, surgindo o novo desenvolvimentismo do século XXI (Cf. BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 8-9).

Bresser-Pereira (2007, p. 11, 16-17) apresenta um quadro comparativo que traça um paralelo entre as visões da atuação estatal para o nacional desenvolvimentismo, para a ortodoxia convencional e para o novo desenvolvimentismo. Nele, apresenta a contraposição entre os tipos de reforma do Estado, do papel do Estado no investimento e na política industrial e, especialmente, em relação ao investimento externo e às exportações e às necessidades setoriais.

No novo paradigma de ação estatal, o controle cambial deve se tornar uma importante ferramenta para a busca da estabilidade da balança comercial, com vistas a aumentar o investimento interno. Outro aspecto importante é a análise feita da deterioração dos termos de troca dos países que se inserem economicamente no mercado internacional a partir de produtos de baixo valor agregado, em especial

produtos agrícolas, em detrimento de bens industrializados. Nesse sentido, Bresser-Pereira enfatiza a questão da taxa de câmbio em relação à tendência dos países latino-americanos em produzir *commodities* agrícolas:

O novo desenvolvimentismo não é protecionista: apenas enfatiza a necessidade de uma taxa de câmbio competitiva. Assume que países de desenvolvimento médio já ultrapassaram o estágio da indústria infante, mas ainda se defrontam com o problema da “doença holandesa”: a tendência de países que produzem bens usando recursos naturais baratos verem sua taxa de câmbio apreciar-se de forma a inviabilizar grande parte da indústria (BRESSER-PEREIRA, (2007, p. 9).

O novo desenvolvimentismo se baseia em supostos macroeconômicos keynesianos e é voltado às exportações, diferentemente do que prega a teoria do desenvolvimentismo clássico protecionista, cujo incentivo à integração tem um papel mais de suporte do que central no desenvolvimento nacional. Nesse sentido, a administração da demanda agregada assumiria importante papel no equilíbrio das finanças estatais, uma vez que, para o autor, não existiria desenvolvimento sem estabilidade macroeconômica. Essa estabilidade, necessária ao desenvolvimento, poderia ser obtida a partir das relações comerciais com o resto do mundo, por meio de negociações internacionais (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 14). Nesse sentido, o âmbito internacional torna-se importante para a consecução dos objetivos nacionais.³

A perspectiva de cooperação internacional para alcançar uma maior competitividade foi objeto de análise da CEPAL, já nas décadas de 1950, 1960 e 1970, que a conjugou com uma visão eminentemente latino-americana baseada na teoria da deterioração dos termos de troca, conforme veremos a seguir.

2.2 A CEPAL e a integração regional

A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi criada em 1948 (sendo estendida sua atuação e, conseqüentemente, seu nome para o Caribe na década de 1980), no âmbito da Organização das Nações Unidas, com o objetivo de

³ Nesse novo quadro, em que as nações se tornam mais interdependentes, elas se tornam também mais competitivas comercialmente, de forma que, mais do que nunca, se faz necessária uma política consistente de defesa do interesse nacional nas diversas arenas de negociação internacional. Essas arenas são cada vez mais importantes, porque é nelas que os sistemas de cooperação são definidos, e os conflitos, resolvidos.” (BRESSER-PEREIRA; NAKANO, 2002, p. 147).

ser uma instância destinada a pensar alternativas para o desenvolvimento da região. Seus principais expoentes foram os economistas Raúl Prebisch e Celso Furtado. A base teórica da CEPAL é o desenvolvimentismo, também denominado de estruturalismo, que apresenta um conjunto de conceitos que busca a diminuição da dependência dos países latino-americanos a partir de medidas econômicas keynesianas. Sua importância se deve à introdução de um novo paradigma de análise da realidade do subcontinente face ao discurso vigente à época.

Puntigliano (2007) reafirma a importância histórica da CEPAL no contexto internacional.⁴ De forma bastante resumida, pode-se dizer que as ideias da CEPAL se sustentam basicamente em quatro pilares: a dependência da periferia em relação ao centro; a deterioração dos termos de troca; a industrialização por substituição de importação; e a integração econômica regional.

A dependência da periferia seria em relação aos capitais, à tecnologia e ao conhecimento produzidos no centro. Sem investimentos maciços, as economias periféricas poderiam se ver constrangidas a permanecerem em um estágio inicial de desenvolvimento, especializadas na simples produção e exportação de bens primários, se não adotassem políticas de superação desse quadro. A grande questão que se colocava, então, era de onde retirar os capitais necessários para o desenvolvimento, se o centro controlava sua distribuição e dificultava o acesso dos países periféricos aos instrumentos que viabilizariam essa transformação.

De acordo com a teoria da deterioração dos termos de troca, existiria uma tendência de que o preço das *commodities* diminuísse em relação ao preço das manufaturas. Essa teoria baseia-se em evidências empíricas válidas para a época; na elasticidade-renda das manufaturas em relação à elasticidade-renda das *commodities*; e na estrutura de mercado de bens e fatores de produção dos anos 1940 e 1950. A deterioração dos termos de troca poderia ser superada pelo processo de substituição

⁴ “Emphasising the role of history, we believe that an analysis of the ideas developed around (and beyond) CEPAL is of great importance to understand the current Latin American process of transformation, because these: 1) focused on “Latin America” as a unit of analysis, something that was not obvious at that time; 2) inserted the concept of “development” in the Latin American lexicon, acknowledging the existence of global structural asymmetries; 3) had an important influence in the rationalisation and diffusion of policy ideas, with an increasingly protagonist role of social scientists, administrators and different kind of research organizations; 4) it meant an unprecedented linkage to global trends of thinking and a new kind of pervasiveness and spread of International Governmental Organizations (IGOs), under the aegis of the United Nations”. (PUNTIGLIANO, 2007, p. 59-82).

de importações, ou seja, pela passagem da condição de país importador para a condição de produtor de manufaturas. O uso de políticas comerciais para a proteção e o incentivo às indústrias nascentes era uma das recomendações aos países que desejavam passar por esse processo. A viabilização da industrialização dos países periféricos, a partir da substituição de importações, viria a responder a três principais problemas: absorção da mão de obra crescente; aumento da taxa de crescimento por meio da difusão tecnológica e consequente elevação da produtividade; e término do processo de deterioração dos termos de troca (BRAGA, 2002).

Uma das condições necessárias ao sucesso do processo de substituição de importações seria o tamanho do mercado interno. Um grande mercado permitiria um maior aproveitamento das economias de escala. Nesse sentido, a formação de um mercado comum aumentaria a possibilidade de sucesso de uma política de substituição de importações na medida em que a soma dos mercados internos de cada país resultaria em um mercado regional, capaz de absorver uma demanda maior. Como explica Braga (2002), a CEPAL percebia a integração econômica regional como peça importante na dinâmica da América Latina, capaz de dotar o processo de substituição de importações de uma maior racionalidade econômica. Nesse sentido, Furtado assevera:

Um dos principais fatores responsáveis pela baixa eficácia dos investimentos em grande número de países subdesenvolvidos é, reconhecidamente, a insuficiência das dimensões dos mercados locais. À medida que os investimentos industriais se diversificam, o problema se agrava. Por outro lado, o avanço da tecnologia assume em geral a forma de aumento das dimensões mínimas econômicas das unidades de produção. Portanto, é natural que se tenha pensado em contornar esse obstáculo mediante formas diversas de integração de economias nacionais (FURTADO, 2000, p. 327).

A formação de blocos econômicos levaria, portanto, a uma industrialização mais eficiente na medida em que fosse possível aproveitar economias de escala que viabilizassem a ampliação do mercado e o aparecimento de vantagens da especialização, uma ideia não muito distante do conceito de vantagens comparativas decorrente do Modelo Ricardiano ou mesmo do Modelo de Heckscher-Ohlin (BRAGA, 2002). Essa ideia de integração regional contradiria, inclusive, as críticas sofridas pela CEPAL de que seu modelo de PSI conspiraria contra o livre comércio.

A formação de um mercado comum seria benéfica às pequenas economias de países que desejassem industrializar-se: “[...] como a integração deverá permitir o começo da industrialização, isto é, a instalação de indústrias de reduzidas economias de escala – têxtil, alimentos etc. – é possível que as principais vantagens por ela proporcionadas estejam do lado da aglomeração” (FURTADO, 2000, p. 329). Essa aglomeração poderia gerar uma especialização dentro do bloco, na qual as regiões com maior vantagem comparativa produziriam determinado produto, que seria aproveitado nas demais regiões. Uma das facilidades do mercado comum reside na livre circulação de bens e fatores de produção, o que facilita o trânsito desses bens entre as diferentes regiões.

Resta claro que medidas macroeconômicas tendentes ao desenvolvimento por meio do processo de substituição de importações e modelos de integração regional adotados pelos países latino-americanos tiveram enorme influência das teorias da CEPAL.

Na década de 1980, contudo, verificado o insucesso dos esquemas de integração regional baseados nas propostas da CEPAL – dentro do esquema do processo de substituição de importações –, diferentes ideologias vieram a influenciar a formação e a consolidação dos blocos regionais. Em razão dessa constatação, as teorias cepalinas se atualizaram e propuseram novos modelos de integração. Por sua vez, o Estado brasileiro também redefiniu sua política de desenvolvimento e integração diante do malogro da política de substituição de importações e dos problemas financeiros provenientes da crise da dívida na década de 1980. Assim, o Mercosul, pensado inicialmente como projeto desenvolvimentista, seguiu uma direção mais liberal.

2.3 O liberalismo econômico e o regionalismo aberto

Ainda que a ênfase do processo de integração mercosulina seja nos aspectos econômicos, sua construção também se dá simultânea e sistematicamente nos âmbitos político, social e cultural (BERNAL-MEZA, 2000). Em vista dessa característica que busca abarcar os diferentes setores estatais, a partir da década de 1980, a América Latina e, especialmente o Cone-sul, vê a adoção de políticas

liberais por parte dos Estados. A partir de padrões político-econômicos que os Estados do norte tentam estabelecer para os países do sul, os Estados latino-americanos vão aos poucos abandonando suas políticas mais protecionistas, diríamos desenvolvimentistas, provenientes das décadas de 1950, 1960 e 1970, e passam a aplicar políticas liberais, seja no campo econômico ou político, com destaque para a precedência do Chile.

A crise da dívida dos países latino-americanos e o insucesso do processo de substituição de importações, na década de 1980, trouxeram a alta inflação, a diminuição dos investimentos externos, o desinvestimento, o que levou conseqüentemente à estagnação econômica (VIGEVANI et al., 2008). Nos dizeres de Braga (2002, p. 2010), “[...] o quadro de instabilidade nas condições macroeconômicas dos países envolvidos a partir dos anos 70, condições estas agravadas nos anos 80”, foi o principal problema do processo de integração latino-americano de então.

Diante dessa situação, políticas econômicas liberais foram adotadas pelos países do Cone-Sul. Elas propunham a diminuição do papel do Estado na economia e deixariam as forças econômicas atuarem livremente em busca de uma alocação eficaz dos fatores. Assim, reformas que visassem à desregulamentação da economia, à privatização das empresas estatais, e à abertura comercial e financeira, associadas à democracia como sua garantia, permitiriam o crescimento econômico e o desenvolvimento dos Estados.

Saraiva (2007) afirma que na década de 1990:

[...] o paradigma liberal passou a ser tanto o marco de referência da economia internacional quanto o orientador da execução de políticas de ajustes no interior dos Estados. Em termos produtivos, a transnacionalização progressiva que tomou impulso com os avanços tecnológicos atuou como parte deste processo (SARAIVA, 2007, p. 43).

Para a autora, no caso brasileiro ocorreu uma “liberalização condicionada”, em razão da presença de um pensamento nacional-desenvolvimentista que ainda buscava estabelecer a estratégia de desenvolvimento do Brasil. Aqui, a adoção desse modelo liberal resultou na necessidade de reinserção competitiva na economia internacional.

Motivada pela experiência bem sucedida do processo de integração europeia e pelo malogro do processo latino-americano, a CEPAL passou a investigar os problemas do regionalismo no subcontinente americano. No começo da década de 1990, desenvolveu a ideia de “[...] se elevar a participação das economias latino-americanas nos movimentos de comércio e investimentos internacionais” (BRAGA, 2002, p. 213).

Em um documento de 1994, a CEPAL faz uma análise da situação econômica dos países latino-americanos e de seus processos de integração e propõe o que ela chama de “regionalismo aberto”:

[...] regionalismo abierto”, es decir, un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente (CEPAL, 1994).

Essa mudança de foco dos estudos da CEPAL traduz-se no surgimento do neoestruturalismo cepalino, que tenta adequar as antigas bases teóricas à nova realidade mundial e responder aos fenômenos contemporâneos, especialmente diante de uma nova fase da globalização.

Conforme ilustra Leiva:

Latin American neostructuralism is the first counterdiscourse to confront neoliberal dogmatism and to surface in the wake of the profound processes of capitalist restructuring experienced over the past decades. It is the response by thinkers at ECLAC to the intellectual offensive of neoliberalism, and to the perceived deficiencies of structuralism and staled industrialization development strategy that neoliberalism supported from the late 1940s to the 1960s (LEIVA, 2008).

Para Saraiva (2010, p. 151), regionalismo aberto é uma combinação de abertura das economias baseada em preceitos liberais, com a construção de economias fortalecidas para promover a inserção individual dos países no mercado global, associado à defesa dos regimes democráticos.

Com base nesses fundamentos teóricos, o Mercosul encaminhou-se para um processo de integração de concepção comercialista (BERNAL-MEZA, 2008;

CERVO; BUENO, 2008, p. 483), que tinha o aumento do comércio intra e extrarregional, e não a criação de “instrumentos necessários para políticas regionais de desenvolvimento e complementaridade”, voltados para a sustentabilidade da integração (VIGEVANI et al., 2008).

No entanto, a proposta da CEPAL de regionalismo aberto também se dirigia contra críticas censuradas às políticas liberais. Ela diferenciava o regionalismo aberto de uma abertura indiscriminada dos mercados nacionais:

21. Lo que diferencia al regionalismo abierto de la apertura y de la promoción no discriminatoria de las exportaciones es que comprende un ingrediente preferencial, reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región.

24. [...] abordar la integración en el marco del regionalismo abierto entraña compromisos con determinadas características, que contribuyan a una reducción gradual de la discriminación intrarregional, a la estabilización macroeconómica en cada país, al establecimiento de mecanismos adecuados de pago y de facilitación del comercio, a la construcción de infraestructura y a la armonización o aplicación no discriminatoria de normas comerciales, regulaciones internas y estándares. Además, la reducción de los costos de transacción y de la discriminación al interior de la región podría reforzarse con arreglos o políticas sectoriales que aprovecharan, a su vez, los efectos sinérgicos de la integración (CEPAL, 1994).

Como veremos a seguir, o começo do processo de integração do Mercosul foi bastante promissor, o que parecia favorecer a adoção dessas políticas liberais associadas ao regionalismo aberto. A grande dificuldade encontrada pelo Mercosul, entretanto, foi a impossibilidade de os Estados levarem até o fim todas as reformas necessárias, o que resultou na fase de crise do bloco.

3 O BRASIL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL

3.1 A integração latino-americana

Ao longo da história de nosso subcontinente, muitos foram os períodos de convergência ideológica que tinham por objetivo uma união para o enfrentamento conjunto de problemas comuns às nossas nações. Pode-se mencionar no século XIX o movimento pan-americanista, que se dividia em duas vertentes: o monroísmo e o bolivarianismo (Cf. VILLAFÑE, 2004, p. 69). Este teve seu nascedouro no

Congresso do Panamá, de 1826 (Cf. VILLAFANE, 2004, p. 78-85), ao passo que aquele, em uma doutrina de expansão nacional estadunidense.

A vertente bolivariana, segundo Cerro e Bueno (2008, p. 141-142), tinha por objetivos

[...] implantar soberanias temperadas por interesses comuns supranacionais, regulamentados por acordos de comércio”, visando evitar guerras, superar conflitos de fronteiras, uniformizar o direito público, em outras palavras, substituindo o esfacelamento político regional pela criação do “direito internacional americano.

Um aspecto importante dessa vertente, do qual o Brasil manteve-se à parte, era a preocupação dos Estados hispânicos com a segurança diante de perigos externos, especialmente da antiga metrópole.

A Doutrina Monroe, por seu turno, apregoava a ideia de uma “América para os americanos”, como forte oposição ao colonialismo europeu. Como afirma Souto Maior (2006):

Em 1823, ao enviar sua famosa mensagem ao Congresso americano, o presidente James Monroe assumiu unilateralmente a posição de patrono das Américas. Surgia assim o pan-americanismo, uma forma de regionalismo paternalista que, na época, oferecia vantagens circunstanciais àqueles países do continente que ainda lutavam por afirmar sua independência recente em relação às metrópoles europeias. Evidentemente, faltava-lhe, porém, o elemento de consenso ou sequer de consulta. Em suma, era uma iniciativa de política externa de Washington – que por sua vez se escudava no apoio, tido como certo, embora não declarado, da esquadra britânica – que afetava todo o continente (2006, p. 51).

Essa oposição foi de suma importância em vários âmbitos, mas, especialmente, para formar um imaginário propriamente continental. De acordo com Villafañe (2004, p.70), “[...] a efetiva participação dos Estados Unidos nos esforços interamericanos, deu-se apenas a partir da década de 1880, quando passaram a liderar essas iniciativas sob a bandeira do pan-americanismo”. Somente quando organizaram seu próprio congresso em 1889-1890, com o objetivo de viabilizar o programa capitalista no continente, os Estados Unidos participaram concretamente dos projetos de integração ou, ao menos, de atuação conjunta americana (CERRO; BUENO, 2008, p. 144). Nesse sentido, a distância mantida dos Estados americanos e

dos projetos integracionistas pelo Brasil foi rejeitada por alguns setores sociais, com o exemplo mais claro sendo o Manifesto do Partido Republicano, de 1870, que defendia a seguinte bandeira: “Somos da América e queremos ser americanos” (CERVO; BUENO, 2008, p. 165).

O Relatório da Repartição de Negócios Estrangeiros de 1830 já exaltava a importância da integração entre as nações americanas:

Estou convencido [...] convém, todavia principiar desde já a estabelecer e apertar com preferência os vínculos, que no porvir devem ligar muito estreitamente o sistema político das associações do hemisfério americano. Partes componentes deste grande todo, aonde a natureza tudo fez grande, tudo estupendo; só poderemos ser pequenos, débeis e pouco respeitados, enquanto divididos. Talvez uma nova era se aproxima, em que as potências da América, pejando-se de suas divisões intestinas à vista do exemplo de concórdia, que nós lhe oferecemos, formem uma extensa família. [...] a colocação de cônsules inteligentes nos lugares apropriados animará a concepção de desenvolvimento das mais acertadas especulações mercantis (RRNE apud VILAFANE, 2004, p. 72-73).

Mais de cem anos depois desse Relatório, já durante o governo de Juscelino Kubitschek, em 1958, foi lançada a Operação Pan-Americana (OPA), que consistia em uma “proposta de cooperação internacional de âmbito hemisférico” (CERVO; BUENO, 2008, p. 290) como alternativa desenvolvimentista ao Plano Marshall. Lembra Cervo que sua base jurídica se fundamentava em três documentos, todos de iniciativa brasileira e destinados aos demais países do continente. Em paralelo à OPA, foi criado o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que, constituído por 20 países, iniciou suas atividades em 1º de outubro de 1960, promovendo o financiamento de projetos no continente. A CEPAL, conforme dito anteriormente, também teve grande contribuição no desenvolvimento de um ideário latino-americano, que culminou em processos de integração regional. Nesse sentido, Almeida relembra:

Em 1958, a CEPAL auspícia a Primeira Reunião de Consulta sobre Política Comercial no Sul do Continente, organizada em Santiago, quando representantes da Argentina, do Brasil, do Chile e do Uruguai concluem que, “sem prejuízo dos estudos que já vinham sendo efetuados referentes ao Mercado Comum Latino-americano”, seria conveniente que os governos dos quatro países adotassem, simultaneamente e no mais breve

prazo possível, uma política de liberação progressiva de seu comércio recíproco (ALMEIDA, 1993, p. 50).

Com base nas propostas cepalinas, em 28 de fevereiro de 1960, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai se reuniram para firmar o Tratado de Montevideú. Esse instrumento internacional criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), cujos objetivos principais eram a integração comercial de seus signatários, a diversificação de suas economias e a diminuição de sua dependência em relação aos países denominados de primeiro mundo (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1997, p. 31). Cervo e Bueno (2008, p. 293) também apontam como objetivos a “[...] estabilidade e a ampliação do intercâmbio comercial, desenvolvimento de novas atividades, aumento da produção e substituição das importações de países não-membros”. O tratado constitutivo da ALALC previa inicialmente um prazo de 12 anos para a criação da zona de livre comércio, lapso posteriormente alterado pelo Protocolo de Caracas (1969), que o prolongou em oito anos.

Duas décadas após a sua criação, devido a problemas oriundos da instabilidade política em que viviam alguns de seus membros, da inflexibilidade dos mecanismos de abertura comercial (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1997, p. 31) e ante a impossibilidade de cumprimento dos prazos estabelecidos em seus instrumentos constitutivos, a ALALC foi extinta de fato e deu lugar a outro organismo internacional, que a sucedeu por direito (cf. REZEK, 2010, p. 309). Para tanto, foi firmado em 12 de agosto de 1980, o Tratado de Montevideú II, que ab-rogou o Tratado de 1960 (REZEK, 2010, p. 108) e criou a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Nessa mesma ocasião, foram tomadas importantes decisões que auxiliariam na implementação da ALADI, tais como a classificação dos países membros em três categorias, segundo seu grau de desenvolvimento; a revisão dos compromissos derivados do programa de liberação da ALALC; e a abertura de seus mercados em favor dos países menos desenvolvidos (DREYZIN DE KLOR, 1997, p. 35).

A ALADI ampliou os propósitos de sua antecedente e inovou ao estimular em seu âmbito acordos sub-regionais – com base no artigo 24 do GATT, na forma de exceção ao princípio da nação mais favorecida –, o que permitia a seus membros

uma maior liberdade de negociação com os demais países que formavam a Associação. Ademais, a região vivia um momento político bastante favorável, marcado pela redemocratização de diversos Estados e pela diversificação da produção industrial. Não obstante o espírito de integração, as organizações criadas pelos tratados de Montevideu de 1960 e 1980 não obtiveram o êxito esperado.

Apesar de a ALALC e a ALADI não terem alcançado os objetivos estabelecidos em seus tratados constitutivos, a integração regional – seja política, social, militar ou econômica – continuou a fazer parte da agenda dos países latino-americanos. Tanto que muitas foram as experiências que se firmaram e que afloraram no continente, tais quais: Organização dos Estados Americanos (OEA); Grupo Andino, posteriormente, Comunidade Andina de Nações (CAN); Comunidade e Mercado Comum do Caribe (CARICOM); Sistema Econômico Latino-Americano (SELA); Mercado Comum do Sul (MERCOSUL); Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), posteriormente, União de Nações Sul-Americanas (UNASUL); e Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

Após a conceituação dos paradigmas orientadores das políticas econômicas no continente, e especialmente no Brasil, e do histórico de integrações latino-americanas, passaremos a analisar a atuação do Brasil e a aplicação de diferentes paradigmas ao Mercado Comum do Sul.

4 A ATUAÇÃO BRASILEIRA NO MERCOSUL

Brasil e Argentina mantiveram, historicamente, laços de cooperação, apesar de alguns momentos de afastamento e até mesmo oposição no contexto internacional. Pode-se mencionar o Acordo do Trigo (1964), a criação de uma Comissão Especial, em 23 de abril de 1965, bem como uma proposta de união aduaneira formulada por Roberto Campos (CERVO; BUENO, 2008, p. 376) como os primeiros passos que levariam à criação do Mercosul.

A questão das hidrelétricas de Itaipu e Corpus gerou, nos anos 1970, um contencioso entre Brasil e Argentina, pelo uso dos recursos hídricos do Rio Paraná. A controvérsia foi solucionada em 1979, com a assinatura do Acordo Tripartite, por

Paraguai, Argentina e Brasil. Esse instrumento viabilizou a construção da Usina Binacional de Itaipu e se tornou um dos mais importantes para a aproximação dos três Estados, em especial para a cooperação entre os dois últimos.

Seis anos depois, em novembro de 1985, com seus processos de redemocratização já encaminhados, Brasil e Argentina assinaram a Ata de Iguazu, documento pelo qual demonstraram interesse em avançar rumo a uma integração latino-americana e em acelerar a integração bilateral (DREYZIN DE KLOR, 1997, p. 43). Em cumprimento aos objetivos presentes na Ata de Iguazu, foi assinada, no ano seguinte, a Ata para a Integração Argentino-Brasileira. Sua consequência jurídica mais importante foi a criação de um *framework* legal para a assinatura de protocolos de integração: o Programa de Integração e Cooperação Econômica – PICE. Esse Programa levou à aprovação de 24 instrumentos de cooperação (VIGEVANI et al., 2008) nos mais diversos domínios.

O crescente diálogo entre Argentina e Brasil (Cf. FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1997, p. 11) era propício para a adoção de objetivos e projetos comuns, o que levou à assinatura de diversos instrumentos internacionais, tais como a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear (1985); o PICE (1986), acima citado; e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988), que previa a criação de um mercado comum entre os dois países no prazo de dez anos. Em 1990, com a assinatura da Ata de Buenos Aires, foi reduzido o prazo para estabelecer um mercado comum, sendo que este deveria estar implementado até 31 dezembro de 1994, de acordo com um programa de liberalização. Destaca-se que a Ata tinha como objetivos “a) facilitar a criação das condições necessárias para o estabelecimento do Mercado Comum entre ambos os países signatários; b) promover a complementação econômica, em especial a industrial e tecnológica, a fim de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção e de alcançar escalas operacionais eficientes; e c) estimular os investimentos orientados a um intensivo aproveitamento dos mercados e da capacidade competitiva de ambos os países nas correntes de intercâmbio regional e mundial”. Nesse sentido, foi importante para a introdução de um novo paradigma de integração, que assume linhas mais liberais - em benefício de uma política de abertura comercial e financeira - e que posteriormente viria a moldar o Mercado Comum do Sul. Cabe mencionar que a Ata

foi registrada no âmbito da ALADI sob a forma do Acordo de Complementação Econômica nº 14 (Cf. DREYZIN DE KLOR, 1997, p. 48), estando aberta para adesão dos demais membros da Associação.

É pertinente citar que a própria Constituição Federal de 1988, refletindo o espírito integracionista latino-americano, que se fazia cada vez mais forte, previu em seu art. 4º, parágrafo único que o Brasil “[...] buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

Baseando-se em uma política externa que tem entre seus objetivos utilizar as circunstâncias e condições internacionais para promover o desenvolvimento interno, o Estado brasileiro engajou-se no processo de formação e consolidação do Mercosul. Como Souto Maior afirma:

Um país em desenvolvimento que aspira a uma maior projeção externa – seja em âmbito regional, seja internacional – não tem os meios de conseguir tal objetivo sem o concurso de outros. Tal circunstância é um dos fatores que têm levado à multiplicação dos arranjos econômicos regionais. Eles podem contribuir para aumentar, ainda que em diferentes graus, o peso específico dos participantes individuais (2006, p. 51).

De igual modo, como afirma Bernal-Meza (2008), a regionalização tende a integrar em um mesmo espaço econômico países geograficamente próximos e economicamente complementares, gerando recursos e aumentando as dimensões do mercado, como já visto. Esse processo está inevitavelmente vinculado às relações internacionais dos países que integram determinado bloco e como eles se inserirão na economia mundial a partir de seu surgimento. “Los países se plantean la posibilidad de participar en un proceso de integración regional porque prevén que con esta agrupación pueden obtener mayores beneficios políticos y económicos que si continúan aislados” (BERNAL- MEZA, 2008, p. 154).

Partindo de um paradigma ainda desenvolvimentista, a Ata de Iguazu previa o processo de integração econômica por meio dos Protocolos de cooperação, buscando a complementaridade das economias do bloco, mais especificamente da Argentina e do Brasil. O processo de integração serviria para fortalecer as economias nacionais e permitir seu desenvolvimento tecnológico por meio da cooperação entre

os países. Sua concepção era, portanto, baseada inicialmente ainda em um modelo de substituição de importações. Para alcançar a integração, no entanto, ambos os países teriam de fazer concessões, como de fato fizeram.

A abertura do mercado nacional à Argentina teve como fulcro uma mudança no pensamento econômico da época. A respeito, Vigevani (2008, p. 7) assevera que

[...] na década de 1980, ganhou força a ideia de repensar o modelo de desenvolvimento econômico do país, inclusive o seu relacionamento com o exterior. Contribuíam para isso o esgotamento do modelo de substituição de importações, a crise da dívida externa, a alta inflação e a estagnação econômica.

Essas frutíferas relações estratégicas entre as duas potências do sul, iniciadas nos anos 80 do século XX (Cf. VIGEVANI, 2007, p. 311), deram origem a uma crescente vontade de ampliar a integração nos campos político e econômico. Nesse sentido, asseveram Cervo e Bueno (2008, p. 483), que os “[...] acordos Sarney-Alfonsín correspondiam a um projeto neoestruturalista de integração” e abriram espaço, posteriormente, para um regionalismo aberto. No mesmo sentido, Vigevani (2008, p. 8) afirma que esse período inicial “[...] correspondeu a uma lógica desenvolvimentista, visava estimular a emulação empresarial, para a modernização e a inserção competitiva no sistema econômico internacional”. Esse projeto se tornou interessante aos olhos dos países vizinhos, que acompanhavam com interesse o incremento do diálogo bilateral Argentina-Brasil. Segundo Silva (1999, p. 19), o Paraguai e o Uruguai viam a união com esses países como uma “[...] necessidade imperiosa de fortalecer os seus respectivos regimes democráticos e desenvolver suas economias estancadas, buscando modernizar suas estruturas produtivas”. De acordo com Saraiva:

Os antecedentes do Mercosul se constituíram da cooperação política e econômica do PICAB [i.e., PICE]. Porém, o novo projeto surgia em um novo contexto internacional e sob novas tendências em matéria de modelos de crescimento interno. Esse contexto internacional se identificava pelo pós-Guerra Fria, pela globalização financeira, por um acelerado processo de mundialização e pela regionalização da economia política mundial. No âmbito latino-americano, uma nova interpretação da integração estava sendo introduzida entre os paradigmas que acompanhavam as tendências neoliberais: o regionalismo aberto (SARAIVA, 2008, p. 42).

Um ano após a assinatura da Ata de Buenos Aires, ambos os países se uniram aos dois novos sócios para criar o Mercado Comum do Sul com a assinatura do Tratado de Assunção (1991) cujo texto, em alguns trechos, é uma reprodução daquela Ata (ALMEIDA, 2009a). O tratado constitutivo do Mercosul estabelecia prazo para a implementação da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, a harmonização de legislações e a criação de uma tarifa externa comum. Em seu texto estava prevista uma fase para a adaptação, que se estendia até 31 de dezembro de 1994, quando foi criado o Programa de Liberação Comercial, e assinado o Protocolo de Ouro Preto. Esse protocolo adicional ao Tratado de Assunção deu ao bloco personalidade jurídica de direito internacional (Cf. REZEK, 2010, p. 280-281), e adotava uma tarifa externa comum, estabelecendo em seu âmbito uma estrutura institucional, marcando o final do período de transição. Segundo Braumann e Mussi:

O Tratado de Assunção significou ainda uma mudança expressiva no formato negociador entre os países envolvidos. A aproximação entre os países do Cone Sul entre 1986 e 1990 tinha como objetivo explícito a criação de um espaço comum, buscando desenvolver complementaridades produtivas e com negociações de preferências comerciais cautelosas para cada produto afetado. A opção por intensificar ao mesmo tempo o processo de abertura das economias (como parte da política de estabilização de preços) e a formação de um bloco comercial envolveu alteração radical no formato negociador: desde então as negociações de preferências comerciais são ‘lineares’, e não por produtos (exceto aqueles com tratamento diferenciado) (BRAUMANN; MUSSI, p. 1).

Vários autores (VIGEVANI et al., 2008; CERVO; BUENO, 2008; BERNALMEZA, 2008) apontam para a mudança da característica na integração do Cone Sul já a partir do Tratado de Assunção e que aqui consideramos como uma mudança do paradigma desenvolvimentista para o paradigma liberal ou do regionalismo aberto. O Mercosul teria modificado o perfil da economia política da integração “[...] al pasar de una concepción industrialista basada en el modelo de sustitución de importaciones, como era el proyecto de 1986, a una concepción comercialista, basada en el modelo de ‘regionalismo abierto’ de apertura, en 1991” (BERNALMEZA, 2008, p. 156). O paradigma desenvolvimentista cedeu ao paradigma liberal, pois “[...] a integração industrial e o desenvolvimento cederam em favor da desgravação linear do intercâmbio e do regionalismo aberto” (CERVO; BUENO,

2008, p. 483). O processo de integração do Cone Sul pode, assim, ser caracterizado como sendo essencialmente aberto ao exterior, sendo não só “[...] parte de um amplo esforço de abertura econômica, liberalização comercial e melhor inserção na economia mundial” feito pelo Brasil (VIGEVANI et al., 2008), mas também pelo outros Estados, poderíamos acrescentar.

Os resultados de curto e médio prazo foram bastante favoráveis, uma vez que os benefícios trazidos pela integração se refletiram positivamente nos indicadores econômicos, não desmerecendo a mudança de paradigma adotada. Houve um crescimento do comércio intrabloco no montante de 16,4 bilhões de dólares entre os anos de 1990 e 1997 e um incremento de 50% nas exportações do bloco e de 180% das importações (CERVO; BUENO, 2008, p. 484). No âmbito organizacional, o bloco caminhava rumo à sua institucionalização, com a criação de novos órgãos para a análise dos mais diversos temas vinculados à integração:

[...] o processo de integração regional do Mercosul se orienta por dois movimentos: primeiro, a liberalização do comércio interno, com o objetivo específico de expandir os mercados nacionais de cada país, promover uma certa especialização através da complementação dos diferentes setores da economia, da redução dos custos de produção e dos ganhos de economia de escala, e, em segundo lugar, o estabelecimento de um grau de proteção externa e o aumento da competitividade internacional dos países integrantes do bloco econômico (CORAZZA, 2006, p. 145).

Tendo em vista a crescente corrente integracionista e os benefícios de fazer parte de um bloco econômico, Bolívia e Chile passaram a participar no bloco na qualidade de Estados Associados. Ambos foram recepcionados, respectivamente, em 1996 e 1997, podendo usufruir de algumas benesses do comércio preferencial regional.

O período de bonança, entretanto, somente durou até o final do século XX, devido a problemas de ordem econômica, às crescentes divergências entre os sócios e às dificuldades enfrentadas pela recente estrutura institucional do Mercosul de lidar com as controvérsias entre seus membros. A partir de 1999, houve uma contração do comércio intra e extrarregional, quebra na continuidade das políticas macroeconômicas e adoção de políticas protecionistas e anti-integracionistas por parte de alguns membros. Esses fatores levaram a mídia a veicular uma imagem

negativa dos efeitos da união econômica, influenciando diretamente a percepção da sociedade sobre os benefícios e malefícios da integração. Lembra Menezes (2008, p. 137) que “[...] o Mercosul parecia diluir-se, espalhando ainda mais o contumaz ceticismo sobre a sociedade civil organizada que [...] desalentava-se, tentada gradativamente a deixar de acreditar nos efeitos da integração do bloco econômico”. Vigevani (2008, p. 11) aponta os alternados déficits comerciais entre Brasil e Argentina como fator que influenciou negativamente na percepção dos efeitos da integração, tanto em um como em outro país.

Segundo Almeida (2009a), dentre os fatores de ordem nacional e regional que levaram à estagnação do bloco nesse período estão a “[...] desvalorização e flutuação da moeda brasileira e o esgotamento do modelo cambial argentino”, seguidos pelo “[...] declínio do intercâmbio e a descontinuidade da liberalização, com a introdução de salvaguardas unilaterais pela Argentina contra produtos brasileiros, e o abandono prático dos projetos de coordenação das políticas macroeconômicas”. O autor também lista como causas da estagnação as exceções protecionistas à tarifa externa comum, a ênfase na superestrutura conjugada com a carência de infraestrutura e a falta de um “*acquis communautaire*” (ALMEIDA, 2009a).

Ao discorrer sobre o tema, Cerro e Bueno (2008, p. 485-486) enumeram seis debilidades do processo de integração que o levaram àquele estado de desestruturação: 1) as divergências no encaminhamento das políticas; 2) a dificuldade de concessão de parcelas de soberania em nome da adoção de políticas públicas internas e externas; 3) a adoção pelos Estados de medidas unilaterais; 4) a falta de mecanismos que atenuassem ou superassem as assimetrias entre os membros; 5) as incompatibilidades das políticas cambiais argentina e brasileira; e 6) a ausência de instituições comunitárias. Para Guimarães (2007, p. 149), “[...] a vulnerabilidade a choques externos permanece, pela lenta expansão de suas exportações, a redução gradual do valor agregado delas, o aumento acelerado e indiscriminado de importações e a elevada dependência dos países menores”. Os problemas de adaptação das economias nacionais a um modelo ambicioso de integração deu-se pela falta de coordenação de políticas macroeconômicas e de projetos que tendessem à diminuição das assimetrias entre os países. Ademais, as barreiras ao comércio interno foram um entrave ao desenvolvimento do projeto de

regionalismo aberto cepalino. Apesar dos problemas vivenciados pelo Mercosul, a partir de 2003 ele passou, progressivamente, a ser prioridade na pauta do governo brasileiro, que encaminhou sua política regional para a ampliação dos assuntos abordados no âmbito do bloco, na tentativa de expandir o que era um modelo de integração que, em seu nascedouro, tinha objetivos eminentemente econômicos, para um bloco voltado para temas de cunho social. Para Cervo:

A América do Sul torna-se prioridade externa. Projetos de integração da infraestrutura, de integração energética, ampliação do Mercosul [...] tudo converge para criar o polo de poder mediante a conformação da unidade política, econômica e de segurança” (CERVO, 2008, p. 203).

A ascensão de governos ideologicamente alinhados nos últimos anos (Cf. NEGRI; OLIVEIRA, 2009, p. 153-156) tem gerado um ambiente político propício ao diálogo e à retomada dos projetos integracionistas. Da mesma forma, disserta Cervo (2008, p.203) acerca da existência de “[...] uma América do Sul política, feita em grande maioria de governos de esquerda que criam um ambiente regional favorável ao reforço do polo de poder”. As relações com o Brasil e o Mercosul seriam, inclusive, eleitas como eixo central da política exterior do Governo de Néstor Kirchner (BERNAL-MEZA, 2008).

No ano de 2003, foi lançado o Consenso de Buenos Aires, que marcou o “relançamento do Mercosul”. É a partir desse ano que podemos identificar outra mudança de paradigma no Mercosul. De um regionalismo aberto, pautado pela abertura dos mercados nacionais, os Estados mercosulinos passam a se guiar por uma visão paradigmática que caracterizamos como retorno do desenvolvimentismo. Por suas características algo diferente da teoria tradicional, o classificamos como novo desenvolvimentismo (cf. BRESSER-PEREIRA, 2007).

A vontade política de retomada do Mercosul, assim, tem se consubstanciado em diversos acordos bilaterais, como a instituição do Mecanismo de Encontros Presidenciais Trimestrais; da Comissão de Monitoramento do Comércio Bilateral Brasil-Uruguai; do Mecanismo de Integração e Coordenação Brasil-Argentina; e de acordos regionais para a ampliação do Mercosul. Nesse sentido, Amaral relembra que:

Embora o termo “esquerdização” corresponda a uma evolução real, é equívoco, pois designa situações diversas. Jorge Castañeda – retomando a reflexão de Teodoro Petkoff na Venezuela – chama a atenção para duas vertentes de esquerda: uma, que é herdeira da tradição marxista e inclui Lagos, Lula e Tabaré Vazquez; outra, que se inspira no populismo de Vargas e Perón e tem seus seguidores em Kirchner, Chávez e Evo Morales (AMARAL, 2008, p. 362).

Apesar das diferenças de rasgo ideológico dentro das esquerdas sul-americanas, a convergência dos ideais de desenvolvimento nacional e regional, muitas vezes embasada nos estudos da CEPAL, permitiu a retomada do projeto neoestruturalista com a reascensão do Mercosul e a inclusão de projetos de desenvolvimento econômico e social na pauta desses países.

A partir dessa nova perspectiva, foram criados órgãos regionais como o Parlamento do MERCOSUL (2005) – que realizará no futuro eleições diretas para a escolha de seus membros – e o Tribunal Permanente de Revisão (2003), que será substituído pelo recém aprovado Tribunal de Justiça do MERCOSUL; órgãos nacionais de formulações de políticas regionais; e, no âmbito interno brasileiro, foi realizada uma reformulação na estrutura do Ministério de Relações Exteriores com o objetivo de criar espaços mais especializados para o acompanhamento das atividades do bloco.

Ademais, retomaram-se os projetos de infraestrutura e diminuição de assimetrias que, a partir de 2007, passaram a contar com o financiamento do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), do qual o Brasil participa como maior depositante – contribuindo com 70% dos aportes, enquanto Argentina participa com 27%, Uruguai, com 2% e Paraguai, com 1% – e menor beneficiado, junto com a Argentina, recebendo cada um 10% dos valores, enquanto que o Uruguai e o Paraguai recebem, respectivamente, 32% e 48%. Cabe destacar que, em 2008, o Governo brasileiro dobrou o valor de sua contribuição para o Fundo, demonstrando o interesse nacional no desenvolvimento das políticas de diminuição de assimetrias. É importante também destacar a criação do Mecanismo de Adaptação Competitiva, entre Brasil e Argentina e a adoção do Sistema de Pagamentos em Moeda Local a partir de 2008.

Podem-se citar novas iniciativas em áreas estratégicas, como bicompostíveis, energia nuclear, eletricidade e segurança. Atualmente, Brasil e Argentina estão buscando soluções para a diminuição de problemas energéticos a partir da troca de tecnologia de produção de etanol e de insumos para a produção de diesel; estão cooperando para a construção de uma usina nuclear binacional; realizando estudos para a implementação do projeto da hidrelétrica binacional de Garabi, às margens do Rio Uruguai, entre outras iniciativas voltadas ao desenvolvimento da região.

Nessa nova fase, marcada por uma nova política externa, participar do processo de integração sul-sul voltou a atrair a atenção de outros países, como a Venezuela e a Bolívia. Aquela se encontra em processo de adesão como Estado Parte desde o ano de 2005, nos termos da Decisão CMC nº. 29/05, dependente apenas de ratificação pelo Parlamento paraguaio. E, conforme Decisão nº. 01/07, um grupo *Ad Hoc* se encontra trabalhando para definir os termos da incorporação da Bolívia, podendo se tornar o sexto Estado Parte do Mercosul.

Alguns autores (VIGEVANI, 2008; HOFFMAN; COUTINHO; KFURI, 2008, p. 103) dividem o processo de desenvolvimento do Mercosul em três fases distintas: de 1991 a 1994; de 1995 a 1998; e a partir de 1999. Entendemos que existem, na verdade, quatro fases históricas: a fase inicial, entre 1991 e 1994, período de criação e institucionalização do bloco; uma segunda fase, entre 1994 e 1998, marcada pela adoção de um modelo liberal e pelo crescimento econômico dos sócios; uma fase de crise, que se prolonga entre os anos 1999 e 2002 e se caracteriza pela adoção individual de medidas protecionistas; e uma quarta fase, que se iniciou em 2003 com o relançamento das ideias desenvolvimentistas e o relançamento do Mercosul.

Parece-nos pertinente incluir essa quarta fase, pois nela o Mercosul retoma, progressivamente, lugar de destaque na pauta do governo argentino e na do governo brasileiro. Este encaminha sua política regional para a ampliação dos assuntos abordados no âmbito do bloco, na tentativa de ampliar o que era um modelo de integração, em seu nascedouro eminentemente econômico, para um bloco voltado para temas de cunho social.

Entendemos que nas três primeiras fases o paradigma presente foi do liberalismo associado ao regionalismo aberto. A última se caracteriza pela volta do paradigma desenvolvimentista, em um contexto de convergência política, econômica e social dos Estados, em um período de crescimento mundial.

A ascensão de governos progressistas a partir de 2003 gerou um ambiente político propício ao diálogo e à retomada dos projetos integracionistas. Na medida em que esses projetos fundamentalmente de cunho social (FOCEM, Parlasul, Niñ@ Sur, Mercosul Educacional, Mercocidades, Mercosul Social, etc.) foram se desenrolando, os temas econômicos e comerciais foram sendo retomados.

Temos a percepção de que a integração ganhou uma dinâmica própria. O efeito *spill-over* se trasladou da área social para a econômica, levando o bloco a retomar seu crescimento e sua importância na política externa brasileira. Basta mencionar que em 2010 foi aprovado o Código Aduaneiro do Mercosul, retomando – a partir de políticas sociais – a integração econômica e comercial.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimentismo que surgiu no Brasil a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas tinha como principais características uma forte atuação do Estado no domínio econômico e a captação de recursos advindos do exterior para financiar projetos de industrialização, cujo foco estava na indústria de base.

O estruturalismo da CEPAL apresentou-se como alternativa ao modelo liberal de comércio; entretanto, ao mesmo tempo, incentivava a regionalização. Sua inovação era propor o desenvolvimento por meio do processo de substituição de importações, seguida pela prática da integração regional, e com vistas ao aproveitamento das economias de escala. A proposta cepalina da década de 1990 de regionalismo aberto alterou os rumos dos organismos de integração regional, em especial, ao Mercosul, que foi o foco da análise do presente trabalho.

No que tange ao Mercosul, o movimento de redemocratização vivido pela Argentina e pelo Brasil nos anos 1980, bem como o desenlace das tensões bélicas da época, aproximaram os dois países vizinhos, de modo a facilitar entendimentos em áreas estratégicas. As boas relações entre Sarney-Alfonsín e Collor-Menem

colaboraram para a disseminação de um espírito integracionista. Os bons ventos dessa relação bilateral alcançaram os outros dois países fronteiriços, que, em um afã de progresso, juntaram-se para a formação do Mercosul.

Após o período de crescimento, vivido nos primeiros anos de vigência do Tratado de Assunção, o passado das relações entre esses países, as assimetrias nos mais diversos campos e o desencontro das políticas econômicas acabaram por emperrar o processo de desenvolvimento que ainda se encontrava em fase de implementação. Para os sócios maiores, o Mercosul abriu novos mercados, enquanto que, para os menores, gerou uma competição desleal com os comerciantes e produtores locais. A falta de instrumentos que compensassem as assimetrias entre as zonas centrais e periféricas foi fator determinante para o desencaminhamento das políticas regionais.

Entretanto, a partir do ano de 2003, percebeu-se uma mudança de rumo nas relações entre os membros do bloco a partir da assunção de governos ideologicamente conexos nos Estados Partes. Dessa forma, vislumbra-se a revitalização do Mercosul e das relações entre seus membros a partir da retomada de afinidades entre os governos no poder.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto. A integração na América do Sul em perspectiva histórica: um balanço. Espaço Sophia, Tomazina, PR, ano 2, n. 23, p. 1-17, 2009a.

ALMEIDA, Paulo Roberto. O Mercosul no contexto regional e internacional. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

ALMEIDA, Paulo Roberto. Sete teses impertinentes sobre o Mercosul. Via Política, 2009b. Disponível em: <<http://diplomattizando.blogspot.com.br/2013/11/sete-teses-impertinentes-sobre-o.html>>. Acesso em: 10 nov. 2009.

AMARAL, Sérgio. Uma política externa para o século XXI. In: DUPAS, Gilberto; LAFER, Celso; SILVA, Carlos Eduardo Lins (Org.). A nova configuração mundial do poder. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

BERNAL-MEZA, Raúl. Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 51, n. 2, dez. 2008.

BOURDIEU, Pierre. Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: UNESP, 2004.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. Ofício de Sociólogo: metodologia de pesquisa na Sociologia. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

BRAGA, Márcio Bobik. Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. Ind. Econ. FEE, Porto Alegre, v. 29, n. 4, p. 200-220, fev. 2002. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/1345/1711>>. Acesso em: 24 fev. 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Estado e mercado no novo desenvolvimentismo. Nueva Sociedad, Bogotá, n. 210, jul./ago. 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos; NAKANO, Yoshiaki. Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade. Revista de Economia Política, v. 21, n. 2, p. 146-177, jul. 2002.

CEPAL. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. 1994. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>>. Acesso em: 26 fev. 2011.

CERVO, Amado Luiz. Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da política externa do Brasil. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2008.

CORAZZA, Gentil. "Regionalismo aberto" da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, maio 2006.

DREYZIN DE KLOR, Adriana. El Mercosur. Generador de una nueva fuente de derecho internacional privado. Buenos Aires: Zavalía, 1997.

DREYZIN DE KLOR, Adriana. Sistema Político-Institucional del Mercosur. Revista de Derecho Privado y Comunitário, Santa Fé, 2005.

FLORENCIO, Sérgio Abreu e Lima; ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. MERCOSUR, proyecto, realidad y perspectivas. Trad. Maria del Carmen Hernández Gonçalves. Brasília: VestCon, 1997.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Além da antropofagia: as raízes do desenvolvimentismo brasileiro. Palestra proferida no Curso de Altos Estudos. A Economia Brasileira em Perspectiva histórica. 2010.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. *Pesquisa & debatem*, São Paulo, ano 15, v. 2, n. 26, p. 225-256, jul./dez. 2004.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Sobre a intencionalidade da política industrializante no Brasil na década de 1930. *Revista de Economia Política*, São Paulo, n. 89, p.133-148, jan./mar. 2003.

FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GONZÁLEZ, Carlos Alberto; BALMELLI, Carlos Mateo; SCAVONE, Rosa Maria G. Aspectos Institucionales del Mercosur, los Parlamentos y la Comisión Parlamentaria Conjunta. In: CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén (Org.). *Parlamentos e instituciones en el Mercosur: los nuevos desafíos*. Montevideo: ClaeH, UPD-OEA, 2000.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. Indicadores e análise multidimensional do processo de integração do Cone Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 51, n. 2, p. 98-116, 2008.

LEIVA, Fernando Ignacio. *Toward a critique of Latin American neostructuralism*. *Latin American Politics and Society*, Nova Jersey, 2008.

LOCATELLI, Cláudia Cínara. *Mercosul: tribunal arbitral ou permanente?* Curitiba: Juruá, 2003.

MATHIAS, S. K. ; GUZZI, André C; GIANNINI, Renata A . Forças Armadas, democracia e integração no MERCOSUL. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE AMERICANISTAS – ICA, 52., 2006, Sevilha. Informativo, 2006.

MENEZES, Wagner. Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). In: MERCADANTE, Araminta de Azevedo (Coord.). *Blocos econômicos e integração na América Latina, África e Ásia*. Curitiba: Juruá, 2008.

MERTON, R. K. Os imperativos institucionais da ciência. In: DEUS, J. D. (Org.). *A crítica da ciência: sociologia e ideologia da ciência*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1979.

NEGRI, Camilo; OLIVEIRA DE CASTRO, Henrique Carlos de. Governos de esquerda? O deslocamento ideológico dos governos Lula (Brasil) e Tabaré Vázquez (Uruguai). In: FERNANDES, Ana Maria; RANINCHESCKI, Sonia. *Américas compartilhadas*. São Paulo: Francis, 2009. p. 153-156.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, v. 22, n.2, Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio, jul/dez 2000.

PUNTIGLIANO, André R. Latinoamerica: reflections around globalization, state, nationhood and development. *Iberoamericana Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Nova Jersey, v. 37, p. 59-82, jan. 2007

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes. As diferentes percepções na Argentina sobre o Mercosul. *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, dez. 2008.

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

SARAIVA, Miriam Gomes. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 53, n. especial, p. 151-168, 2010

SILVA, Hebe T. Romano P. da. *O que o Brasil precisa saber sobre o Mercosul*. Brasília: Jurídica, 1999.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. O Brasil e o regionalismo continental frente a uma ordem mundial em transição. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 49, n. 2, dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292006000200003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 25 fev. 2011.

VAZ, Alcides Costa. Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade? *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 44, n. 1, jun. 2001.

VENTURA, Deisy. As assimetrias entre o MERCOSUL e a União Européia: os desafios de uma associação inter-regional. Manole: Barueri, 2003.

VIGEVANI, Tullo et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 30, n. 1, 2008.

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

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Democracia e Atores Políticos no MERCOSUL. In: LIMA, Marcos

Costa; MEDEIROS, Marcelo de Almeida (Org.). O Mercosul no limiar do século XXI. São Paulo: Cortez/Clacso, 2000. p. 250-285.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JR, Haroldo. Regional integration and relations with Argentina: bases of the Brazilian Thought. Paper presented in Joint International Meeting: Diversity and inequality in world politics. Rio de Janeiro, 22-24 jul. 2009. Disponível em:
<http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/3/8/1/3/5/pages381355/p381355-1.php>. Acesso em: 26 fev. 2011.

VILLAFANE SANTOS, Luís Cláudio. O Brasil entre a Europa e a América: O império e o interamericanismo (do Congresso do Paraná à Conferência de Washington). São Paulo: UNESP, 2004.

INTEGRAÇÃO E DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA DO SUL

Alex Ian Psarski Cabral¹
Cristiane Helena de Paula Lima Cabral²

1 INTRODUÇÃO

O movimento de translação - deslocamento da Terra em torno do Sol - juntamente com a inclinação do eixo terrestre em relação ao plano orbital é responsável pela variação de energia solar que atinge a superfície terrestre, originando as estações do ano. A primavera é a estação que tem início com o fim do inverno. No Hemisfério Sul, inicia-se no dia 23 de setembro e termina no dia 21 de dezembro.

Em junho de 2013, as ruas brasileiras foram tomadas durante a Copa das Confederações de Futebol, evento que antecede a Copa do Mundo de 2014. Tudo ocorreu sob os holofotes de jornalistas atônitos, que reproduziram, com as suas próprias surpresas, a antecipação de uma primavera diferente no Brasil.

Analistas ainda procuram explicações para o movimento, marcado por reações heterogêneas: ora pacíficas, ora violentas. Como uma fagulha, a ação que começou com a majoração do preço das passagens de ônibus da cidade de São Paulo, expandiu-se nacionalmente, resultando numa pauta global de reivindicações basicamente relacionadas à saúde, educação e segurança pública.

¹ Doutor em Direito Público Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Mestre em Ciências Jurídico-Internacionais pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Portugal. Especialista em Direito do Estado e professor universitário

² Doutora em Direito Público Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Mestre em Ciências Jurídico-Internacionais pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Portugal. Especialista em Direito Público e professora universitária

As ciências sociais ensinam que a interpretação dos fatos históricos demandam prudência e tempo. Contudo, passados nove meses desde o início da "primavera brasileira", e, considerando-se a iminência de novas manifestações, já é possível traçar um panorama jurídico, projetando desdobramentos no âmbito interno quanto internacional.

No plano interno, o Brasil pode estar vivendo uma embrionária e retumbante crise de consciência, pela primeira vez desde o movimento das "Diretas Já". Na carona da bem sucedida campanha publicitária, encampou-se, com acerto histórico, o slogan "o gigante adormecido despertou".

No plano internacional, vale dizer, o país não enfrenta guerras ou grave crise econômica, nem convive com o desemprego europeu e sistemas ditatoriais comuns na realidade árabe. Ao contrário, apresenta números confortáveis de crescimento e é um país eminentemente pacífico.

Por outro lado, convive cotidianamente na América do Sul com democracias ainda não consolidadas e economias frágeis. Sua liderança no continente articula reações discretas, prejudicadas por um processo incipiente de integração.

O que parece é que chegou ao fim um período histórico de passividade do povo brasileiro. Tal como na publicidade, o gigante avançou para o mar, inspirando-se em outros gigantes para ir além de suas fronteiras, lançando críticas generalizadas aos poderes do Estado.

Ao reivindicar direitos fundamentais como educação, segurança, meio ambiente e saúde, de alcance transindividual, a primavera brasileira soma-se a outros movimentos mundiais para simbolizar a Era da Solidariedade, a ascensão do direito ao desenvolvimento e o retorno ao constitucionalismo fraternal.

2 O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

2.1. Origem e Conteúdo Material do Direito ao Desenvolvimento

Nas últimas décadas, o direito ao desenvolvimento foi abordado na perspectiva da cooperação, a partir do envolvimento de organismos internacionais ligados ao sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), tais como a

Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI); o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Isso decorre da própria origem do termo *desenvolvimento*, nascido das agendas das organizações internacionais.

Desde a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, *o direito ao desenvolvimento* foi referido várias vezes, direta e indiretamente, em documentos internacionais.

A Carta da ONU, assinada em 26 de junho do mesmo ano, dedicou o capítulo IX à "*cooperação econômica e social internacional*". Especialmente, o artigo 55 afirma a intenção das Nações Unidas de promover:

a) a elevação dos níveis de vida, o pleno emprego e condições de progresso e desenvolvimento econômico; b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, de saúde e conexos, bem como a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; c) o respeito universal e efetivo dos direitos de homem e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

E o dispositivo vai além. Segundo a Carta, esses objetivos são fundamentais para criar a condição de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseada no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos³.

Daí em diante o desenvolvimento tornou-se questão fundamental para a ONU⁴. Sobretudo durante a década de 60⁵, quando antigas colônias já reivindicavam a independência de outras nações perante a Assembleia Geral e a cooperação

³ Vide Artigo 55 - Capítulo IX – Cooperação Internacional Econômica e Social da Carta da ONU, assinada na cidade de São Francisco em 26 de Junho de 1945.

⁴ Em abril de 1955, realizou-se na Indonésia a Conferência de Bandung, reunindo os continentes africano e asiático para a elaboração de estratégias comuns de desenvolvimento e superação das mazelas dos Estados subdesenvolvidos através da cooperação entre os novos Estados.

⁵ Em 1962, a Conferência do Cairo, reuniu três continentes em desenvolvimento, Ásia, África e América Latina para aprofundar temas da Conferência de Bandung (1955), relacionados ao desenvolvimento. Dois anos depois, ocorreu a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), com o objetivo de promover o comércio internacional e principalmente incrementar o crescimento econômico dos países em desenvolvimento.

internacional para o desenvolvimento desses povos, resultando nas Resoluções nº 1.514⁶ e nº 1.710⁷.

Segundo Fernando Antônio Amaral (AMARAL, 2005), durante a década de 60, o desenvolvimento tornou-se “um programa normativo de cooperação em diversas áreas das relações econômicas, com vistas a superar as profundas diferenças de desenvolvimento existentes entre os povos do mundo”.

Inclusive, há quem entenda esse momento histórico como marco de um novo sistema jurídico, com regras próprias, voltadas para a inauguração de uma nova ordem econômica internacional, pautada no Direito Internacional do Desenvolvimento⁸.

Durante a década de 70, a ONU continuou a estipular metas, na forma de Resoluções, aprovadas por meio da Resolução pela Assembleia Geral, a exemplo da Resolução nº 2.626, que previa ações coordenadas voltadas ao desenvolvimento⁹ ¹⁰.

Os anos 80 são marcados pelo enfraquecimento dos debates interestatais, predominantemente econômicos, em torno da questão do desenvolvimento. Ganha força o enfoque jurídico da construção do direito ao desenvolvimento, migrando

⁶ As reivindicações resultaram na Resolução no 1.514 de 14 de dezembro de 1960, a chamada “Declaração sobre a Concessão de Independência aos Países e Povos Colônias”, firmada durante a XV Assembleia Geral da ONU, onde se afirmou que o “colonialismo impede o desenvolvimento da cooperação econômica internacional, entrava o desenvolvimento social, cultural e econômico dos povos dependentes e vai de encontro ao ideal de Paz Universal”.

⁷ A Resolução no 1.710 de 15 de dezembro de 1960, elaborou um programa global de alcance mundial para o desenvolvimento das nações do chamado “Terceiro Mundo”. Ali foram traçadas estratégias para o Primeiro Decênio das Nações Unidas, com metas voltadas ao desenvolvimento, a serem alcançadas entre os anos de 1961 e 1970.

⁸ Conforme assevera Guy Feuer, “*Foi a partir desses dados que a doutrina, principalmente a francesa, teve a intuição de que um novo sistema jurídico estava se formando. Foi então que se propôs o conceito de Direito Internacional do Desenvolvimento*”. (In FEUER, Guy. *La notion de droit international du développement*. 2. ed. Paris: Deloz, 1991, p. 14).

⁹ Assim como a anterior, a Estratégia para o Segundo Decênio das Nações Unidas para o Desenvolvimento não obteve os resultados esperados. Apesar de sua inegável contribuição para a elaboração de um quadro de regras e princípios norteadores do Direito ao Desenvolvimento, a falta de interesse dos Estados ricos pela causa dos Estados pobres, aliado às crises monetária internacional entre os anos de 1967 e 1971; de energia, durante o ano de 1973; e alimentar, nos anos setenta, acabaram sacramentando o fracasso da ONU nessa época. Aliás esse fracasso seria ainda maior durante a Estratégia para o Terceiro Decênio das Nações Unidas (Resolução 3.356, de 5/12/1980), que sequer saiu do papel.

¹⁰ Outros exemplos dessa forma de atuação da ONU durante a década de 70 foram a Declaração e Programa de Ações relativas à instauração de uma nova ordem econômica internacional (Resoluções no 3.201 e 3.202, de 1/5/74); a Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados (Resolução 3.281, de 12/12/74) e a Resolução sobre Desenvolvimento e Cooperação Internacional (Resolução nº 3.362, de 16/09/75).

definitivamente para o campo do direito internacional dos direitos humanos (MOISÉS, 1999. p. 185-6.)

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, aprovada pela Resolução 41/128 da Assembleia Geral da ONU em 4 de dezembro de 1986¹¹ define o desenvolvimento como:

um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa o constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes¹².

Ao invocar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, afirmou que "todos têm direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e as liberdades consagrados nesta Declaração possam ser plenamente realizados".

Considerando-se o inegável caráter histórico, principiológico e universalista da Declaração Universal dos Direitos Humanos, era natural que a palavra "desenvolvimento" referida na Declaração de 1986 proporcionasse grandes debates políticos e jusinternacionalistas.

A ideia mais comum de desenvolvimento é aquela que o relaciona a crescimento e à evolução do Estado.

O crescimento de um país é um fenômeno da Macroeconomia. Considera a produção de renda e riquezas – soma de bens e serviços finais produzidos -, traduzindo-se basicamente no aumento no Produto Interno Bruto (PIB) daquele Estado.

¹¹ Antes dela, os primeiros documentos a fazerem referência ao direito ao desenvolvimento no sistema internacional foram a Declaração sobre o Progresso Social e Desenvolvimento de 1969 e a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos de 1981, esta última dispondo em seu artigo 22º, n° 1 e n° 2, que "*Todos os povos têm direito ao seu desenvolvimento econômico, social e cultural, no estrito respeito da sua liberdade e da sua identidade, e ao gozo igual do patrimônio comum da humanidade. Os Estados têm o dever, separadamente ou em cooperação, de assegurar o exercício do direito ao desenvolvimento*"

¹² A afirmação definitiva do direito ao desenvolvimento como direito inerente à condição humana veio na Conferência de Viena sobre Direitos Humanos de 1993. No capítulo I, o número 10 faz o seguinte registro: "*A Conferência Mundial sobre Direitos do Homem reafirma o direito ao desenvolvimento, conforme estabelecido na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, enquanto direito universal e inalienável e parte integrante dos Direitos do homem fundamentais*".

Já a evolução é uma das formas de transformação estrutural do Estado. Em sentido positivo, pressupõe a participação popular e o gradativo aperfeiçoamento estatal na proteção aos direitos e garantias fundamentais.

A outra maneira de modificação do Estado é a revolução. Enquanto a evolução implica modificação pacífica, lenta e paulatina, a revolução pode ser armada, não é necessariamente positiva e pressupõe alteração brusca e profunda do *status quo*.

O direito ao desenvolvimento é o crescimento que resulta em evolução. Ou seja, é o direito ao aproveitamento dos índices de riqueza em prol do bem estar social, refletindo-se nas liberdades¹³ e direitos elementares, como saúde, segurança, educação e cultura.

Arjun Sengupta interpreta o direito ao desenvolvimento como um processo específico que possibilita a realização de todas as liberdades e de todos os direitos fundamentais. Vai além do *direito aos frutos do desenvolvimento* e tampouco significa *a soma dos direitos humanos existentes*. Refere-se mais à operacionalização dos direitos fundamentais e concretização do desenvolvimento de uma maneira geral (SENGUPTA, 2012).

Como um direito humano universal, o desenvolvimento traduz norma de *ius cogens*, ultrapassa a fronteira dos Estados, estendendo-se a todos os entes e organismos internacionais influentes, criando obrigações *erga omnes* nos planos normativo e operacional.

Como direito transindividual (ou *supraindividual*), ultrapassa a esfera de um único indivíduo, afetando-o tanto isoladamente quanto em coletividade (PEREIRA DA SILVA, 2002). Sintetiza uma gama de direitos difusos¹⁴ interligados nos planos

¹³ Referindo-se a "liberdades básicas" Amartya Sen entende que é impossível mensurar o crescimento ou o desenvolvimento de um país sem considerar o que realmente acontece na vida das pessoas, que são agentes importantes do desenvolvimento. In SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

¹⁴ Os direitos difusos pertencem a um número indeterminado de pessoas que se encontram na mesma situação fática, mas não têm entre si nenhuma relação jurídica pré-definida. Cf. BARROSO, Luis Roberto. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas* (Estudo: A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira). 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 254. In *Comentários à Constituição do Brasil*. Coord. Científica J.J. Gomes Canotilho, Gilmar Ferreira Mendes, Ingo Wolfgang Sarlet e Lenio Luiz Streck. Editora Saraiva. 2013.

político e econômico, social, civil, cultural, científico-tecnológico, ambiental e espiritual¹⁵.

Assim como o direito à paz e à autodeterminação dos povos, o direito ao desenvolvimento se insere no rol dos "novos direitos", uma síntese dos direitos da terceira geração (ou dimensão) dos direitos fundamentais, que encontram o seu fundamento na fraternidade e na solidariedade.

Internamente, os debates sobre o direito ao desenvolvimento cabem ao Direito Constitucional nacional, envolvendo o controle judicial das políticas públicas na busca da efetivação dos direitos fundamentais.

No plano internacional, o debate sempre teve campo fértil na chamada análise econômica do Direito. A estratégia era identificar os limites jurídicos a que se submetiam os agentes econômicos e promover a distribuição dos recursos através dos ideais de maximização da riqueza.

A partir da década de 60, a teoria social passou a enfrentar o binômio desenvolvimento *versus* subdesenvolvimento noutra perspectiva. De influência marxista, fazia duras críticas ao capitalismo para explicar que havia uma dependência indevida das economias periféricas em relação às economias centrais¹⁶.

Nos anos 70, a corrente liberal-democrática contestava o modelo industrial da América Latina, alertando para a necessidade de uma aliança entre desenvolvidos e subdesenvolvidos como alternativa à concentração de renda desse regime¹⁷.

Desde os anos 80 até os dias atuais, a exaltação ao comportamento humano egoísta tem demonstrado a riqueza como objetivo único e a competição agressiva como caminho exclusivo. O resultado é a sobrevivência do mais apto, daquele que apresentou mais vantagens pessoais e que, como vencedor, ostentou os maiores índices de riqueza pessoal.

¹⁵ Todas essas partes "são indivisíveis e interdependentes, e cada um deles deve ser considerado no contexto do todo". Artigo 9º 1 da Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento de 1986.

¹⁶ A alternativa de emancipação de economias periféricas como as da América Latina era romper com a ordem que impunha desvantagens nas trocas comerciais entre os Estados. E da superexploração só chegaria ao fim através da revolução. In VACCARO, Stefania Becattini. *Direito ao Desenvolvimento e Integração Regional*. Direito Constitucional e Internacional dos Direitos Humanos. Coord. Alexandre Coutinho Pagliarini, Dimitri Dimoulis.

¹⁷ Essa corrente tem como defensores Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto.

A ode ao egoísmo ético tem raízes no século XVII, nomeadamente na obra "*Fábula das Abelhas, ou Vícios Privados, Benefícios Públicos*", de Bernard de Mandeville. Médico holandês erradicado na Inglaterra, ele escandalizou a sociedade da época com ideias que, com o passar do tempo, confundiram-se às concepções da Escola de Chicago e ao pensamento de Adam Smith.

Conforme ensina Daniel Borges (BORGES, 2005, p. 13), os membros da *Colmeia* viviam o paradoxo entre a prosperidade material da Inglaterra dos anos 1700 e o mal-estar proporcionado por seus comportamentos egoístas que caracterizavam a divisão do trabalho. A metáfora estava no fato de que, tal como na colmeia, o poderio econômico, a pujança militar e as conquistas científicas da época tinham inegável nexos de causalidade com a atuação individualista e inconsciente de cada abelha.

A colmeia de Mandeville e o *self-love* de Smith demonstram que a ausência de consciência sobre a sua própria função individual pode perfeitamente contribuir para que hajam resultados benéficos (benefícios públicos) e o fato é que o comportamento humano, naturalmente egoísta, foi um dos grandes responsáveis pela riqueza das sociedades humanas.

O liberal escocês demonstrou teoricamente uma conexão circunstancial entre interesses públicos e privados. Isso porque, segundo Smith, apesar do egoísmo natural que caracteriza os economicamente privilegiados, o mercado seria capaz de levá-los a satisfazer os interesses da sociedade (a colmeia), ainda que inconscientemente, como no caso da concorrência.

Entretanto, não parece adequado proceder a análise da realidade social a partir de parâmetros exclusivamente econômicos, a que Amartya Sen denominou de "engenharia da economia" (SEN, 1999). Essa análise não é contemporânea e não encontra respostas eloquentes nem mesmo no egoísmo ético dos próprios sistema capitalista.

O fato é que, debruçada sobre uma visão econômica do Direito, a comunidade internacional nunca explicou porque, no cenário de aceleração do crescimento sistemático das economias mundiais, o desenvolvimento

socioeconômico não se democratizou com mesma proporção com que se deu a interdependência global entre os Estados.

O desenvolvimento não tem sido prioridade nas políticas públicas da maioria das nações mais pobres, sobretudo na América Latina. Assim como os acordos internacionais de cooperação não têm demonstrado resultados expressivos na implementação desse direito nas nações desfavorecidas, conforme veremos.

2.2 O Pacto pelo Desenvolvimento e a Via da Integração

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986 escancarou a polarização entre os países-membros da ONU, divididos entre os subdesenvolvidos do Sul e os vizinhos ricos do Norte. Os primeiros reivindicavam o desenvolvimento como um direito, enquanto os outros negavam-lhe esse provimento, eximindo-se de qualquer responsabilidade.

Em 1993, na Conferência Mundial Sobre os Direitos Humanos constituiu-se, em Viena, o Grupo de Trabalho Aberto para o Direito ao Desenvolvimento. Na ocasião o professor Arjun Sengupta foi nomeado Especialista Independente, responsável por encontrar soluções que fomentassem o Direito ao Desenvolvimento.

O professor Sengupta ressuscitou a estratégia de um Pacto pelo Desenvolvimento, sugerido pela primeira vez no final da década de 80, pelo Ministro das Relações Exteriores da Noruega, T. Stoltetenberg. A ideia baseava-se na cooperação entre a comunidade internacional e instituições financeiras internacionais e os Estados em desenvolvimento¹⁸.

A iniciativa partiria do Estado interessado, através da elaboração de programas nacionais de desenvolvimento. Contando com a participação da sociedade civil, o programa deveria contemplar instrumentos de defesa e monitoramento dos direitos humanos, e seria submetido à apreciação Comissão de

¹⁸ Com base bilateral, o acordo ensejaria a criação de um programa de desenvolvimento, obrigando os países em desenvolvimento perante a comunidade internacional, que, em contrapartida à execução do programa, asseguraria a transferência de recursos e assistência técnica aos países em desenvolvimento. SENGUPTA, Arjun. "Fourth Report of the Independent Expert on the Right to Development". E/CN.4/2002/WG.18/2. 20 dez. 2001. Disponível em <<http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/42fb12931fb5b561c1256b60004abd37?Opendocument>>. Acesso em 17 de fevereiro de 2013.

Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹⁹.

O aspecto mais controvertido das ideias de Sengupta envolveu a própria natureza do pacto, que nasceria da premissa de obrigações mútuas. Ao invés de simplesmente impor ao Estado todos os deveres, considera que os objetivos do desenvolvimento são legítimos direitos humanos.

Os países ricos sempre rechaçaram qualquer obrigação legal de cooperação internacional. Segundo eles, o dever do desenvolvimento é do Estado-Nação e a contribuição da comunidade internacional não é mais que voluntária, decorrendo de uma obrigação moral e política.

Preferem que a cooperação entre os Estados esteja relacionado à ideia de *ajuda ou assistência*²⁰. Essas relações se estabeleceriam voluntariamente, em bases *financeiras*, através da transferência direta de recursos; *técnicas*, por programas de transferência de conhecimento (*know how*); *econômicas ou humanitárias*, pela transferência de bens ou serviços.

A maior parte da ajuda advinda da maioria dos organismos internacionais de fomento ao desenvolvimento (como o BIRD, por exemplo) não é gratuita. Na prática, configura empréstimo que, não quitados, convertem-se em dívidas para os seus beneficiários.

Receia-se que a assistência internacional resulte na acomodação dos países em desenvolvimento, que poderiam se desincumbir de suas próprias responsabilidades pelo desenvolvimento. Daí que, segundo Sengupta, a

¹⁹ Com sede no Château de la Muette, em Paris, França, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) originou-se da Organização para a Cooperação Econômica (OECE). Criada em 1948, sob a liderança do francês Robert Marjolin com o intuito de apoiar o Plano Marshall para a reconstrução da Europa após a Segunda Guerra Mundial, a OECE deu lugar (em 1961) à OCDE, do francês *Organisation de coopération et de développement économiques*. Atualmente conta com trinta e quatro países – a maioria países desenvolvidos - comprometidos com os princípios da democracia representativa e da economia de livre mercado e tem como objetivo coordenar políticas nacionais e internacionais com o intuito de solucionar problemas comuns. (disponível em <http://www.oecd.org/> - acesso em 17 de fevereiro de 2014).

²⁰ Segundo Allan Pellet, a assistência entre Estados pode favorecer o processo de desenvolvimento porque concede vantagens aos países em desenvolvimento, que os mesmos não poderia adquirir pela via das transações comerciais baseadas no equilíbrio de interesses exclusivamente econômicos a um prazo curto de tempo. In DINH, N.Q., DAILLIER P., e PELLET, A. Direito Internacional Público. 2ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

responsabilidade pelo desenvolvimento deve situar-se em dois níveis, um nacional e outro internacional²¹.

Entretanto, levando-se em consideração a nova arquitetura das relações internacionais e os processos históricos de aproximação econômica, política e jurídica dos Estados, defendemos que é possível acrescentar, ainda, um terceiro nível de responsabilidade pelo desenvolvimento: a integração.

É inegável a contribuição da assistência, seja no plano da cooperação bilateral (iniciativa de um Estado) ou multilateral (iniciativa de organização internacional), ou até mesmo a ajuda oriunda dos entes privados.

Mas as enormes assimetrias entre essas nações, aliada à ausência de objetivos comuns na maioria dessas relações de cooperação tornam essa ajuda – de bases voluntárias, repita-se, absolutamente insuficiente.

O fato é que a responsabilidade dos Estados na promoção dos Direitos Humanos, que não se esgota, como já anotamos, na esfera nacional, não tem se realizado plenamente mesmo com a cooperação internacional.

Por outro lado, nota-se que os Estados têm assumido gradativamente compromissos firmados com bases mais profundas que a mera cooperação. As demandas políticas e econômicas comuns intensificam esses compromissos e, conseqüentemente, podem incluir o direito ao desenvolvimento.

Ora, as obrigações assumidas na integração, geralmente vinculativas, demonstram, naturalmente, maior grau de exigibilidade, indo além das possibilidades das relações de mera cooperação, conforme se demonstrará adiante.

Conceitualmente, esses espaços de integração exigem uma modificação substancial da relação dos indivíduos com o Estado. Pautados na solidariedade, os espaços de integração impõem o amadurecimento das vias democráticas de

²¹ Consoante o disposto no Artigo 2º, parágrafo 1º, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966 e em vigor desde 3 de janeiro de 1976. Vejamos: ARTIGO 2º "1. Cada Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o, pleno exercício e dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativa.

reivindicação e a reformulação da própria ideia de Estado Social e Democrático de Direito.

Daí que, a nosso ver, o direito ao desenvolvimento pressupõe a superação do paradigma clássico do Estado solitário, provedor dos direitos, para propor, através do primado da solidariedade, a projeção de *espaços sustentáveis de integração*.

3 OS DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL

Desde o século XIX, alguns fenômenos proporcionaram profundas transformações nas relações internacionais, com repercussão direta sob a organização interna dos Estados.

A globalização e a diminuição das fronteiras e, posteriormente, a abertura das economias, incentivou a *cooperação* entre os Estados e teve grande influência na formação de compartimentos regionais de *integração*, os denominados blocos econômicos.

Na seqüência dos processos de descolonização, os projetos de integração política e econômica dos Estados demonstrariam a tendência global ao regionalismo. E as grandes potências, especificamente europeias, as primeiras a despertar para a necessidade de se preparar para os desafios da regionalização, passaram a recorrer ao aprofundamento dos laços de cooperação como tática defensiva²².

Atualmente o regionalismo vai além de uma reação a um ambiente internacional desfavorável. Constitui um fenômeno autônomo que traduz a solidariedade entre os Estados e impõe iniciativas de cooperação associadas a mecanismos de controle vinculativos para os Estados, repercutindo em toda a comunidade internacional.

Levando-se em consideração os variados níveis de compromisso dos Estados nos processos de aproximação, é possível verificar que há uma nítida diferença entre a mera cooperação e a integração propriamente dita.

²² Cfr. DINH, Nguyen quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alan. *Direito internacional público*. trad. Vítor Marques Coelho. 2 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Enquanto a *cooperação* tem natureza eminentemente econômico e social, a *integração* vai além, apresentando uma índole político-econômica. A segunda pressupõe um amplo entendimento entre os estados, pretendendo a supressão completa de formas de discriminação entre os envolvidos, enquanto a primeira tem objetivos menos ambiciosos, satisfazendo-se com a mera redução dessas diferenças em torno da consecução de objetivos específicos mais restritos²³.

O chamado processo de integração constitui fenômeno progressivo e gradual, com etapas perseguidas paulatinamente no campo jurídico, político e econômico.

Do ponto de vista jurídico, possui uma função internacional geral, que consiste em favorecer as instituições regionais e reforçar o “*corpus*” das normas regionais, evitando-se os mecanismos universais e a adoção de regras de alcance geral.

Para a realização dos objetivos pretendidos pelos Estados participantes do processo, é imprescindível que haja uma integração no âmbito normativo, com fins a criar uma ordem jurídica comum e harmoniosa, compartilhada de maneira equânime por todos aqueles Estados integrantes²⁴.

A integração política é decorrente de uma afinidade preexistente em diversos sentidos, dentre os quais no campo econômico (FERREIRA, 1997), nomeadamente nas trocas comerciais entre os Estados. Ou seja, embora a proposta da integração se construa pelo viés econômico, a iniciativa econômica não é mais que um instrumento a favor da integração, orientado, nesse sentido, por decisões de caráter político-econômico.

Daí a necessidade da concepção desse fenômeno como um terceiro nível de responsabilidade pelo desenvolvimento, levando-se em conta a integração entre os

²³ BALASSA, Bela. *The theory of economic integration*, trad. Clássica editor. Londres: George Allen e Unwin;

²⁴ Cite-se como exemplo, o Título VI do TUE, referente à Cooperação policial y judicial em matéria penal, em substituição ao antigo Título VI do Tratado de Maastrich, intitulado “Cooperação nos assuntos de Justiça e Internos”. Desde o ponto de vista material, a maior parte do conteúdo dos assuntos de justiça e internos foram ali comunitarizados passando a constituir objeto do Título IV do TCE. Esse comunitarização encontrou uma grande resistência nas matérias de cooperação policial e judicial penal, por sua evidente vinculação especial ao exercício da coerção, próprio do núcleo duro da soberania estatal. NOGUERAS, Diego J. Liñan; MARTÍN, Araceli Mangas. *Instituciones y derecho de la unión europea*. Madrid: Tecnos, 2002.

Estados, os interesses envolvidos e o nível de comprometimento de cada um com os resultados pretendidos naquele projeto de integração.

A partir dessas premissas é possível conceber, pelo menos, dois modelos de integração.

O *Modelo Comunitário*²⁵ que orientou os primeiros passos da União Europeia é dotado de bases com estrutura vertical, impondo-se limites à soberania dos Estados. É esse limite que assegurará o poder de integração, dando substância ao poder comunitário, ou poder supranacional²⁶.

Por outro lado, o Modelo Societário ou de Cooperação refere-se à cooperação de soberanias nacionais. Está inserido no contexto intergovernamental da comunidade internacional clássica, formada por Estados que se relacionam sob a égide do respeito à soberania desses Estados.

É o caso do Mercosul, que prima pela afirmação do individualismo de cada Estado parte, sobrepondo-o aos interesses comuns. Ali não há nenhum poder superior aos Estados, havendo uma “*relação horizontal de coordenação de soberanias*”.

Criado em 1991, após longas negociações entre Argentina e o Brasil, o projeto de integração que inclui ainda Paraguai, Uruguai e Venezuela, nunca conseguiu alcançar seus principais objetivos: o mercado comum e a integração entre os povos sul americanos.

Com arquitetura extremamente simples e estrutura minimalista, o modelo intergovernamental do Mercosul não se aperfeiçoou como pretendido. O avanço que se esperava do bloco ficou impedido por uma série de problemas institucionais, conforme será demonstrado.

²⁵ Não se deve confundir a dicotomia existente entre modelo comunitário e modelo societário (ou de cooperação) com outra não menos importante, existente entre método comunitário e método intergovernamental. O método comunitário, situado no plano comunitário, relaciona-se com aspectos da supranacionalidade, enquanto que o método intergovernamental, baseando-se na idêntica dignidade e capacidade de decisão, estrutura a intergovernamentalidade. in _____ . *Dicionário de Termos Europeus*. Lisboa: Alêtheia Editores, 2005.

²⁶ O Direito Comunitário, vale dizer, nasce sob esse contexto, vinculando os Estados-membros. E, no âmbito interno de cada um desses Estados, são as pessoas físicas ou jurídicas que se vinculam diretamente, uma vez que esse direito deve primar sobre o direito nacional.

Opondo-se à supranacionalidade europeia, o modelo intergovernamental do Mercosul coloca os Estados em primeiro plano, dotando-os de amplos poderes de decisão, conforme o interesse individual de cada um deles e não da organização de um modo geral.

As decisões não possuem efeito direito nos Estados, nem se sobressaem perante o direito interno, mas devem respeitar o critério da unanimidade e refletir a concordância de todos os participantes. Apesar de serem obrigatórias, para surtirem efeitos entre seus membros, devem antes submeter-se ao processo constitucional de internalização.

O Mercosul vem sendo conduzido em bases comerciais. No entanto, a própria natureza dos processos de integração indica que, sobre fatos históricos, econômicos e sociais tomam-se decisões políticas.

Inclusive, conforme se viu, em determinado momento a iniciativa integracionista terá que elaborar uma construção jurídica que seja adequada aos fins comuns dos Estados envolvidos, como no exemplo europeu²⁷.

Trata-se de conferir ao processo de integração o valor essencial da segurança jurídica. O ambiente institucional do Mercosul deve estar apto a produzir as normas que incidirão com grande impacto sobre a estrutura produtiva dos Estados parte.

Ora, o Mercosul jurídico se ressentido da ausência de uma ordem composta por normas uniformes e obrigatórias para os Estados Parte. Consequentemente, distancia-se de um modelo de integração orientado por regras (*rule oriented*) (TRINDADE, 2003, p. 03).

A opção política pela intergovernabilidade teve como consequência o adiamento do início dos trabalhos de elaboração de um sistema definitivo de composição de divergências para o final do processo de convergência da Tarifa Externa Comum, a teor do artigo 44 do Protocolo de Ouro Preto.

²⁷ “O mecanismo avançado, que continua provisório, elegeu o Estado como o principal sujeito das controvérsias, gerando hiatos ou impondo limitações em vários aspectos. Além disso, insinua-se na permanência de procedimentos precários e meramente diplomáticos, o que pode comprometer o futuro do modelo, se o mercado comum ainda for a meta dos governos e condutores do processo!” In D’ANGELIS, Wagner Rocha. *Mercosul: da Intergovernamentalidade à Supranacionalidade? Perspectivas jurídicas para a Efetivação do Mercado Comum*. Juruá. Curitiba, 2000. p. 145.

Na contramão, o sistema de solução de controvérsias, seja no acanhamento do Tratado de Assunção, seja na falta de consistência do Protocolo de Ouro Preto – que apenas reafirma o Protocolo de Brasília – exclui os cidadãos das vias de solução de conflitos²⁸.

Ademais, em que se pese a notória timidez face aos assuntos sociais, aliada ao déficit de política democrática desse processo de integração, a livre circulação de trabalhadores tem igualmente correspondido a um dos grandes desafios do projeto fundamental de constituição do Mercado Comum.

É imperioso fomentar a participação da sociedade no processo de integração regional, sobretudo através da difusão da sua dimensão econômica e social. Mas, na prática, grande parte da população do Mercosul ainda não está familiarizada com os efeitos que um projeto de integração desse porte podem provocar no cotidiano do cidadão *mercosulino*.

Analizadas as experiências históricas na América do Sul e América Latina, com seus resultados práticos mais contemporâneos, é de se concluir que os Estados membros do Mercosul assimilam de diferentes maneiras a proposta da integração.

Dificuldades de ordem política e obstáculos gerados pelas assimetrias econômicas de seus Estados membros explicam, em parte esse atraso. Mas a questão pode ser ainda mais profunda, passando pela própria concepção de soberania por parte dos Estados que compõem o bloco.

Aqui ainda é atual a conclusão de Celso D. de Albuquerque Mello ao asseverar que:

Os modos de solução adotados são aqueles que ainda respeitam a noção de soberania que existiu em 1945. É como se a América Latina não confiasse nela mesma. Não há assim nenhuma Corte de Justiça que preexista e sobreviva ao litígio. Esta ausência acarretará a falta de uma uniformidade na aplicação das normas do Mercosul (MELLO, 1996, p. 306/307)

²⁸ Exige-se a mediação do conflito pelo governo do respectivo Estado, conforme se nota no artigo 1º do Procedimento Geral atrelado ao Protocolo de Ouro Preto: “Artigo 1º - As reclamações apresentadas pelas Seções Nacionais da Comissão de Comércio do Mercosul, originadas pelos Estados-Partes ou em reclamações de particulares - pessoas físicas ou jurídicas – de acordo com o previsto no artigo 21 do Protocolo de Ouro Preto, observarão o procedimento estabelecido no presente Anexo”.

Isso decorre, a nosso ver, principalmente do significado que o conceito de soberania ainda possui nos quadros do Mercosul, muito mais alinhado aos paradigmas clássicos de soberania absoluta, vigentes na época da assinatura da Carta da ONU de 1948.

Vale dizer, ao contrário do que se pensa, não há uma contradição entre a soberania dos Estados e os processos de integração²⁹. Tampouco há se cogitar desgaste substancial que indique uma crise do Estado ou do conceito de soberania como um todo.

Ocorre que o rompimento político definitivo da ordem absolutista só ocorrerá efetivamente quando os poderes políticos do Estado, antes absolutos, passarem a subordinar-se juridicamente aos princípios de *ius cogens*, como a paz e segurança internacionais e à tutela dos direitos humanos.

Além disso, é preciso ultrapassar a etapa da cooperação e valer-se das vantagens do aprofundamento dos laços entre os Estados para promover o direito ao desenvolvimento.

Também é necessário compreender que não há contradição entre a soberania dos Estados e os processos de integração.

A autonomia e os poderes políticos estatais nos quadros de integração regulam-se normalmente no plano normativo e principiológico. E num momento de discussão do Estado provedor, princípios como a subsidiariedade e a proporcionalidade, adquirem uma dimensão democrática, de revalorização das instâncias inferiores e, conseqüentemente, do indivíduo.

Por exemplo, o projeto de integração europeu ensinou que a subsidiariedade não deve de ser compreendida como uma cláusula geral de competência indireta, que atuaria ilimitadamente em benefício dos órgãos comunitários; ou simples mecanismo jurídico de proteção das competências nacionais através do controle das competências comunitárias.

²⁹ Nesse sentido, PINTO, Marcio Morena. *La Dimensión de La Soberanía En El Mercosur*. Juruá Editora. Curitiba, 2010, p. 128.

Ao contrário, na Europa o princípio tornou-se vetor de fomento à aproximação dos cidadãos do processo de tomada de decisões, transformado numa imprescindível via democrática na estrutura do processo de integração.

Enquanto isso, na América do Sul o sucesso do Tratado de Assunção ainda depende de vários fatores para emplacar a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, a Tarifa Externa Comum (TEC), a política comercial comum, a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e, por fim, a harmonização de legislações nas áreas pertinentes.

As divergências internas e assimetrias dos Estados Membros do Mercosul precisa ser superada por um estrutura institucional eficiente, que seja capaz de adaptar-se paulatinamente aos progressos da integração. Entretanto a o que se constata é que estrutura definitiva do Mercosul estabelecida três anos depois pelo Protocolo de Ouro Preto evoluiu pouco em relação à estrutura provisória definida pelo Tratado de Assunção.

Isso indica a necessidade de rediscutir alguns dos chamados *poderes soberanos* dos Estados em nome dos interesses comuns superiores que envolvem o processo de integração.

A construção do Mercosul impõe uma reflexão sobre a *soberanofilia* vigente nos quadros do Mercado Comum do Sul e remete ao papel desempenhado pelo Estado provedor.

Uma boa alternativa reside justamente em empreender esforços para proporcionar o máximo de representatividade democrática aos Estados envolvidos no processo de integração, através de uma contundente e democrática reforma institucional.

À medida que se incrementa o papel dos Parlamentos nacionais, o combate ao déficit democrático pode soar como uma interessante contrapartida para os Estados mais céticos.

Nesse sentido, a atuação do sonhado Parlasul contribuiria para a consolidação de etapas ainda não superadas na construção do Mercado Comum, ou até mesmo para legitimar acordos imperfeitamente elaborados durante as etapas de integração.

4 CONCLUSÃO

Diante da realidade dinâmica do mundo globalizado de hoje, os Estados enfrentam novos e complexos desafios. A mundialização da economia, a evolução demográfica, as alterações climáticas, o aprovisionamento energético, a consolidação de algumas democracias e as novas ameaças que pesam sobre a segurança são alguns dos desafios do século XXI.

Enquanto Europa e América do Sul desenvolvem os seus modelos de integração conforme a sua identidade histórica e cultural, o mundo assiste às *primaveras* e manifestações na Ucrânia, no Brasil e na Venezuela.

Diante das mudanças globais – a crise nos EUA e na Europa, a instabilidade no mundo Árabe e, mais recentemente, as manifestações na Venezuela e Ucrânia - nunca foi tão necessário discutir o aprofundamento das relações de cooperação em torno de um projeto concreto de integração para a América do Sul.

Esbarrando em governos heterogêneos e nacionalistas, o Mercado Comum do Sul, não está imune aos acontecimentos. Ao contrário, após as manifestações populares das primaveras brasileira e venezuelana, é possível que a América do Sul ainda não tenha enfrentado o ápice de sua própria tragédia.

Numa visão jurídico-integracionista da economia esses episódios demonstram que os Estados já não são mais capazes de superar sozinhos a todos os desafios.

Não se trata exatamente uma reflexão nova, conforme se afirmou, existe afinal desde a Carta da ONU de 1948. Nem implica, em hipótese alguma, na derrocada do Estado, ao contrário, pode significar a sua sobrevivência num contexto singular das relações interestatais.

A transição da Era Pré-Moderna para a Era Moderna teve expoente na Magna Charta Libertatum (1215/1225), a Petition of Rights ou Petição de Direitos (1628), o Habeas Corpus Act (1679), o Bil of Rights ou Declaração dos Direitos dos Cidadãos (1689), a Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia (1776) e seu ápice histórico na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789).

Todos esses documentos, que assinalam o início do constitucionalismo moderno, têm em comum a proteção aos direitos e liberdades, numa lógica preponderantemente individualista.

Após a década de sessenta, com os processos de globalização e independência das antigas colônias africanas, e sobretudo após as duas Grande Guerras Mundiais, os Estados começaram a despertar para a necessidade de uma nova perspectiva de direitos.

Pautada no espírito de fraternidade, que alcançava a todos os indivíduos, sem qualquer distinção, até mesmo as fronteiras estatais cederam ante o argumento irrefutável da solidariedade como reação natural de proteção à raça humana.

Nessa altura, o constitucionalismo moderno já havia lidado com a insatisfação popular perante o sistema liberal, caracterizado, por um lado, pelo crescimento econômico, resultado do desenvolvimento de técnicas de produção em larga escala e, por outro, pelas desigualdades econômicas proporcionadas pela Revolução Industrial no Século XIX.

No entanto, reduzida à dicotomia do capitalismo e socialismo, a solidariedade vai ceder aos poucos ao discurso individualista, que prevalece até os dias atuais.

Considerando-se o regionalismo contemporâneo característica das relações interestatais de cooperação e integração, bem como o testemunho da incapacidade cada vez mais evidente do Estado em prover seus cidadãos dos direitos sociais, supõe-se que, é chegada a hora de mais uma vez voltar os olhos à ordem social.

Afinal, o direito ao desenvolvimento, referido nos ordenamentos jurídicos de vários Estados do mundo ocidental, constitui direito fundamental e norma de *ius cogens*, prevista nos sistemas globais e regionais de proteção aos direitos humanos.

E o exercício democrático desse direito exige uma nova postura estatal.

Aqui, a alternativa integracionista, pode resultar numa interessante estratégia de reivindicação de eficiência dentro do processo de reinvenção do Estado. A soberania popular eleva a integração à categoria de objetivo estatal em nome do direito fundamental ao desenvolvimento.

O modelo solidário de desenvolvimento impõe implica num processo altruísta de aproximação entre economia e ética, com fins à responsabilidade social.

E considerando-se os obstáculos para alcançar os objetivos de ordem social e a emergência dos modelos regionais de integração, cumpre aos Estados retornar ao status de solidariedade, que convida a refletir sobre o espírito de fraternidade que deve orientar os governos nacionais a implementar essas prioridades sociais.

O futuro da integração da América do Sul depende, primeiro, de uma revisão do paradigma de soberania no bloco. Em seguida, impõe-se uma reconstrução ideológica do Estado, conjugando-se os ideais de Simon Bolívar com os desafios que atualmente se impõem aos Estados mercosulinos e à comunidade internacional com um todo.

Só isso levaria à construção de *espaços sustentáveis de integração*, modelo aperfeiçoado de cooperação regional. Ao mesmo tempo que fortalecem os Estados pelas alianças comerciais, políticas e culturais, esses espaços influenciam, instruem e desafiam os próprios Estados nacionais a efetivar os direitos fundamentais em prol do bem estar social.

REFERÊNCIAS

BALASSA, Bela. The theory of economic integration, trad. Clássica editor. Londres: George Allen e Unwin

BARROSO, Luis Roberto. O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas (Estudo: A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira). In: CANOTILHO, J.J Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio. Comentários à Constituição do Brasil. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BORGES, Daniel Damásio. Ética e Economia – fundamentos para uma reaproximação. Direito Internacional e Desenvolvimento. Org. Alberto do Amaral Júnior. Barueri, SP. Editora Manole, 2005.

CARDIA, Fernando Antonio Amaral. Uma breve introdução à questão do desenvolvimento como tema de direito internacional. In: AMARAL Jr., Alberto (org.) Direito Internacional e Desenvolvimento. Barueri, SP: Manole, 2005.

D'ANGELIS, Wagner Rocha. Mercosul: da Intergovernamentalidade à Supranacionalidade? Perspectivas jurídicas para a Efetivação do Mercado Comum. Curitiba: Juruá, 2000.

DINH, N.Q., DAILLIER P., e PELLET, A. Direito Internacional Público. 2 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

FERREIRA, Graça Enes. A Teoria da integração econômica internacional e o modelo de integração do espaço econômico europeu. Porto: Legis Editora, 1997.

FEUER, Guy. La notion de droit international du développement. In: Droit international du développement. 2. ed. Paris: Delloz, 1991.

MELLO, Celso de Albuquerque. Direito Internacional de Integração. Renovar, Rio de Janeiro, 1996

MERCOSUL. Procedimento Geral para Reclamações Perante a Comissão do Comércio do Mercosul. Anexo I Protocolo de Ouro Preto, 17 de dezembro de 1994. Disponível em: <
http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrp/ourop/ourop_p.asp#ANEXO_>. Acesso em 10 de março de 2014.

MOISÉS, C. Perrone. Direito humanos e desenvolvimento: A contribuição das Nações Unidas. In: AMARAL Jr., Alberto do. & MOISÉS, C. Perrone (org.) O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem. São Paulo, Edusp/Fapesp, 1999.

NOGUERAS, Diego J. Liñan; MARTÍN, Araceli Mangas. Instituciones y derecho de la unión europea. Madrid: Tecnos, 2002

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, 27 de julho de 1981. Disponível em: <
<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/banjul.htm>>. Acesso em 04 de março de 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas. Resoluções. Disponível em: < <http://www.un.org/es/documents/ag/resga.shtml>>. Acesso em 04 de março de 2014

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas. Resolução 1710, 19 de dezembro de 1961 – Decênio das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Programa de Cooperação Econômica Internacional. Disponível em: < <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/171/32/IMG/NR017132.pdf?OpenElement>>. Acesso em 04 de março de 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas. Resolução A/RES/35/56, 05 de dezembro de 1980 – Estratégia Internacional de

Desenvolvimento para o Terceiro Decênio das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: < <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/397/59/IMG/NR039759.pdf?OpenElement> >. Acesso em 04 de março de 2014

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas. Resolução 1514, 14 de dezembro de 1960 - Declaração sobre a Concessão de Independência aos Países e Povos Colônias. Disponível em: < <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/156/42/IMG/NR015642.pdf?OpenElement> >. Acesso em 04 de março de 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 16 de dezembro de 1966. Disponível em: < <http://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf> >. Acesso em 15 de março de 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas. Resolução 2542, 11 de dezembro de 1969 – Declaração sobre Progresso e Desenvolvimento Social. Disponível em: < <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/259/32/IMG/NR025932.pdf?OpenElement> >. Acesso em 04 de março de 2014

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações Unidas. 26 de junho de 1945. Disponível em: <<http://www.onu-brasil.org.br/>>, acessado em 02 de fevereiro de 2014.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA. Disponível em: <<http://www.oecd.org/>>. Acesso em 17 de fevereiro de 2014

PINTO, Marcio Morena. La Dimensión de La Soberanía En El Mercosur. Curitiba: Juruá Editora, 2010

SEN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENGUPTA, Arjun. "Fourth Report of the Independent Expert on the Right to Development". E/CN.4/2002/WG.18/2. 20 dez. 2001. Disponível em <<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/42fb12931fb5b561c1256b60004abd37?OpenDocument>>. Acesso em 24 de fevereiro de 2014.

SENGUPTA, Arjun. Fifth Report of the Independent Expert on the Right to Development. E/CN.4/2002/WG.18/6. 18 set. 2002. Disponível em: <<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/bc51cabde398c157c1256c4b002a0051?OpenDocument>>. Acesso em 24 fevereiro de 2014.

SILVA, Vasco Pereira da. Verde Cor de Direito – Lições de Direito do Ambiente. Coimbra: Almedina, 2002.

TRINDADE, Otávio A. D. Cançado. O Mercosul no Direito Brasileiro. Incorporação de normas e Segurança Jurídica. Editora Del Rey. Belo Horizonte, 2007

VACCARO, Stefania Becattini. Direito ao Desenvolvimento e Integração Regional. In: PAGLIARINI, Alexandre Coutinho; DIMOULIS, Dimitri. (coord) Direito Constitucional e Internacional dos Direitos Humanos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

VACCARO, Stefania Becattini. Dicionário de Termos Europeus. Lisboa: Alêtheia Editores, 2005.

AS CENTRAIS SINDICAIS NO MERCOSUL: ENTRE UM COLABORACIONISMO CRÍTICO E UMA CRÍTICA COLABORACIONISTA

Paulo Afonso Velasco Júnior¹

1 INTRODUÇÃO

A discussão deste artigo parte da premissa de que a participação ativa da sociedade civil constitui fator crucial para dinamizar o processo integrador, reconhecendo-se, naturalmente, toda a complexidade das inter-relações entre a sociedade civil e a sociedade política.

Com a redemocratização, processo que, uma vez consolidado, coincide com o lançamento do Mercosul, espera-se um maior ativismo da sociedade civil. No caso brasileiro, após a Constituição Federal de 1988, surgiram organizações não governamentais, novos movimentos sociais, e implantaram-se conselhos diversos nos três níveis de poder.

“É pela ativação da política que a sociedade civil se vincula ao espaço público democrático. A politização da sociedade civil, portanto, resulta de lutas, da evidenciação de identidades, projetos e perspectivas que se chocam e concorrem entre si. [...] Somente essa sociedade civil pode ser vislumbrada como plataforma para que se redesenhe democraticamente o Estado, ou seja, para que se avance rumo a uma reforma qualitativa e substantiva do Estado.” (NOGUEIRA apud WANDERLEY, 2005, p. 215).

¹ Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (IESP-UERJ) e mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI/PUC-Rio). Professor Adjunto de Política Internacional do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da UERJ (PPGRI-UERJ). Senior fellow do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e pesquisador do Laboratório de Estudos Sobre Regionalismo e Política Externa (LeRPE) da UERJ.

Uma gestão pública democrática da integração pressupõe não apenas o protagonismo governamental, mas a inclusão de outros atores que interferem no processo e podem alterar sua evolução e alcance.

“[...] Faz-se necessário um processo contínuo de publicização que impregne a sociedade, que permita mobilizar espaços de representação, interlocução e negociação entre os atores sociais, que dinamize novas formas de articulação/integração entre Estado e sociedade civil em que interesses coletivos possam se explicitados e confrontados” (WANDERLEY, 2005, p. 220).

Sabe-se, todavia, que as tentativas de integração latino-americana em geral, e no Mercosul em particular, foram resultado de iniciativas governamentais, com baixa sensibilização das sociedades nacionais envolvidas. Segundo Castro Vieira, “[...] o processo de integração do Mercosul, ao contemplar basicamente aspectos econômicos e comerciais, ao relegar a um segundo plano as políticas sociais, traz à tona o perigo de ser mais um processo de exclusão social” (CASTRO VIEIRA apud WANDERLEY, 2005, p. 225).

No tocante às práticas governamentais dos anos 90, contexto de lançamento da integração mercosulina, alerta Gómez:

“Os governos, radicalmente comprometidos com as reformas pró-mercado, em lugar de buscar o apoio mais amplo possível através de negociações e pactos e de um forte envolvimento das instituições representativas, empenham-se em enfraquecer e tornar ineficazes as oposições partidárias e sindicais e o próprio jogo das instituições democráticas em benefício do mais puro decisionismo autoritário e estilo tecnocrático de governo. Desse modo, o processo democrático fica reduzido ao ritual eleitoral, decretos-lei e explosões fragmentadas de protesto.” (GÓMEZ, 1998, p. 33).

Segundo Mônica Hirst (1996), há dois tipos de atores no âmbito do Mercosul, os de primeiro e os de segundo nível. No primeiro nível estão a burocracia, os grupos empresariais (notadamente as empresas transnacionais e de grande porte) e as lideranças políticas. No segundo nível, aparecem diversos atores sociais, como sindicatos e organizações não governamentais.

Com vistas a avaliar os espaços para a participação da sociedade civil no Mercosul, optou-se, então, pela análise dos trabalhadores, simbolizados pelas centrais sindicais. A escolha justifica-se pela própria representatividade que essa

classe apresenta nas sociedades atuais, nas formações econômico-sociais capitalistas, além da própria natureza institucional do Mercosul, que dá destaque a essa categoria no Foro Consultivo Econômico e Social (FCES²) e nos subgrupos de trabalho, de caráter tripartite (pois incluem também empresários e representantes dos governos nacionais). Em certos espaços percebe-se maior peso relativo na representação de sindicatos (e empresários) do que dos demais atores sociais (ALEMANY e LEANDRO, 2006).

2 SINDICALISMO NO MERCOSUL: DA ESTRATÉGIA REATIVA À LÓGICA PROPOSITIVA.

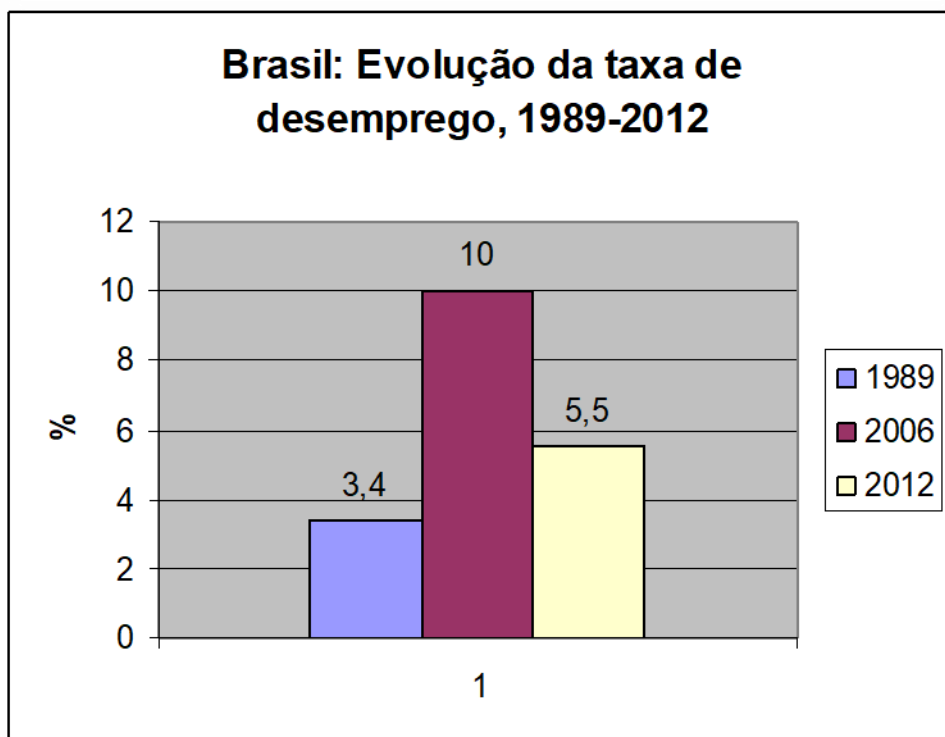
Os anos 90 foram marcados por um período de profundas transformações econômicas na América Latina, tendo significado o abandono de décadas de uma estratégia desenvolvimentista em favor de um novo modelo de cunho neoliberal, promovendo uma crescente internacionalização dos mercados internos, em paralelo à redução do papel do Estado e à abertura dos mercados financeiros e comerciais.

A desregulamentação da economia e a busca por uma maior competitividade numa economia fortemente globalizada resultou na alteração das relações de trabalho e na flexibilização das garantias ao trabalhador, além do aumento significativo do desemprego na região.

“As grandes mudanças que vêm afetando os trabalhadores – como a acumulação flexível, a reestruturação produtiva e suas sequelas de precarização, desemprego estrutural, rupturas sindicais, entre outras, que acontecem nos planos mundial e nacional – condicionam as análises que se possam fazer em termos regionais” (WANDERLEY, 2005, p. 234).

² Órgão consultivo criado em 1994 que se manifesta através de recomendações ao Grupo do Mercado Comum (GMC) e representa os setores econômicos e sociais dos países membros do bloco, sendo composto por igual número de representantes de cada país. Possui uma forte participação de associações empresariais de diversos tipos e sindicatos, além de congregar também organizações de consumidores, ONGs e o setor universitário.

Gráfico 1 – Taxa de desemprego no Brasil



Fonte: CEPAL, 2013³.

A globalização da economia e a transnacionalização crescente dos fluxos de comércio, investimentos e capital concorre paralelamente a uma nova onda de regionalização, vista como instrumento para melhorar as condições de barganha dos Estados no mercado internacional. São emblemáticas desse período iniciativas regionais tão variadas e distintas como a APEC (1989), o Mercosul (1991), a União Europeia (1992) e o Nafta (1994).

Nesse cenário, enquanto os governos buscavam alternativas de inserção na economia mundial, as organizações da sociedade civil, entre elas as de trabalhadores, também articularam iniciativas que procuravam contemplar as necessidades e anseios das classes trabalhadoras da região.

³ Disponível em: <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc.asp>. Acesso em 15 de junho de 2013.

“Pelo lado dos trabalhadores, desde os primórdios da proposta integradora, definiu-se um ‘apoio crítico’ ao Mercosul, no intuito de firmar a integração regional como uma necessidade, mas questionar o tipo de integração pretendido, devido às orientações da política econômica de corte neoliberal” (WANDERLEY, 2005, p. 234).

3 AS ORIGENS DA ARTICULAÇÃO SINDICAL NO MERCOSUL

O movimento sindical nos países do cone sul obedece a uma evolução histórica pautada por singularidades e especificidades nacionais, reconhecendo-se diferenças marcantes na sua trajetória. Uma maior interseção entre as centrais sindicais, contudo, pode ser reconhecida a partir dos anos 80, num contexto de acentuada crise econômica e paulatina redemocratização.

No Brasil, a CUT surge no início dos anos 80, adotando postura fortemente crítica ao governo. A Central Geral dos Trabalhadores (CGT) surge em 1986, numa posição de apoio à Nova República, mudando seu nome para Confederação Geral dos Trabalhadores pouco depois, autodenominando-se de “sindicalismo de resultados”. Já em 1991, surge a Força Sindical, em contraposição à CUT, como um projeto que se apresente como apartidário, independente e pluralista, mas de tendências mais liberais.

Na Argentina, as assimetrias também são visíveis entre as duas principais centrais sindicais: a *Confederación General del Trabajo (CGT)*, que tem trajetória importante de atuação junto aos governo de vertente justicialista (peronista) e a *Central de Trabajadores Argentinos (CTA)*, surgida nos anos 90, a partir de dissidentes da CGT que queriam uma postura mais crítica ao governo Menem (BARBIERO e CHALOULT, 2001).

Percebe-se, então, que são profundas as diferenças de orientação e trajetória das centrais sindicais que atuam no plano do Mercosul, o que não impede sua atuação articulada ou concertada com vistas a promover uma nova relação de poder com os Estados no plano regional, de modo a garantir internamente a promoção de garantias e direitos trabalhistas, num momento, como já foi comentado acima, de redução da participação do Estado na economia.

“[...] Apesar de a diversidade sindical nacional condicionar a ação do sindicalismo, ela também não é incompatível com

ambições mais vastas de ação supranacional. Assim sendo, quando o discurso sindical não é estritamente nacional, ele tende a ser substituído preferencialmente por uma vinculação ao patamar transnacional que geograficamente lhe está mais próximo, seja ele a UE, o MERCOSUL, ou o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), por exemplo.” (COSTA, 2002, p. 71).

Num primeiro momento, que se estende de 1986 a 1991, o sindicalismo atribuía pouca importância à integração, fundamentalmente limitada a um diálogo Brasil-Argentina, em função do contexto macroeconômico de profunda instabilidade e incerteza. As ações ficavam concentradas em torno de temas como o combate à dívida externa e a defesa da redemocratização e dos direitos humanos, considerando a persistência de regimes autoritários no Chile e Paraguai.

É nesse momento que surge a Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), em 1986, decidida não só a reorganizar e fortalecer o movimento sindical num plano nacional (após um longo período de clandestinidade e repressão direta), mas também a ampliar o intercâmbio a nível regional, apostando numa aproximação e convergência entre movimentos heterogêneos, em torno a pontos comuns, a partir dos quais pudessem ser traçadas estratégias conjuntas.

“La coordinadora logró sus objetivos de tener un papel importante en el logro de una base común mediante la promoción de un intercambio de experiencias, unificación de conceptos y lenguaje, para permitir la comunicación y el conocimiento” (CCSCS, 1993, p. 18)⁴.

Carlos Custer, da CTA argentina, já reconhecia a possibilidade de convergência com a rival CGT ao afirmar que

“(…) no que diz respeito ao Mercosul, as duas centrais sindicais têm pontos coincidentes. Primeiro, defender o Mercosul como um processo de integração. Segundo, dar uma dimensão social, mais democrática e participativa. E terceiro, consolidar o FCES (Foro Consultivo Económico e Social), do qual as duas centrais fazem parte: a CGT como membro da mesa e a CTA como membro assessor. O FCES é uma instância em que, pela primeira vez, a CGT e a CTA estão juntas.” (CUSTER apud BARBIERO e CHALOULT, 2003, p. 116).

⁴ O trecho correspondente na tradução é: “A coordenadora alcançou seus objetivos de ter um papel importante na consecução de uma base comum mediante a promoção de um intercâmbio de experiências, unificação de conceitos e linguagens, para permitir a comunicação e o conhecimento.”

Com o advento do Mercosul, reconhece-se uma inflexão e profunda transformação na evolução do sindicalismo regional. De fato, num segundo momento, que coincide com o início do bloco, 1991 e 1992, a CCSCS passa a atuar de forma prioritária em torno do Mercosul, principalmente no âmbito do Subgrupo de Trabalho (SGT) 11, encarregado de elaborar propostas trabalhistas no âmbito do bloco. Foi marcante a proposta de uma Carta Social, pautada nas convenções da OIT e em alguns aspectos da Carta Social Europeia, composta por um conjunto de normas trabalhistas e sociais que garantissem um conjunto homogêneo de direitos a todos os trabalhadores dos quatro sócios.

Assim, as primeiras ações e propostas sindicais no bloco foram orientadas para o universo dos temas trabalhistas, com questões relativas a emprego e seguridade social. Com o avanço das negociações, contudo, percebe-se que não era suficiente adotar uma estratégia defensiva. Considerando que as decisões econômicas e comerciais poderiam afetar o emprego e as condições de trabalho, cumpria também atuar sobre as questões estruturais do modelo de integração, defendendo-se, por exemplo, a implementação de uma política produtiva regional e questionando-se a compatibilidade das negociações da ALCA com os interesses da integração mercosulina.

De fato, nesse terceiro momento, entre 1993 e 1998, houve um maior dinamismo na ação das centrais sindicais, que “passaram a disputar abertamente espaços no processo de negociação” (VIGEVANI e MARIANO, 1998, p. 86). Tem destaque, por exemplo, os incentivos da CCSCS à criação de Comissões Sindicais Setoriais, destinadas a criar condições para o tratamento de temas específicos em negociações coletivas por setor ou empresa. Foi notável também a proposta de uma Carta de Direitos Fundamentais, elaborada pela CCSCS, com previsões ambiciosas como: livre circulação de trabalhadores, harmonização dos direitos laborais e dos sistemas de seguridade social, realização de convênios coletivos regionais e internacionalização de sindicatos.

Esta proposta acaba sendo abandonada com a suspensão do SGT 11 em 1995. Mais de um ano depois, o SGT 11 será reativado sob o nome de Subgrupo 10 (SG 10), chamado Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social, instância

tripartite composta pelos Ministérios de Trabalho dos membros e por representantes dos empregados e dos empregadores.

Depois da impossibilidade de aprovar a Carta de Direitos Fundamentais, a CCSCS apresentará a proposta de um Protocolo Sociolaboral, com teor vinculante, capaz de criar no âmbito do Mercosul um espaço em nível institucional que permitisse a recepção de queixas e denúncias de conflitos trabalhistas.

Em dezembro de 1998, aprova-se, contudo, no seio do Conselho Mercado Comum, a Declaração Sociolaboral (DSL) do Mercosul, documento menos ambicioso do que o proposto pela CCSCS, por ser desprovido de caráter vinculante, mas importante marco no âmbito do Mercosul, representando uma ampliação da agenda do bloco para temáticas não comerciais, bem como o aumento do espaço de participação social, com a criação de uma Comissão Sociolaboral (CSL), órgão tripartite ligado ao Grupo Mercado Comum, com a função de controlar o cumprimento do estabelecido na declaração. A sua validade é a de funcionar como:

“[...] um instrumento que garante o cumprimento de um conjunto restrito de direitos fundamentais individuais e que, ao mesmo tempo, estabelece mecanismos que viabilizem a negociação coletiva e um espaço de solução de conflitos entre os segmentos econômicos e sociais e/ou países. Portanto, a Declaração permite uma maior visibilidade dos efeitos da integração comercial e da ação das empresas.” (CASTRO VIEIRA apud WANDERLEY, 2005, p. 227).

Em 2007, a CCSCS propôs à CSL a realização de uma revisão da Declaração Sociolaboral, a ser completada antes do seu décimo aniversário, com vistas a ampliar o seu conteúdo e o seu peso jurídico. Ainda hoje, esse processo não foi completado e foi lembrado na Cúpula Social de Brasília de dezembro de 2012, cuja declaração final afirmou a necessidade de “atualização e aperfeiçoamento da Declaração Sociolaboral e a garantia de instrumentos para sua aplicação”.

A CSL, por sua vez, revela limitações na sua atuação como instrumento de pressão para fortalecer a promoção dos direitos trabalhistas. Entre 1999 e 2007, por exemplo, foi encaminhada apenas uma denúncia, contra a fábrica da Unilever, em Vinhedo – SP, que teria pressionado seus empregados a desfiliar-se do sindicato, constituindo clara violação da Declaração Sociolaboral do bloco.

Com o tempo, a pauta eminentemente reivindicativa das centrais sindicais no Mercosul, concentrada na inclusão da temática sociolaboral na agenda do bloco, passa a ter contornos mais propositivos, defendendo a promoção ativa de maiores e melhores espaços de participação social no processo de tomada de decisões, além da elaboração de propostas alternativas para os distintos temas relativos à integração mercosulina.

No entanto, apesar da conquista da Declaração Sociolaboral, as centrais sindicais criticam a atuação do subgrupo de trabalho, que teria reduzido as questões sociais e trabalhistas a problemas de ordem técnica, bem como as discussões tripartites, que se concentrariam na harmonização da legislação trabalhista dos quatro países.

3 A CRISE DO MERCOSUL E A ATUAÇÃO SINDICAL

A desvalorização do real em 1999 e as reações protecionistas na Argentina conduziram o Mercosul a um período de incerteza, marcado pela queda nos fluxos de comércio e por sucessão de contenciosos entre os dois principais sócios. Essa situação agravou-se com a crise argentina a partir de 2001 e com o aumento das assimetrias de competitividade entre as indústrias brasileiras e argentinas, resultando na ampliação das já pesadas medidas restritivas no mercado platino.

Diante da crise e instabilidade na integração, com graves efeitos sobre as relações de trabalho e emprego, a CCSCS afirmou a necessidade de reorientar os rumos do processo integrador, retomando-se o compromisso com a constituição de um verdadeiro mercado comum, pautado não apenas por uma lógica comercialista, mas também comprometido com uma integração social e produtiva, capaz de promover um verdadeiro desenvolvimento regional.

“Nós estamos cada vez mais conscientes que para solucionar o problema da exclusão social é preciso mudar radicalmente as orientações dos modelos econômicos que hoje dirigem nossos países. E para estabelecer bases soberanas de inserção internacional é exigência fortalecer o MERCOSUL através da adoção de políticas de desenvolvimento produtivo e social” (CCSCS, 2000b, p. 2).

“o aprofundamento do processo de integração, o fortalecimento da sua estrutura institucional e a adoção de

medidas imediatas que contemplem o desenvolvimento produtivo e social” (CCSCS, 2001, p. 1).

É curioso notar, então, como as centrais sindicais mantêm uma relação ambígua com o Mercosul, alertando, de um lado, para os riscos de uma integração conduzida exclusivamente pela lógica do mercado e, de outro, defendendo um aprofundamento do próprio processo integrador, em direção a um mercado comum e em bases mais democráticas, como forma de assegurar um desenvolvimento econômico e social sustentável.

“Al priorizarse los aspectos comerciales y al tomarse como hilo conductor el aumento de la competitividad empresarial, tienden a crecer el desempleo, la marginalización de significativos segmentos sociales, y a deteriorarse aún más los salarios y las condiciones de trabajo⁵.” (CCSCS, 1992, p. 3).

A posição crítica das centrais em face do Mercosul parece então ser conjugada com um apoio e colaboração (evidente no perfil propositivo do sindicalismo mercosulino), dentro de uma estratégia que oscila entre uma *crítica colaboracionista* e um *colaboracionismo crítico* (COSTA, 2002, p. 81).

Vale lembrar que foi justamente nesse período de crise comercial no Mercosul que importantes iniciativas no âmbito sindical foram lançadas, como o Primeiro de Maio celebrado conjuntamente em áreas de fronteira (Rivera – Santana do Livramento) e os Encontros Sindicais do Mercosul (ex: Montevidéu – dezembro de 1999).

Surpreende, inclusive, que no período de crise no Mercosul entre 1999 e 2002, as centrais sindicais nacionais não tenham reproduzido o conflito entre os países. Não houve críticas, por exemplo, à desvalorização do real adotada pelo Brasil, optando-se pela defesa do reforço institucional do bloco como forma de evitar medidas unilaterais por parte dos membros⁶.

Pode-se questionar, contudo, que talvez a crise não tenha repercutido nas relações intersindicais porque o tema da integração não faz parte das prioridades dos

⁵ O trecho correspondente na tradução é: “Ao priorizarem-se os aspectos comerciais e ao tomar-se como fio condutor o aumento da competitividade empresarial, tendem a aumentar o desemprego, a marginalização de significativos segmentos sociais e a deteriorarem-se ainda mais os salários e as condições de trabalho.”

⁶ Em 1999, a CCSCS apresentou um pronunciamento público intitulado *A crise do Mercosul não se resolve com medidas comerciais. É preciso aprofundar e consolidar a integração*.

sindicatos dos membros. Apesar da crescente interdependência entre as economias que compõe o bloco, não se percebe uma articulação entre as políticas sindicais nacionais e a sua ação no Mercosul.

4 OS GOVERNOS PROGRESSISTAS NO MERCOSUL: UMA NOVA ERA PARA O SINDICALISMO REGIONAL?

A partir de 2003, com a eleição de governos identificados com as causas sociais, como os de Lula⁷, Kirchner e Tabaré Vazquez, reforçou-se ainda mais a atuação das centrais sindicais e das organizações sociais no bloco, já tendo sido realizadas inclusive Cúpulas Sociais em paralelo às reuniões de presidentes.

O próprio Mercosul pode ser entendido numa nova fase a partir desse momento, vivendo uma espécie de relançamento após anos de crise e instabilidade. Muitas iniciativas vêm sendo alinhavadas para corrigir as fragilidades normativas e institucionais do processo integrador, ademais de intensificar a sua dimensão social.

A carta que a CCSCS entregou aos presidentes do bloco na Cúpula de Montevideu em 2003 revelou otimismo “com as perspectivas que se abrem com as declarações e posicionamentos dos novos governos a favor de retomar o projeto de criação de um mercado comum, para que seja um instrumento para a construção de um novo modelo de desenvolvimento econômico e social” (CCSCS, 2003).

Como prova da maior vocação social do bloco, vale destacar a realização, em dezembro de 2006 em Brasília, da I Cúpula Social do Mercosul, que contou com o engajamento de diversos movimentos sociais e populares, notadamente as centrais sindicais, bem como de instituições do Mercosul e membros dos governos dos países-membro.

O evento serviu para ratificar a Agenda Social do Mercosul⁸, enfatizando a necessidade dos movimentos e organizações sociais participarem e incidirem efetivamente no processo decisório do bloco. Reconheceu-se, outrossim, que para se avançar “rumo a um Mercosul mais efetivo e democrático é fundamental enfatizar as

⁷ “O que caracteriza o PT não é apenas o sindicato, mas a sua força nos movimentos sociais” (SANTOS, 2012, p. 60).

⁸ Agenda Social emanada do I Encontro por um Mercosul Produtivo e Social, ocorrido em julho de 2006 em Córdoba.

dimensões política, social, trabalhista, ambiental e cultural da integração regional, em complementação às dimensões comercial e econômica”. (artigo 3º da Declaração Final).

Não bastaria, então, uma simples coordenação nos planos comercial e macroeconômico, devendo haver também uma crescente articulação nas políticas culturais, sociais e educacionais, estimulando a criação de uma identidade supranacional.

Na Cúpula do Mercosul realizada em agosto de 2010 em San Juan, na Argentina, a CCSCS entregou carta aos presidentes reafirmando seu “compromiso con la construcción de un nuevo modelo de integración a partir de los intereses de nuestros pueblos, basado en firmes acuerdos que profundicen los procesos económicos, políticos, sociales y culturales con equidad, inclusión social y mejor distribución de la riqueza.”(CCSCS, 2010)⁹.

O cenário de reforço da dimensão social do bloco, num contexto em que as centrais sindicais ocupam espaços de primeira linha nas administrações governamentais, casos evidentes do Brasil, com a CUT, e da Argentina, com a CGT¹⁰, permitiu igualmente alguns avanços no tocante às políticas mercosulinas para questões laborais, como no caso da criação em 2006 do Grupo de Alto Nível sobre Emprego (GANEMPLE) fruto de proposta originada na Comissão Sociolaboral do bloco (CSL).

Sabe-se, contudo, que os avanços no plano social e laboral são muito tímidos no bloco, limitados a iniciativas pontuais, como no caso do combate e fiscalização sobre o trabalho escravo e infantil em todos os países membros.

Parece haver, na verdade, uma falta de interesse efetivo das organizações sindicais nacionais pelo Mercosul, não indo além dos esforços realizados durante as

⁹ O trecho correspondente na tradução é: “Compromisso com a construção de um novo modelo de integração a partir dos interesses de nossos povos, baseado em firmes acordos que aprofundem os processos econômicos, políticos, sociais e culturais com equidade, inclusão social e melhor distribuição da riqueza.”

¹⁰ Na Argentina percebeu-se nos últimos anos um crescente confronto entre o executivo e o sindicalismo, especialmente com a CGT liderada por Hugo Moyano, que não manteve com o governo Cristina Fernández a relação estreita dos tempos de Nestor Kirchner.

cúpulas das centrais organizadas pela CCSCS. “*Hay una distancia entre la práctica nacional y la práctica regional de los sindicatos*” (CASTRO, 2007 b, p. 13)¹¹.

Reconhecendo-se que a ação sindical é feita fundamentalmente em resposta às iniciativas empresarias, é fundamental que se considere a centralidade das relações comerciais intrabloco e seus efeitos para os interesses dos sindicatos e dos trabalhadores. Considerando, ademais, os frequentes contenciosos comerciais entre Brasil e Argentina, além da percepção de uma recuperação do peso do bloco para as exportações do país (ver Tabela 1), é urgente a maior aproximação dos sindicatos à integração, principalmente em setores mais internacionalizados, que já integram as cadeias produtivas nacionais e que têm forte presença na região sob a liderança de empresas multinacionais, como o setor automotivo.

Existe, inclusive, uma tendência de os sindicatos promoverem negociações por empresa ou grupo empresarial, fruto da descentralização negocial das empresas que atuam no Cone Sul, comprometendo o avanço de negociações centralizadas ou por ramo de atividade.

Tabela 1 - Exportações do Brasil para o Mercosul

ANO	Exportações (US\$)	Participação no total expórtado
1991	2.309.352.601	7,30
1992	4.097.469.283	11,45
1993	5.386.909.641	13,97
1994	5.921.475.981	13,60
1995	6.153.768.222	13,23
1996	7.305.281.948	15,30
1997	9.045.110.950	17,07
1998	8.878.233.843	17,36
1999	6.778.178.415	14,12
2000	7.739.599.181	14,04
2001	6.374.455.028	10,94
2002	3.318.675.277	5,49
2003	5.684.309.729	7,77
2004	8.934.901.994	9,24

¹¹ O trecho correspondente na tradução é: “Existe uma distância entre a prática nacional e a prática regional dos sindicatos.”

2005	11.746.011.414	9,91
2006	13.985.828.343	10,15
2007	17.353.576.477	10,80
2008	21.737.308.031	10,98
2009	15.828.946.773	10,35
2010	22.601.500.959	11,19
2011	27.852.507.305	10,88
2012	22.801.529.665	9,40

Fonte: MDIC, 2013¹².

Vale destacar, ainda, diante das novas possibilidades representadas pela conformação de governos mais abertos ao diálogo com a sociedade e da busca declarada por uma integração mais democrática e participativa, que as centrais sindicais vêm tentando ampliar seu diálogo com outras organizações da sociedade civil. Nesse sentido, já em 2000, durante o II Encontro Sindical do Mercosul, defendia-se um estreitamento dos laços com as organizações mais representativas da sociedade civil, bem como o reforço das organizações sociais no Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul (FCES).

“Com a ampliação das alianças, há uma maior capilaridade das ações no conjunto da sociedade. É nesse sentido que as centrais do Cone Sul devem traçar novas formas de representação no mercado comum, rompendo com o corporativismo” (BARBIERO e CHALOULT, 2003, p. 227).

Dentre as críticas que se fazem ao FCES, por exemplo, chama atenção a ausência de um caráter democrático na participação dos seus membros, decorrente da falta de dotação orçamentária que permita um equilíbrio maior no acesso a padrões e empregados.

“El FCES carece de presupuesto y son las organizaciones miembros las que pagan los gastos de las reuniones y actividades. Para los empresarios, que también lo integran, esto no es un problema, pero sí lo es para el sindicalismo y las organizaciones sociales. La ausencia de presupuesto impide que el único organismo de representación de la sociedad civil garantice la igualdad en la participación de sus miembros, lo

¹²

Disponível

em:

<<http://www.desenvolvimento.gov.br//sio/interna/interna.php?area=5&menu=3785&refr=576>>.
Acesso em: 27 jun. 2013.

cual afecta el carácter democrático que el FCES debería tener” (CASTRO, 2007b, p. 13)¹³.

5 TÉCNICA, POLÍTICA E ESPAÇO PÚBLICO: UMA LEITURA HABERMASIANA DA AÇÃO SINDICAL NO MERCOSUL

A visão de ciência e técnica como ideologia proposta por Habermas (1973) reconhece que nas sociedades modernas a razão prática é submetida à potência da técnica. Como resultante do positivismo, essa *praxis*, que não responde às regras do método, se vê completamente deslegitimada.

Nesse cenário, a ciência é colocada a serviço da tecnologia e das forças produtivas, inscrevendo-se dentro de uma racionalidade própria à técnica e a serviço de um fim. É a teoria científica intervindo em nível político.

Para Habermas, isso esconde relações de dominação e compromete a possibilidade dos cidadãos criticarem racionalmente o poder. Teremos a técnica e a ciência a serviço do poder (dominação), quando este deveria ser produto de um processo de discussão e debate entre os atores sociais. Passa a haver um controle técnico da sociedade, afirmando-se as “necessidades” justificadas pela ciência como único critério possível para orientar a sociedade.

No Mercosul parece ser esse exatamente o caso, percebendo-se um domínio da técnica sobre a política, cabendo aos Estados comandar um processo integrador sem consulta ou participação efetiva da sociedade civil e até mesmo dos Parlamentos, limitados na maioria das vezes aos processos legislativos de internalização das decisões do bloco.

De fato, o Mercosul é visto como uma realidade inquestionável e inescapável pelos atores envolvidos, um produto natural da economia mundial no final dos anos 80 e início dos anos 90, além de se notabilizar por uma condução de caráter

¹³ O trecho correspondente na tradução é: “O FCES carece de orçamento e são os membros que pagam os gastos com reuniões e atividades. Para os empresários, que também o integram, isso não é um problema, mas, sim, para o sindicalismo e as organizações sociais. A ausência de orçamento impede que o único órgão de representação da sociedade civil garanta a igualdade na participação de seus membros, o que afeta o caráter democrático que o FCES deveria ter.”

intergovernamental, profundamente circunscrita às elites burocratizadas e especializadas do Estado¹⁴.

As próprias centrais sindicais costumam enxergar a formação do bloco como uma situação “dada”, em face da qual podem resistir ou tentar ajustá-la às suas necessidades, conforme já discutido acima. Dá-se uma cooptação da política pela técnica. Para Barbiero e Chaloult (2003) isso conduz a uma “privatização dos espaços públicos, à medida que limita os domínios, temas e assuntos susceptíveis de serem objeto de debates públicos e abertos, colocando-os no domínio privado, realizados através de reuniões em salas fechadas por um grupo limitado de experts”. Assim, o consenso produzido em torno da integração é frágil e antipolítico, não refletindo o exercício de uma pluralidade no espaço público.

A própria posição da teoria funcionalista sobre a integração recomenda uma prevalência dos critérios técnicos sobre os políticos, colocando o processo acima das demandas sociais e da ação de lobbies. No neofuncionalismo de Ernest Haas, por exemplo, a “busca da integração resultaria da ação de elites no âmbito governamental e no privado, estando pautada por uma visão pragmática de expectativas de ganho indutora de novas formas de ação política” (VAZ, 2002, p. 31).

Embora no curso da integração tenha havido uma abertura de espaços consultivos para os atores da sociedade civil, como o FCES e a CSL, a sua participação ainda é muito limitada, alijada dos foros decisórios do bloco. O Mercosul, então, antes de se formar como espaço público, revela-se como um espaço estatal. “Habermas já nos alertava, a partir do seu estudo sobre as transformações da esfera pública burguesa que, com a estatização da sociedade ou a socialização do Estado, o público passa a ser confundido com o Estado e vice-versa” (BARBIERO e CHALOULT, 2003, p. 204).

¹⁴ No caso da política externa brasileira, por exemplo, é notória a tradicional resistência e até mesmo impermeabilidade do Itamaraty a um diálogo mais efetivo com o cidadão, embora tenha havido alguns avanços nos últimos anos. “[...] observa-se que a instituição adquiriu, desde cedo, uma autonomia crescente em relação ao sistema social e ao próprio aparelho estatal [...]” (MELLO, 2000, p. 58).

Essa percepção reforça a noção de que no Mercosul não se verifica verdadeiramente um poder resultante da ação comunicativa, orientada por uma razão prática, mas um poder resultante da ação estratégica do Estado.

Não obstante adotemos como base conceitual de espaço público o modelo discursivo de Habermas, também tem utilidade na apreciação crítica do papel das centrais sindicais o modelo agonístico de Hannah Arendt (1999), que distingue o social e o político, e opõe a ação ao trabalho/labor (relegados à esfera privada).

Em *A Condição Humana*, a autora defende que a “ascensão do social” acarretou o desaparecimento do universal, da preocupação geral com a associação política e com a *res pública*.

“Arendt vê neste processo de oclusão do político pelo social uma transformação do espaço público: indivíduos não mais agem, apenas se comportam (como produtores, consumidores e moradores urbanos). Esta conotação negativa que empresta à ascensão do social está no núcleo do que é identificável como o antimodernismo da autora alemã” (VIEIRA, 2001, p. 52).

O recurso a Arendt passa a ser útil na medida em que se faz necessário ressaltar a importância de uma ação das centrais sindicais para além do estritamente social, devendo engajar-se de forma crescente na política do bloco. Assim, é louvável a reivindicação de maior participação nos espaços decisórios e na definição do modelo de integração a ser seguido, extrapolando uma agenda limitada a temas estritamente sociolaborais como direito de greve, autonomia sindical e negociação coletiva no plano regional.

Para Arendt não é a política que deve proteger a coletividade e, sim, a coletividade que deve salvaguardar a política da sua cooptação na ordem social, mediante ações inerentes à prática da cidadania.

“No caso específico do Mercosul as centrais sindicais têm conseguido fundar a emergência de um espaço público em torno da CCSCS, cuja mola propulsora é menos o *labor* e mais as “injustiças” relacionadas às sociedades das quais elas fazem parte. Os sindicatos buscam ter direito à palavra e tentam se constituir, no Mercosul como um espaço público” (BARBIERO e CHALOULT, 2003, p. 206).

É importante frisar nesse processo que a eventual institucionalização desse espaço público pode não ser garantia de formação de uma vontade política. Esta não

se coaduna com a urgência na tomada de decisões que caracteriza a atuação das autoridades políticas e administrativas, pressupondo uma deliberação. Para que a decisão não se desligue da deliberação, “o espaço público institucional deve ficar próximo ao espaço público não organizado” (BARBIERO e CHALOULT, 2003, p. 207).

Conforme já afirmado acima, uma das fragilidades do sindicalismo no Mercosul resulta do fato de que o tema da integração não faz parte dos principais tópicos de discussão das centrais sindicais. “*Las organizaciones sindicales nacionales, más allá del esfuerzo de las cúpulas de las centrales que integran la CCSCS, todavía no han dado prioridad al MERCOSUR en sus agendas*” (CASTRO, 2007b, p. 13)¹⁵.

De fato, falta maior articulação entre as práticas sindicais nacionais e as práticas sindicais regionais, notadamente em setores econômicos que refletem cadeias produtivas de alcance regional. No setor automotivo, por exemplo, sindicatos da região têm representantes em comitês globais de trabalhadores da Mercedes e da Volkswagen, mas não se organizaram em comitês regionais.

Assim, diante da marginalidade do tema Mercosul para a agenda das centrais e inclusive para seus dirigentes, ficando a participação nas reuniões do bloco muito circunscrita a alguns assessores especializados ou diretores de assuntos internacionais, pode-se reconhecer uma dificuldade significativa em articular debates e deliberações amplas e participativas e a quase completa exclusão dos filiados em tudo o que diz respeito à integração. Esse desligamento entre as ações sindicais mercosulinas e os espaços públicos não organizados resulta numa intervenção pouco articulada com a opinião pública.

É o que Habermas (1984) qualificaria como opinião quase pública, dado o isolamento das ações desses atores, que, embora sensíveis às questões políticas, sofrem de uma falta de comunicação, impedindo que se forme um público. Além disso, a institucionalização pelo poder de quem veicula esta opinião resulta num posicionamento oficial que oculta muitas vezes os debates de fundo, resultando

¹⁵ O trecho correspondente na tradução é: “As organizações sindicais nacionais, para além do esforço das cúpulas das centrais que integram a CCSCS, ainda não deram prioridade ao Mercosul em suas agendas.”.

numa opinião semicrítica, pouco útil para uma realidade como o sindicalismo no Mercosul.

Assim, a articulação de uma esfera de opinião quase pública, representada pelas centrais sindicais, com a opinião dos cidadãos não organizados ou não institucionalizados amplia a capacidade de formulação de um espaço público verdadeiramente crítico no bloco.

“[...] O contexto comunicativo de um público só consegue estabelecer-se de tal modo que o circuito formalmente há pouco fechado da opinião quase-pública passa a ser intermediado com o setor informal das opiniões até então não-públicas através de uma publicidade crítica efetivada em esferas públicas internas à organização” (HABERMAS, 1984, p. 290).

No âmbito do Mercosul, a ação sindical deve então ser pensada em outras bases, para além do *animal laborans* de Arendt, indo além das lutas tradicionais por direitos trabalhistas, mas buscando a “conquista e a formação de uma opinião pública” (BARBIERO e CHALOULT, 2003). Nessa nova estratégia de luta, não bastam foros oficiais e institucionalizados como o FCES e CSL, sendo necessária a formação de espaços públicos fora da esfera oficial do bloco e para além do plano nacional, dentro do que se poderia chamar de espaço público transnacional.

Destaca-se, nesse contexto, a importância das centrais sindicais, que, muito embora ainda não priorizem o tema da integração em suas agendas, têm a possibilidade de transformar o Mercosul em um verdadeiro espaço público. Para tanto, seguindo a crítica de Habermas quanto ao domínio da técnica sobre a política (ação prática), é preciso escapar à visão do bloco como um processo irreversível e justificado pela ciência.

De fato, não cabe às centrais sindicais defender apenas direitos e garantias sociolaborais, numa postura de mera resistência às ameaças representadas pelo mercado, mas é preciso engajar-se na busca de uma verdadeira integração social e produtiva, aberta à participação e legitimada por uma opinião pública, dentro do que Arendt concebe como sendo a reabilitação da política em face do social.

“Esperava-se que as centrais sindicais se interessassem somente pelos temas trabalhistas e

adotassem uma estratégia `defensiva´ [...] que garantisse que os quatro países aceitassem um patamar básico de defesa dos direitos trabalhistas. Mas o sindicalismo foi além e adotou uma estratégia `ofensiva´, reivindicando participação nos chamados subgrupos econômicos e voltados para a produção. [...] As entidades sindicais perceberam que não deveriam atuar somente sobre as consequências, mas tratar de intervir nas esferas que determinavam as políticas econômica e produtiva, pois ali se definiriam medidas a favor ou contra a manutenção e geração de empregos.” (CASTRO, 2007a, p. 56).

“La CCSCS impulsó un acuerdo de integración basado en la complementación productiva, destacó la necesidad de consolidar el desarrollo productivo, profundizar la institucionalidad de la integración, etc. Hasta entonces, las centrales sindicales de otras regiones, y las ONG en general, se limitaban a hablar de los aspectos estrictamente sociales.” (CASTRO, 2007b, p. 11)¹⁶.

Nesse ponto, vale notar que a dimensão social pode vir representada pela lógica de “fluxo” ou “estoque” (ALMEIDA, 1999). O “fluxo” significaria a participação dos trabalhadores e outras forças sociais no próprio *processo* de formulação de decisões em matéria de integração, ou seja, a sua incorporação aos mecanismos consultivos, negociais e eventualmente decisórios. Quanto ao “estoque”, ele poderia representar a acumulação de “direitos adquiridos”, de “conquistas sociais”, de sistemas mais avançados de proteção e de promoção de trabalho, logrados como *resultado* das realizações efetivas da integração.

Cabe às centrais, então, aumentar sua articulação com outras organizações da sociedade civil, numa conjunção de forças e demandas ampliadas que ensejem uma participação crítico-propositiva sobre o curso da integração e, principalmente,

¹⁶ O trecho correspondente na tradução é: “A CCSCS impulsionou um acordo de integração baseado na complementação produtiva, destacou a necessidade de consolidar o desenvolvimento produtivo, aprofundar a institucionalização da integração, etc. Até então, as centrais sindicais de outras regiões, e as ONG em geral, se limitavam a falar de aspectos estritamente sociais.”

marquem a diferença entre o público e o estatal, condição básica para evitar a refeudalização do espaço público reconhecida por Habermas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. R. A dimensão social nos processos de integração. In: CHALOULT, Y.; ALMEIDA, P. R. (Org.). Mercosul, Nafta e Alca: a dimensão social. São Paulo: LTr, 1999. p. 17-37.

ARENDT, H. A Condição Humana. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999.

BARBIERO, A.; CHALOULT, Y. Desafios, estratégias e alianças das centrais sindicais no Mercosul. Civitas – Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, ano 1, n. 1, p. 55-80, jun. 2001.

BARBIERO, A.; CHALOULT, Y. Poder e déficit democrático no MERCOSUL: Estados, centrais sindicais e sociedade civil. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

BAUMANN, R. Mercosul: Origens, Ganhos, Desencontros e Perspectivas. In: _____. Mercosul: Avanços e Desafios da Integração. Brasília: CEPAL; IPEA, 2001.

BAUMANN, R; MUSSI, C. Mercosul: Então e Agora. Brasília: CEPAL, 2006.

CASTRO, M. S. P. El sindicalismo frente al Mercosul. Montevideú: Friedrich Ebert Stiftung, 2007b.

CASTRO, M. S. P. Mercosul: frente e verso. 2007a.

CAVARIANI, C. O Grupo Brasil: experiência de empresários brasileiros na Argentina. In: WANDERLEY, L. E. ; VIGEVANI, T. (Orgs.). Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul. São Paulo: Educ, Unesp, 2005.

CCSCS. Carta a los presidentes. 1992. Disponível em: <<http://www.ccscs.org/documentos-ccscs/publicaciones-y-documentos/10>>. Acesso em: 15 nov. 2010.

CCSCS. Carta a los presidentes. 1993. Disponível em: <<http://www.ccscs.org/documentos-ccscs/publicaciones-y-documentos/10>>. Acesso em: 15 nov. 2010.

CCSCS. Carta a los presidentes. 2003. Disponível em: <<http://www.ccscs.org/documentos-ccscs/publicaciones-y-documentos/10>>. Acesso em: 15 nov. 2010.

CCSCS. Carta a los Presidentes. 2010. Disponível em:
<<http://www.ccscs.org/documentos-ccscs/publicaciones-y-documentos/10>>. Acesso em: 15 nov. 2010.

CCSCS. Por otro MERCOSUR con empleo para todos. III Cumbre Sindical MERCOSUR. 2001. Disponível em <<http://www.ccscs.org/documentos-ccscs>>. Acesso em: 15 nov. 2010.

CCSCS. Por um Mercosul com emprego, salários e proteção social. 2000. Disponível em <http://www.sindicatomercosul.com.br/noticias.asp?numero=472>. Acesso em: 15 nov. 2010.

CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe – 2004. Santiago, 2005a.

CEPAL. Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe – 2005. Santiago, 2005b.

CEPAL. Estudio económico de América Latina y el Caribe 2006-2007. 2007. Disponível em:
<<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/29293/P29293.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>>. Acesso em: 10 abr. 2011.

COSTA, H. A. A ação sindical na União Européia e Mercosul: limites e desafios. Revista Crítica de Ciências Sociais, 62, jun. 2002. p. 69-96.

CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL. Declaração final, 2006. Disponível em:
<http://blogs.cultura.gov.br/mercosul/files/2007/05/declaracaofinal_logo.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2013.

CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL. Declaração final, 2012. Disponível em:
<<http://www.socialmercosul.org/declaracao-de-brasilia/>>. Acesso em: 8 jan. 2013.

DULCI, L. S. Mercosul social e participativo: construindo o Mercosul dos povos com democracia e cidadania. 2010. Disponível em:
<<http://www.secretariageral.gov.br/internacional/mercosul>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

FIGUEIRAS, M. S. Mercosul no contexto latino-americano. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

GADELHA, M. F. Salvaguardas no Mercosul. Debate Mercosul. Rio de Janeiro: Cebri, n. 1, jan./ mar. 2005.

GENEYRO, R.; VAZQUEZ, M. La ampliación de la agenda política y social para el Mercosur atual. Aldea Mundo, v. 11, n. 20, maio 2006. p. 7-18.

GÓMEZ, J. M. Globalização, Estado-nação e cidadania. *Contexto Internacional*, v. 20, n. 1, jan./jun. 1998. p. 7-89.

HABERMAS, J. *La technique et la science comme idéologie*. Paris: Gallimard, 1973.

HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HIRST, M. A dimensão política no Mercosul: atores, politização e ideologia. In: ZYLBERTAJN, H. et al (Orgs.). *Processos de integração regional e a sociedade: o sindicalismo na Argentina, Brasil, México e Venezuela*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. p. 272 - 308.

LIMA, M. R. S. Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. *Revista Brasileira de Comércio Exterior, Funcex*, Rio de Janeiro, n. 83, ano XIX, abr/jun 2005.

LIMA, M.R.S. Brazil's alternative vision. In: MACE, G.; BÉRANGER, L. (Orgs.). *The Americas in transition*. Boulder/Londres: Lynne Rienner, 1999. p. 133-152

MARKWALD, R. A. Política externa comercial do governo Lula: o caso do Mercosul. *Revista Brasileira de Comércio Exterior. Funcex*, Rio de Janeiro, n. 83, ano XIX, abr/ jun 2005.

MARTINS, J. R. V.; SILVA, C. A. Políticas sociais e participação social: a constituição de uma esfera pública regional no Mercosul. *Boletim de Economia e Política Internacional – Ipea*, n. 5, p. 65-71, jan/ mar 2011.

MARTINS, J. R. V.; SILVA, C. A.; GOMENSORO, F. Mercosul social e participativo: a ampliação da esfera pública regional. In: CAETANO, G. *Mercosul 20 anos*. Montevideu: Cefir, 2011. p. 137-160.

MELLO, F. de C. O Mercosul e a Alca. In: ALBUQUERQUE, J.A.G. e OLIVEIRA, H.A. de (Orgs.). *Relações internacionais e sua construção jurídica: a Alca e os blocos internacionais*. São Paulo: FTD, 1998. p. 14-58.

SARTI, I. O Brasil e a integração nos 20 anos do Mercosul. *EPPG*, fev. 2012

SCHOLTE, J. A. *Global civil society: changing the world?* CSGR Working Paper n. 31/99. Department of Politics and International Studies: University of Warwick, 1999. Disponível em: <http://wrap.warwick.ac.uk/2094/1/WRAP_Scholte_wp3199.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2010.

SIMÕES, A. J. F. *Eu sou América do Sul*. Brasília: Funag, 2012.

SIMÕES, A. J. F. Mercosul: uma visão estratégica às vésperas de seu 20º aniversário. Dossiê Cebri, v. 2, ano 9, p. 14-16, 2010.

SORJ, B. (Des)construindo a sociedade civil na América Latina. In:_____. Usos, abusos e desafios da sociedade civil na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2010. p. 7-16.

VAZ, A. C. Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul. Brasília: IBRI, 2002.

VÁZQUEZ, M. MERCOSUR: Estado, economía, comunicación y cultura. Buenos Aires: Eudeba, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1998.

VENTURA, D. Focos – Fórum contexto internacional e sociedade civil. Cadernos Direito GV, v.2, n. 4, p. 29-42, julho 2006.

VIEIRA, L. Os argonautas da cidadania: A sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro/ São Paulo: Record, 2001.

VIGEVANI, T.; MARIANO, K. L. P. Os atores sociais e a Alca. In: ALBUQUERQUE J.A.G.; OLIVEIRA H. A. (Orgs.). Alca: Aspectos históricos, jurídicos e sociais. São Paulo: FTD, 1998. p. 72-102.

WANDERLEY, L. E. Sociedade civil, integração regional e Mercosul. In: WANDERLEY, L. E.; VIGEVANI, T. (Orgs.). Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul. São Paulo: Educ, Unesp, 2005. p. 207-251.

WANDERLEY, L. E.; RAICHELIS, R. Gestão pública democrática no contexto do Mercosul. In: SIERRA, G. (Org.). Los rostros del Mercosur: El difícil camino de lo comercial a lo societal. Buenos Aires: Clacso, 2001. p. 155-182

XXXVI CÚPULA DE PRESIDENTES DOS ESTADOS PARTES E ASSOCIADOS DO MERCOSUL. Comunicado Conjunto. Costa do Saúipe, 2008. Disponível em: <<http://langreen.blogspot.com.br/2008/12/xxxvi-cpula-de-chefes-de-estado-do.html>>. Acesso em: 27 jan. 2013.

O PAPEL DA UNASUL NO DESENVOLVIMENTO DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA: A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA CLAÚSULA DEMOCRÁTICA

Diaulas Costa Ribeiro¹
Júlio Edstron S. Santos²

1 INTRODUÇÃO

Tanto os dados internos dos Estados sul americanos, quanto de instituições internacionais como, por exemplo, a Organização dos Estados Americanos (OEA) ou a Organização dos Estados Unidos (ONU) demonstram que a nossa região tem as maiores assimetrias físicas, econômicas e sociais do planeta Terra.

Bem como a constatação das desigualdades deve impulsionar ações estatais e da sociedade civil organizada no sentido de diminuir as dificuldades sociais, tanto dentro dos países sul americanos, quanto na América como um todo.

Uma das formas de superação das assimetrias nesse Continente é a construção de democracias participativas que sejam fomentadas pelas demandas sociais e busquem efetivar direitos como educação, saúde e segurança.

Salienta-se que a construção de um ambiente democrático também é um dos instrumentos necessários para a efetivação dos processos de integração regional na

¹ Pós-Doutorado pela Universidade Complutense de Madrid, Espanha. Doutor em Direito pela Universidade Católica Portuguesa, Lisboa. Diretor do Curso de Direito da Universidade Católica de Brasília. Procurador de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

² Doutorando em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – UNICEUB. Mestre em Direito Internacional Econômico pela UCB/DF. Coordenador de Ensino à Distância da Faculdade Anasps. Coordenador do Curso de Direito do Uniplan/DF. Membro dos grupos de pesquisa Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor (NEPATS) da UCB/DF, Políticas Públicas e Juspositivismo, Jasmoralismo e Justiça Política do UNICEUB.

América Latina, sendo que na atualidade estes procedimentos buscam o desenvolvimento sustentável da sociedade.

Bem como, frente aos processos de globalização que aproximam Estados, empresas e pessoas notam-se na América Latina a criação de organismos internacionais que buscam a integração regional como a União das Nações Sul Americanas (Unasul) que busca agregar valores comuns entre os seus Estados-membros.

Constata-se pela análise do seu ato constitutivo e sucessivos documentos de aprimoramento jurídico, que entre os valores centrais da Unasul se encontra a democracia. Que é inclusive, um dos requisitos necessários para que um Estado integre esse organismo internacional. Além do que, há em vigor um protocolo que busca efetivar a manutenção do ambiente democrático entre os seus membros.

O problema de pesquisa que motiva a presente análise pode ser descrito sinteticamente como: Qual o papel da Unasul na construção de um ambiente democrático na América Latina atual?

Assim, o presente estudo busca demonstrar mediante a revisão bibliográfica e análise de casos práticos que a Unasul é uma ferramenta de integração regional na América Latina, já que dela participam doze Estados hodiernamente, com interesses e objetivos em comum.

2 A DEMOCRACIA NA ATUALIDADE

O modelo de democracia é um dos legados da Grécia antiga, segundo o qual a produção legislativa deixou de ser uma prerrogativa da autoridade do governante e tornou-se uma contribuição da sociedade que, por meio dos seus representantes, tinha suas necessidades discutidas e possivelmente atendidas, ou ainda: “A democracia traduz a ideia de soberania popular, de governo da maioria, que somente se consolida, verdadeiramente, ao longo do século XX” (BARROSO, 2015, p1). Também nessa direção, é o entendimento do mestre de Turim:

Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras

(primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos (BOBBIO, 2000, p. 112).

Não se pode olvidar que, desde a Grécia antiga até a atualidade, a democracia percorreu um longo caminho de depuração, enfrentando resistências, atrasos e antagonismos. Tais como a instauração de um ambiente político que reconhecesse a igualdade e o direito ao sufrágio universal. Até se tornar um padrão internacionalmente aceito pelos Estados e a sociedade internacional.

Além disso, o contexto teórico e social no qual o assunto se situa deve ser considerado, haja vista que: “quando se discute a democracia, talvez nada proporcione confusão maior do que o simples fato de “democracia” referir-se ao mesmo tempo a um ideal e uma realidade” (DAHL, 2009, p.17).

Tal constatação demonstra que a academia deve subsidiar a criação de instrumentos, tanto para o esclarecimento sobre as dúvidas do conceito, os objetivos e os instrumentos que efetivam a democracia, quanto para propiciar condições para propiciar o desenvolvimento de um ambiente democrático e inclusivo na América Latina.

A academia deve impulsionar condições para o desenvolvimento da democracia com o exercício de práticas cidadãs que se iniciem em sala de aula, tomem corpo com os estudos científicos e ultrapassem os umbrais da universidade. Com a divulgação dos resultados das pesquisas e de práticas extensionistas que proporcionem condições da instauração e cristalização de um ambiente democrático.

Nesse diapasão, no relatório “A democracia na América Latina. Rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãos”, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que traz uma análise da qualidade da democracia dos Estados latino-americanos, demonstrando a amplitude das respectivas condições, explica-se: “A democracia é uma imensa experiência humana. Está ligada à busca histórica de liberdade, justiça e progresso material e espiritual. Por isso é uma experiência permanentemente inconclusa” (PNUD, 2004, p. 35).

Constata-se que, virtualmente, os Estados latino-americanos se autodenominam democráticos, causando desinformação tanto sobre o conceito de

democracia, quanto sobre o conteúdo material e procedimental de um Estado Democrático de Direito, que é ainda um paradigma em construção, já que seus contornos e limites ainda não estão definidos.

Valendo destacar que a confusão conceitual ainda é agravada por um discurso estatal de sentido oposto à realidade da efetivação de direitos, que incentiva discursos nacionalistas e excludentes que não auxiliam na construção do Estado Democrático de Direito.

Há de se reconhecer que a democracia na atualidade deve ser mais do que uma técnica de decisão calcada na vontade da maioria. Isto porque os dilemas da atualidade de uma modernidade líquida tal como proposto por Bauman, busca a superação das diferenças individuais e sociais que são visíveis na atualidade.

Assim, no plano teórico, espera-se que a democracia seja um agente de transformação das desigualdades, através da inclusão dos cidadãos. No plano prático, que ela se transforme em uma ferramenta de supressão do autoritarismo e proporcione maneiras de acesso aos direitos básicos como educação, saúde e segurança. Bem como atue pelo reconhecimento das necessidades sociais e a construção de instancias deliberativas como, por exemplo, os conselhos e orçamentos participativos.

Historicamente, verifica-se que a simbiose entre o Estado e a democracia não ocorreram rapidamente, e o elo entre elas ainda não está totalmente consolidado, tendo em vista que o modelo de representação popular adotado atualmente passa por uma séria crise de legitimidade, já que há um questionamento sobre a efetiva representatividade das pessoas nas instâncias decisórias como se assistiu nos movimentos denominados “Primavera Árabe” ou mesmo nos movimentos de rua presenciados no Brasil, devido as crises políticas e financeiras entre os anos de 2012 a 2016.

Assim, “os problemas da democracia moderna permanecem estruturalmente ligados a essas sociedades” (VAZ, 1988, p. 14), tal como a exclusão social, já que, como padrão, a democracia resolve e ao mesmo tempo impõe desafios que devem ser superados pela sociedade, como a criação de uma igualdade que inclua todos os cidadãos.

Cabe então o seguinte esclarecimento sobre a função da democracia na atualidade: “Importante ressaltar que a Democracia apresenta o critério de legitimidade subsidiada pela ideia de que as decisões políticas devem ser tomadas por aqueles que estarão submetidos a elas, com ampla discussão política” (OLIVEIRA, 2014, p.41).

Segundo, mais um ponto que deve ser levantado é que teóricos da democracia, como Manuel Gonçalves Ferreira Filho (1974), vêm defendendo que a democracia é mais do que uma utopia, é um ideal possível, desde que sejam preenchidos os requisitos de adaptação e acomodação a uma sociedade complexa e plural, como a atual, que tem valores complexos, bem como demandas variadas ou mesmo contrapostas, como por exemplo, a integração de minorias que buscam o reconhecimento dos seus direitos.

A democracia também deve ser entendida como um instrumento de construção de uma sociedade mais igualitária, assim como a busca pela efetivação dos direitos fundamentais pode ser entendida como a finalidade precípua do Estado na atualidade brasileira, que ainda busca consolidar a construção do Estado Democrático de Direito anunciado no Preambulo da Constituição de 1988.

A Democracia não pode ser considerada como um mero conceito político abstrato e estático, mas precisamos analisá-lo como um processo de afirmação e de garantia dos direitos fundamentais que o povo conquista no decorrer de sua história (SILVA, 2012, 42)

É importante não olvidar que hoje praticamente todos os Estados se autodenominam democráticos inclusive alguns com características autoritárias como Cuba, Coreia do Norte e Síria, causando ainda mais dificuldades para se estabelecer um padrão do que é realmente a democracia.

Há de se notar que, na América Latina, apenas três países têm mais de 30 anos de regime democrático ininterrupto e que praticamente todos passaram há pouco tempo por regimes autoritários. Na atualidade, eles presenciam a necessidade de medidas de reparações jurídica e histórica, denominadas “justiça de transição”³

³ Segundo as Nações Unidas (ONU) a Justiça de Transição é: “o conjunto de processos e mecanismos associados à tentativa de uma sociedade lidar com legados de abusos em larga escala ocorridos no passado, buscando assegurar *accountability*, justiça e reconciliação. A justiça de transição consiste em

ou “justiça de pós-conflito”, tendo em vista, que são aplicadas após uma mudança de regime.

Inclusive, o tema da justiça de transição vem se afirmando na América Latina com as condenações por parte da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), como foi o caso da Argentina, Brasil, Chile e Paraguai, por exemplo, que tiveram suas leis de autoanistia consideradas incompatíveis frente o Pacto Interamericano de Direitos Humanos de 1969.

Nota-se que há uma confusão conceitual sobre o que é a democracia, a ponto de o sociólogo português Boaventura de Souza Santos questionar, em uma das suas obras mais recentes, “Epistemologias do Sul”: “Quem hoje ousa se opuser a democracia e aos direitos humanos” (SANTOS, 2002, p. 26).

Tal confusão conceitual acontece porque tanto a democracia quanto os direitos humanos são estandartes fundamentais da sociedade nacional e internacional da atualidade. Ou ainda, conforme o jusfilósofo e constitucionalista do Largo São Francisco Manuel Gonçalves Ferreira Filho:

A Democracia está em toda parte. Todas as constituições e leis políticas, todas as filosofias e todos os programas de Governo, sem exceção, aderem a democracia; todos os revolucionários pretendem realiza-la de verdade (FERREIRA FILHO, 1974, p. 1)

Há de se reconhecer que a democracia deve ser mais do que uma técnica de decisão calcada na vontade da maioria. No plano teórico, espera-se que a ela seja um agente de transformação das desigualdades e no plano prático ela se transforme em uma ferramenta de supressão do autoritarismo tão presente na história da América Latina e proporcione maneiras de acesso aos direitos básicos como educação, saúde e segurança, em nossa região que é a mais desigual do mundo, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU).

Não se deve olvidar que a democracia é considerada a forma de governar que mais protege e promove o desenvolvimento do ser humano e a promoção de suas características fundamentais, chegando-se a seguinte conclusão: “um governo

processo e mecanismos judiciais e não judiciais”. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2006/980&referer=/english/&Lang=S acesso em 06 maio 2016.

democrático não basta para garantir que essas características se desenvolvam, mas é essencial” (DALH, 2009, p.69).

2.1 Desafios da democracia latino-americana na atualidade

A América, que também já foi conhecida como o Novo Mundo, foi palco de um processo contínuo de migração de indivíduos e de famílias de todos os continentes habitados, cuja vinda proporcionou condições para a construção de uma sociedade verdadeiramente plural.

A América do Sul é fruto desta diversidade onde povos indígenas, imigrantes europeus e dos demais continentes convivem formando um ambiente multicultural e com enormes discrepâncias econômicas e sócias que criam um ambiente marcado por avanços e retrocessos democráticos, como ocorreu com os governos militares na década de 1960 e a transição democrática dos anos de 1980.

A América do Sul continua a mostrar-se um continente de promessas não cumpridas. Apesar de seu enorme potencial geográfico proporcionado pela abundância de recursos naturais e capital humano, suas sociedades quedam-se mergulhadas em indicadores de desenvolvimento social e econômicos relativamente medíocres (CESAR; FERREIRA JUNIOR, 2016, p. 5.)

Essa é uma das regiões mais desafiadoras para a instauração de um ambiente democrático para a humanidade. Nela há o rio Amazonas com a maior vazão de água doce do mundo, a floresta amazônica que tem um potencial biotecnológico inigualável, cordilheiras entre as mais altas e intransponíveis do planeta e também o mais profundo abismo de desigualdades sociais e econômicas.

Os fatores acima influenciam diretamente a implementação e o desenvolvimento da integração regional e da democracia em nossa área territorial. Tanto que, ao menos historicamente, pode-se concluir, conforme Mendonça (2009, p. 4), que “A América Latina é uma área cujas características principais são a especificidade de sua colonização e a desigualdade econômica e social em proporções não encontradas em outras regiões do mundo.” Mas segundo o PNUD (2010, p. 4), embora 10 dos 15 países mais desiguais do mundo se localizem nessa

região, “A conclusão é que é possível reduzir a desigualdade através de políticas públicas que tirem a região da armadilha da desigualdade”.

As desigualdades em países latino-americanos também são ampliadas pelas disparidades entre os vizinhos que têm problemas estruturais e sociais parecidos, assim há grandes desafios de integração regional por questões históricas, culturais e econômicas ou ainda conforme a literatura específica:

A América Latina tem sido muito lembrada nos estudos sócio-políticos como uma região sem realização democrática própria, devido às crises de extrema instabilidade político-institucional na história de cada país que dela faz parte (CESAR; FERREIRA JUNIOR, 2016, p. 9.)

A desigualdade entre países da América Latina é evidenciada pelo Índice GINE, que mede as desigualdades nessa região desde a década de 60 (século XX). Ribeiro (2006, p 3) exemplifica a variação desse índice em alguns países (tabela 1):

Tabela 1 - Demonstrativos do índice GINI em países da América

Fonte: Ribeiro (2006, p 3)

	Coefficiente de Gini	Percentual da renda total acumulado pelos 10% mais ricos	Percentual da renda total acumulado pelos 20% mais pobres	Razão de renda entre 10o e o 1o decil.
Brasil (2001)	59.0	47.2%	2.6%	54.4
Guatemala (2000)	58.3	46.8%	2.4%	63.3
Colombia (1999)	57.6	46.5%	2.7%	57.8
Chile (2000)	57.1	47.0%	3.4%	40.6
México (2000)	54.6	43.1%	3.1%	45.0
Argentina (2000)	52.2	38.9%	3.1%	39.1
Jamaica (1999)	52.0	40.1%	3.4%	36.5
República Dominicana (1997)	49.7	38.6%	4.0%	28.4
Costa Rica (2000)	46.5	34.8%	4.2%	25.1
Uruguai (1997)	44.6	33.5%	4.8%	18.9

Contudo, um dos maiores desafios da América Latina é cristalizar um ambiente democrático, no qual a participação cidadã construa opções para a superação das desigualdades. Bem como a criação de um ambiente de participação cidadão, que proporcione condições de mudanças políticas, econômicas, sociais, etc. Assim, há que se constatar: “nesse caminho não há atalhos: consolidar a democracia é um processo, não um ato isolado” (PNUD, 2004, p. 19).

Porém, há que se reconhecer que o ambiente democrático da América Latina vem paulatinamente se consolidando, com base na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, um processo de responsabilização dos artífices da instauração de regimes militares da década de 1960, em países como Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai.

Contudo, não se deve olvidar dos retrocessos democráticos que ocorreram na América Latina na década de 90, com os golpes perpetrados pelo General Raúl Cedras, no Haiti, Alberto Fujimori, no Peru (autogolpe), e por Lino Oviedo, no Paraguai, foram superados com a participação pacífica dos Estados latinos americanos e das instituições internacionais que atuam na região. Já que tais fatos demonstram que todos devem estar atentos a ataques que são feitos a democracia em momentos de dificuldades ou instabilidades sociais.

O processo de integração entre os Estados latinos americanos não deve ser observada por um prisma maniqueísta, já que há tanto evoluções nos procedimentos de aproximação como a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), MERCOSUL, Aliança do Pacífico, etc e retrocessos com movimentos nacionalistas e atentados contra a democracia como relatada acima.

Seguindo, “as especificidades dos países latino-americanos, as novas democracias da região tenderam a certo insulamento da política, enfocando sobremaneira sua dimensão administrativa e procedimental”, tal como explicam Guimarães et al. (2014, p. 17). Isto porque a América Latina não tem um processo forte de integração regional que proporcione uma comunicação democrática efetiva como ocorrer com a União Europeia, que já tem até mesmo instâncias jurídicas como o Tribunal de Justiça Europeu. Isso demonstra tanto a centralização estatal na

realização de políticas públicas, quanto os movimentos pendulares entre os espectros políticos que são presenciados na América Latina atualmente.

Exemplificando as assimetrias e o grau de dependência do cidadão e da sociedade civil para com o Estado na América Latina, verificamos que segundo o sítio eletrônico do Ministério das Relações Exteriores da República do Paraguai, esse país teve, em 2015, um Produto Interno Bruto (PIB) de, aproximadamente, R\$ 100.000.000,00¹ (cem bilhões de reais), enquanto o Brasil, no mesmo ano, investiu apenas em educação, segundo dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAF) R\$ 88.600.739.991,53² (oitenta e oito bilhões, seiscentos milhões, setecentos e trinta e nove mil, novecentos e noventa e um reais e cinquenta e três centavos).

Além das assimetrias, a América Latina convive com um pêndulo democrático incompleto, com presidentes que se identificam com diferentes espectros políticos, como Lula, Mujica e Chaves, alinhados a pensamentos mais sociais, e Fernando Henrique, Álvaro Uribe e Felipe Calderón, mais relacionados com o liberalismo.

O ponto central entre esses presidentes foi a convivência pacífica e a (re)construção de uma agenda regional, com a criação de estruturas internacionais como a da Comunidade Andina, a do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) que, além dos objetivos econômicos, auxiliam o processo de globalização e de democratização da América Latina, com a manutenção de um diálogo constante.

La democracia procedimental se impulsó a lo largo y ancho del subcontinente y, los sistemas multipartidistas, limitados a la figura de la representación, parecieron convertirse en el antídoto contra el autoritarismo y la fuente de un desarrollo prominente para el futuro, que situó en su centro de interés los procesos de integración latino-americana (CORONADO, 2016, p. 57).

¹ Dados do Ministério das Relações Exteriores da República do Paraguai. Disponível em: <http://www.mre.gov.py/v2/cancilleria/anuario-de-la-politica-externo-paraguaya.pdf>

² Sistema utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do governo federal.

As dificuldades procedimentais da construção da democracia também podem ser verificadas nos processos constitucionais experimentados pelos presidentes Fernando Lugo do Paraguai, em 2012, Dilma Roussef do Brasil, em 2016, e a crise institucional com Nicolás Maduro da Venezuela, também em 2016.

Os exemplos apontados não buscam discutir ideologias ou conformidade em relação aos processos constitucionais em cada um dos Estados indicados, mas tão somente demonstrar que há dificuldades de manutenção dos ambientes democráticos na América Latina.

Assim, apesar de uma calma aparente, que já dura mais de 20 anos, há um processo de democratização na América Latina. Contudo, os desafios para sua implementação ainda são presentes, já que tanto seus aspectos formais, quanto procedimentais, ainda carecem de estudos e esforços dos órgãos governamentais e da sociedade civil organizada.

3 A UNASUL: UMA SÍNTESE

“Entre cenhos franzidos e abertas críticas, o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) foi subscrito por 12 países” (VENTURA, 2016, p. 1), ou seja, em 23 de maio de 2008, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela criaram uma estrutura internacional promissora, denominada de União de Nações Sul-Americanas (Unasul), que tem compromissos ambiciosos com a integração e o desenvolvimento da democracia na América Latina.

A Unasul se distingue dos demais blocos criados no ambiente da América Latina porque seus objetivos “abarcam além de estratégias para a integração econômica, outros aspectos estruturadores das sociedades nacionais, deixando claro sua intenção de superarem as assimetrias regionais” (GUIMARÃES, 2014, p.182).

A Unasul foi recepcionada no Brasil pelo Decreto 7.667, de 11 de janeiro de 2012, figurando como uma norma com *status* supralegal, ou seja, que vincula a criação e aplicação de normas no ordenamento infraconstitucional brasileiro, tal como reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal.

La UNASUR se inicia con ambiciosas metas de integración política, financiera y en infraestructura, seguridad y solución de conflictos. Cuenta de partida con una membresía que agrupa a casi todos los países de la región. En lugar de construir la integración desde lo económico -comercial, busca iniciarla desde procesos subregionales existentes y con inéditos programas económicos y de seguridad. (CABALLERO. 2002, p. 115)

O compromisso amplo da Unasul com a construção de um ambiente democrático na América Latina foi positivado em seu artigo 2º, que impõe:

A União de Nações Sul-Americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados (BRASIL, 2016, p 2).

Diferente da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e do Mercosul, os objetivos da Unasul são inovadores, associados à preocupação com a democracia, com os direitos humanos e com o meio ambiente, marcados como prioridades na agenda estatal e para a sociedade civil. Busca, com a participação cidadã, a transformação da realidade da região. Nesse sentido,

(...) do ponto de vista político e social, o tratado constitutivo da UNASUL pode redesenhar institucionalmente o processo de integração latino-americana, desde que a ênfase dispensada no seu texto à cidadania e aos direitos humanos seja concretizada através da adoção de políticas transnacionais de caráter social (SCHMIDT, 2010, p. 63)

Dentro de seus 21 objetivos específicos, a Unasul tenta integrar a agenda interna e internacional dos Estados signatários temas sensíveis, como a erradicação da pobreza, a inclusão social e as citadas desigualdades regionais. Expressa sua intenção de estabelecer, com esses objetivos, um diálogo entre os seus membros para a efetivação de projetos em comum, além de sistemas de cooperação com troca de informações, inclusive judiciárias.

No plano político-institucional, o objetivo maior é o fortalecimento da democracia, da soberania e independência dos Estados. Neste sentido, alguns países da UNASUL estão recriando o papel do Estado nas suas relações com a sociedade através da consolidação da ideia da soberania popular e

participação popular, a qual impõe uma releitura do constitucionalismo clássico representativo, de modo que os direitos fundamentais e as garantias inseridas nas constituições dos países da região possam ser interpretadas prestigiando os valores democraticamente eleitos pelo legislador constituinte. (CESAR; FERREIRA JUNIOR, 2016, p. 9).

Devido à amplitude dos objetivos da Unasul, entre outros, há ceticismo e preocupação quanto a sua efetividade:

Outra crítica que deve ser feita à constituição da Unasul se refere ao seu tratado de criação, no qual se faz presente grande arsenal demagógico tanto no que concerne aos seus objetivos como no que tange à própria estrutura do organismo (COSTA, 2010, p. 27)

Saliente-se que a Unasul foi criada em um ambiente de convergência de pensamentos, entre as Presidências do Brasil (LULA), Argentina (Kirchner) e Venezuela (Chaves) que, além dos interesses de seus países, contemplaram objetivos dos outros Estados partes, para que efetivamente ocorresse a sua aceitação.

Posteriormente para o desenvolvimento da Unasul, há algumas propostas (ousadas) como a criação de um Tribunal de Justiça para seus membros, com função de corte permanente para julgar possíveis litígios. Para Mazzuoli (2014), a criação dessa instância judicial elevaria o grau de integração entre os Estados membros da União Sul Americana de Nações.

Uma breve nota, é que apesar de louvável tal intenção, a prática se mostra temerosa, tendo em vista, a noção de soberania e de Estado nacional ainda presente e enraizada na América Latina. Situação que leva a uma letargia dos processos de integração jurídica tal como demonstra uma análise pragmática, da atuação da Corte Centro Americana de Justiça, criada aos moldes do Tribunal da União Europeia.

A estrutura da Unasul é formada por instâncias com competências próprias para o “Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo”, para os chanceleres, delegados e delegadas e para a secretaria geral, encarregada das atividades administrativas. Como é praxe na América Latina, a presidência é desempenhada em um sistema de rodízio de seus membros, no qual é observada a ordem alfabética do nome dos países membros.

Os atos normativos da Unasul devem ser tomados por consenso, com necessidade de participação de, pelos menos, $\frac{3}{4}$ de seus membros. Esse imperativo reflete mais dificuldades que efeitos práticos.

Nesse ponto, há um aspecto de entrave ao processo democrático, já que unanimidade não é um fenômeno necessariamente democrático, na medida em que possibilita a contenção de medidas contrárias a interesses pessoais. Por exemplo: de forma pragmática, um membro pode barrar uma decisão contrária a seus interesses, ainda que ela conte com o apoio de todo os outros membros.

Em resumo, apesar das críticas e das dificuldades, há esperanças em relação à criação e à presença da Unasul na América Latina. Isso porque ela atua na resolução de conflitos – como na Bolívia - e busca o desenvolvimento da democracia na região, com legitimidade jurídica para intervir, com possibilidade de aplicação da cláusula democrática em seus estados partes.

3.1 a cláusula democrática da Unasul

“Não se pode negar que mecanismo de integração regional se constitui em uma realidade eminente nas sociedades internacionais” (FERRI, 2011, p.192). Assim, processos de aproximação entre os Estados, seja em sua vertente econômica, social ou humanitária, fazem parte do cotidiano latino-americano da atualidade

A evolução do Direito latino-americano é marcada por constantes avanços e retrocessos. Fruto da história de trânsito entre regimes democráticos e autoritários, o qual cria a necessidade de integração entre os Estados, inclusive, para a manutenção da democracia, esse Direito foi positivado o Pacto Interamericano de Direitos Civis e Políticos em 1979.

Nesse contexto, reconhece-se a importancia da democracia na doutrina argentina de Priott e Truco

La Carta democrática Americana no dejó como legado, el reconocimiento de un “derecho a la democracia” del que poseemos todos los pueblos latinoamericanos, derecho que como tal puede ser exigido colectivamente (2012, p. 15)

Preliminarmente, deve-se explicar que, em toda a América, coexistem vários protocolos de proteção à democracia, destacando-se as disposições da Organização

dos Estados Americanos (OEA), da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e o do MERCOSUL que, inclusive, já foi invocado contra um de seus membros e contra a Unasul, pois:

A medida que se fueron consolidando en la región modelos de integración política, cada uno de ellos fue recepcionando el compromiso de velar por el reconocimiento y respeto de la democracia como sistema de gobierno. De esta manera, desde la constitución de la CEPAL, hasta la reciente constitución de UNASUR, si bien con características propias y diferenciales entre ellas, la existencia de cláusulas democráticas sirvieron de guía para el desarrollo de los proyectos políticos integracionistas (PRIOTT, TRUCCO, 2012, p.7).

A Unasul já foi testada mais de uma vez em sua missão humanitária e democrática no caso da Bolívia, quando ela teve uma atuação eficiente na mediação do conflito. Também na ameaça à democracia do Equador, quando ela possibilitou a regularidade democrática para o exercício do mandato do Presidente Rafael Correa. Contudo, vale a seguinte lembrete importante:

Ainda está em elaboração o grau em que organizações como a Unasul consolidarão marcos institucionais decisórios de políticas de defesa e segurança, regimes para a garantia de governança constitucional, ou mecanismos que permitam aos Estados-membros articular políticas em matérias abrangendo desde meio ambiente a energia e migração (COSTA, 2016, p. 26).

A América Latina vem sendo palco de problemas que transcendem suas fronteiras, como: proteção ao meio ambiente, combate ao tráfico de drogas, de armas e de pessoas. Da mesma forma, é palco de situações transnacionais, como a volatilidade do mercado e empresas multinacionais, que só podem ser regulamentadas pelo prisma do Direito Internacional, já que envolve diversos sujeitos e atores do cenário internacional e dos processos de integração regional que estão presentes no processo legislativo dos estados sul americanos como demonstra a teoria do transconstitucionalismo propugnada por Marcelo Neves.

Los contextos actuales en materia internacional no podrían ser más convergentes en la demanda de una acción sólida a nivel nacional y regional, en materia de una renovada iniciativa de inserción mundial desde América del Sur. Los procesos y acontecimientos de auténtica proyección histórica que están ocurriendo a ritmo de vértigo demandan respuestas impostergables desde la región (CAETANO, 2002, p.137.)

Especificamente, quanto ao fortalecimento da democracia na América Latina, a Unasul está em processo de desenvolvimento, aprimorando suas estruturas, como demonstra o documento Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia, assinado na IV Reunião do Conselho de Chefes de Estado, em 26 de dezembro de 2010, em Georgetown, Guina.

A cláusula democrática da Unasul é um instrumento multilateral que prevê a possibilidade de aplicação de medidas dissuasórias contra membros que violem a regularidade democrática ou os direitos humanos. Nesse sentido, vale destacar o seguinte:

UNASUR establece el consenso y la participación, la cláusula democrática obliga a los gobiernos al respeto del Estado de Derecho y a la defensa de los Derechos Humanos, a la cooperación económica y energética. Como desafío fundamental se establece la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada, un sistema de seguridad y defensa regional con la prohibición de injerencia extranjera y el control de los gastos militares. Prioridad se le ha dado al tema del medio ambiente, exigencia mundial pero también mandato constitucional en todos los países de la región, con la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, además de la lucha contra los efectos del cambio climático (CABALLERO. 2002, p. 114)

O Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo é claro, em seu artigo 1º, ao destacar que ele deve ser utilizado em caso de ameaça ou de violação da ordem democrática, bem como de violação das disposições constitucionais que regulamentam os poderes constituídos dos Estados-partes.

Impõe-se a análise do uso dessa medida *cum grano salis* ou com grande parcimônia e intensa comunicação aos órgãos locais, que devem esclarecer a Unasul sobre os procedimentos constitucionais e legais utilizados, para que não haja uma ingerência internacional nem cerceamento ao princípio da igualdade soberana que rege as relações internacionais.

Já os tipos de sanções que podem ser aplicadas pela Unasul são descritos no artigo 4 do referido Protocolo, com a seguinte redação:

- a. - Suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos e instâncias da UNASUL, bem como do gozo dos direitos e prerrogativas no âmbito do Tratado Constitutivo da UNASUL.
- b. - Fechamento parcial ou total das fronteiras terrestres,

incluindo a suspensão ou limitação do comércio, transporte aéreo e marítimo, comunicações, fornecimento de energia, serviços e suprimentos. c. - Promover a suspensão do Estado afetado no âmbito de outras organizações regionais e internacionais. d. - Promover, ante terceiros países e/ou blocos regionais, a suspensão dos direitos e/ou prerrogativas do Estado afetado no âmbito dos acordos de cooperação em que seja parte. e. - Adoção de sanções políticas e diplomáticas adicionais

Seguindo o princípio da proporcionalidade, as sanções aplicáveis passam por medidas diplomáticas, pela suspensão da participação nas instâncias da Unasul, por embargos comerciais, inclusive, frente a outros blocos como a OEA, MERCOSUL ou mesmo a União Europeia.

Há também a possibilidade aventada na letra “e” do mesmo artigo 4, que consiste na “adoção de sanções políticas e diplomáticas adicionais” ante o descumprimento da cláusula democrática, abrindo espaços para a adoção de medidas mais eficazes para (re)estabelecimento do ambiente de normalidade entre os Estados-parte.

Com o avanço dos processos de globalização/mundialização, com as aproximações comerciais e os entrelaçamentos jurídicos, as sanções previstas na cláusula democrática podem se tornar um mecanismo eficaz para resolução de anormalidades democráticas no âmbito da Unasul.

Nesse sentido, cabe lembrar que o MERCOSUL aplicou seu Protocolo Democrático em desfavor do Paraguai em 2012, gerando dúvidas, questionamentos, mágoas, mas também sendo efetivo na reconstrução da ordem constitucional daquele Estado-parte.

Sendo uma das lições apreendidas à necessidade de um análise mais minuciosa dos procedimentos internos que conduzem as ações jurídicas e políticas dos membros da UNASUL, evitando-se as críticas que foram dirigidas ao MERCOSUL, sobre uma intervenção indevida como no caso do Paraguai que afastou um Presidente, seguindo o rito constitucional.

O Protocolo Adicional ainda prevê, em seu artigo 7, que todas as sanções cessarão após a verificação do “pleno restabelecimento da ordem democrática

constitucional”, ou seja, as ações da Unasul contra determinado Estado-membro não devem se delongar.

Em resumo, verifica-se que a Unasul é um organismo internacional capaz de contribuir efetivamente para o desenvolvimento da democracia na América Latina, seja no plano político, avançando em ações de integração e cooperação, seja na dimensão jurídica, capaz de impor a manutenção da democracia e a proteção da ordem constitucional entre seus membros.

Também não se deve olvidar que a Unasul é uma entidade nova, ainda em construção, que passa por um momento de renovação, já que a América Latina também se encontra em um pêndulo de mudança em seus espectros políticos e necessita de apoio de instituições estatais e não governamentais.

Mesmo com dificuldades, no plano jurídico, nota-se que a Unasul é um importante instrumento para a cristalização da democracia na América Latina, como ficou demonstrado na eficiência com que atuou nos casos das repúblicas da Bolívia e do Equador.

4 CONCLUSÃO

Apesar de possuir raízes na antiguidade helênica clássica a democracia ainda está em processo de desenvolvimento. Na América Latina a sua construção passa por sucessivas fases que transitam entre regimes autoritários de democráticos.

Além do que em nossa região há grandes dificuldades devido a assimetrias físicas, sociais, políticas, financeiras etc, que causam exclusão e problemas para a efetivação de um ambiente democrático, causando um o alto grau de dependência para com o Estado, o que por si só causa dificuldades para mudanças institucionais.

Porém, nota-se que apesar de todas as dificuldades e retrocessos constantes, como por exemplo, as tentativas de instauração de governos militares na década de 1990, ou problemas institucionais em países como a Venezuela e o Brasil na atualidade, a democracia vem se consolidando como um objetivo da sociedade civil, do Estado e da sociedade internacional.

Desta maneira, buscando-se aprimorar o processo de integração regional entre os Estados sul americanos foram criados organismos internacionais com diversos objetivos. Entre eles a União das Nações Sul Americanas (Unasul), que tem um rol extenso de objetivos.

Salienta-se, que a Unasul congrega doze Estados e tem amplos objetivos que vão além da integração econômica, atingindo áreas como a cultura, saúde, educação e defesa. Sendo considerada um marco para o desenvolvimento do ambiente democrático na região, principalmente por dois motivos. O primeiro é que para ser membro o Estado interessado deve comprovar que é um país que respeita a democracia e o segundo é que esse organismo internacional tem um protocolo jurídico que busca garantir, inclusive com meios coercitivos a manutenção do status democrático dos seus signatários.

O protocolo democrático tecnicamente é um documento adicional criado a partir de experiência da mediação de conflitos anteriores, aprovado pela maioria de seus membros, que garante meios jurídicos para efetividade das ações da Unasul em prol da democracia na sua região.

Portanto, apesar de recente a Unasul é um instrumento que pode possibilitar o desenvolvimento de um ambiente democrático na América do Sul, tanto por ser um fórum privilegiado de comunicação entre os seus Estados membros, quanto por possuir instrumentos jurídicos para a manutenção da estabilidade democrática na região.

É claro que a Unasul não é uma panaceia democrática, que tem o condão de resolver todos os problemas da América do Sul, mas sim deve ser entendida como um instrumento que deve garantir os processos de integração regional em nossa região.

Por fim, conclui-se que a Unasul deve continuar o seu desenvolvimento em prol da efetivação da democracia na América Latina, expandindo a sua atuação, bem como a academia deve buscar subsidiar análises que favoreçam este procedimento de crescimento da atuação desse organismo internacional e principalmente do ambiente democrático em nossa região.

REFERÊNCIAS

DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Brasília: UnB, 2009.

BOBBIO, Norberto. O Futuro da democracia. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BARROSO, Luis Roberto. Grandes transformações do direito contemporâneo e o pensamento de Robert Alexy. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=853bb47a93581ead>. Acesso em: 11 mai 2016.

CABALLERO, Bernardino Hugo Saguier. *El Paraguay y la Integración Sudamericana*. In: A América do Sul e a integração regional. Brasília: FUNAG, 2012.

CAETANO, Gerardo. *Uruguay y Sudamérica: Mercosur, Unasur y los Desafíos de una Nueva Inserción Internacional*. In: A América do Sul e a integração regional. Brasília : FUNAG, 2012.

CESAR, Raquel Coelho Lenz; FERREIRA JUNIOR, Carlos Henrique Carvalho. A Construção da UNASUL ante os paradigmas da democracia participativa e o novo constitucionalismo. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=853bb47a93581ead>. Acesso em: 11 mai 2016.

CORONADO, Jaime Antonio Preciado. La nueva gramática democrática frente a la integración autónoma latinoamericana y caribenha. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/estado/article/view/18116/12966>. Acesso: 11 mai 2016.

COSTA, Natália Pinheiro da. A Unasul como instrumento de solução pacífica dos conflitos: o caso boliviano. Disponível: <https://www.google.com.br/#q=A+Unasul+como+Instrumento+de+Solu%C3%A7%C3%A3o+Pac%C3%ADfica+dos+Conflitos%3A+o+Caso+Boliviano>. Acesso: 11 mai 2016.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. A democracia possível. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1974.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. A Democracia no limiar do século XXI. São Paulo: Saraiva, 2002.

FERRI, Caroline. A soberana (soberania??) dos Estados e o processo de integração regional: a perspectiva da UNASUL. In: A construção jurídica da UNASUL. Florianópolis: UFSC, 2011.

GUIMARÃES, Débora Messenberg; BARROS, Flávia Lessa de; PINTO, Júlio Roberto de Souza. Democracia na América Latina: Desafios e perspectivas. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/se/v29n1/02.pdf>. Acesso em: 10 mai 2016.

GUIMARÃES, Isaac Sabbá. Direitos humanos e UNASUL: entre o sistema intencional e o de associação regional de Estados. Curitiba: Juruá, 2014.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Por um tribunal de justiça para a UNASUL. Brasília: Senado Federal, 2014.

MENDONÇA, Luiz Jorge V. Pessoa de. América Latina: da desigualdade social à desigualdade econômica. In: *ARGUMENTUN*. 2006; VI (1):71-91.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs. Santana do Parnaíba: LM&X, 2004.

PRIOTT, Anahí; TRUCCO, Marcelo. La cláusula democrática en los procesos de integración latinoamericana. Disponível em: <https://www.google.com.br/?ion=1&espv=2#q=aplica%C3%A7%C3%A3o+clausula+democratica+unasul+pdf&start=10>. Acesso em: 10 mai 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os Direitos Humanos na pós-modernidade. Disponível em: <http://www.livrariasaraiva.com.br/produto/179134/os-direitos-humanos-na-pos-modernidade-col-estudos>. Acesso em: 10/08/2013.

SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

OLIVEIRA, Waidd Francis de. Constituição e democracia participativa: a questão dos orçamentos públicos e os conselhos de direitos e garantias. Belo Horizonte: D'Placito, 2014.

RIBEIRO, Carlos Antônio Costa. Um panorama das desigualdades na América Latina. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22203.pdf> Acesso em: 10 mai 2016.

SCHMIDT, Rafael Vitória. A constituição da UNASUL e as possibilidades de avanços para a cidadania e os direitos humanos na América Latina. *Revista Conjuntura Austral*. 2010; 1 (2).

VENTURA, Deyse. A UNASUL e a nova gramática da integração sul-americana. Disponível em: <http://fes.org.br/brasilnomundo/wp-content/uploads/2014/06/ventura-baraldi-unasul-pontes.pdf> Acesso em: 10 mai 2016.

VAZ, H.C Lima. Democracia e sociedade. *Revista Síntese*. 1985; 33.

A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS COMO FONTE DE INTEGRAÇÃO DOS ESTADOS SUL-AMERICANOS: OS CASOS DE DECLARAÇÃO DE INCONVENIONALIDADE DAS LEIS DE AUTOANISTIA NOS PAÍSES DO CONE SUL

Liziane Angelotti Meira¹

Júlio Edstron S. Santos²

Hadassah Laís de Sousa Santana³

1 INTRODUÇÃO

Honrados em participar do IV do livro "Retratos Sul-Americanos: Perspectivas Brasileiras sobre História e Política Externa", o presente artigo traz, mediante a utilização das técnicas de revisão bibliográfica e estudos de caso, além da utilização do método hipotético-dedutivo, um questionamento acerca da integração de normas internacionais pelos Países da América Latina e a repercussão sobre a construção democrática de um ambiente que venha a ter seus objetivos consolidados

¹ Doutora e Mestre em Direito Tributário (PUC/SP). Mestre em Direito com concentração em Direito do Comércio Internacional e Especialista em Direito Tributário Internacional (Universidade de Harvard). Auditora-Fiscal da Receita Federal do Brasil. Conselheira do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. Professora da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Brasília. Professora e Coordenadora do Curso de Pós-Graduação em Direito Tributário do Instituto Brasiliense de Direito Público. Professora Conferencista do Instituto Brasileiro de Estudos Tributários. Autora, entre outras obras, dos livros Regimes Aduaneiros Especiais e Tributos sobre o Comércio Exterior

² Doutorando em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – UNICEUB. Mestre em Direito Internacional Econômico pela UCB/DF. Coordenador de Ensino à Distância da Faculdade Anasps. Coordenador do Curso de Direito do Uniplan/DF. Membro dos grupos de pesquisa Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor (NEPATS) da UCB/DF, Políticas Públicas e Juspositivismo, Jusmoralismo e Justiça Política do UNICEUB.

³ Mestre em Direito Internacional Econômico e Tributário pela UCB/DF. Professora de Direito Tributário e Coordenadora do Núcleo de Prática Jurídica na Justiça Federal no curso de graduação em Direito da UCB/DF. Professora de Direito Penal Tributário, Direitos Fundamentais e Tributação e Reforma Tributária na especialização em Direito Tributário e Finanças Públicas do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP. Assessora Legislativa Tributária. Doutoranda em Educação pela Universidade Católica de Brasília. Membro do grupo de pesquisa NEPATS - Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor da UCB/DF.

e dê respaldo aos diversos acordos e tratados internacionais na América Latina sobrepondo o ordenamento interno quando da proteção a Direitos Humanos.

O Estado de crise hodierno em todos os Estados elimina fronteiras e faz necessário reforçar os processos de integração. O Direito estatal passa a conviver com o ordenamento externo e uma norma jurídica supranacional legítima e democrática orienta a possível atuação jurisdicional.

Um das chaves interpretativas para a compreensão da América do Sul e os seus processos de integração, que envolvem ações sociais, políticas e jurídicas pode ser encontrada na obra “A Luneta Mágica”, de 1869, do romancista brasileiro do Segundo Império, Joaquim Manuel de Macedo, em que ele constrói uma narrativa onde seu personagem – Simplício – é levado por ensinamentos “mágicos” a enxergar o mundo ora com uma lente muito ruim e ora por um escopo do *sumo* bom. Sendo que em ambos os casos o extremismo se transforma em problemas para protagonista da estória.

O ponto fulcral desta analogia é que a soberania, o nacionalismo e a integração são temas que estão sempre em pauta em nossa região do globo, causando acalorados debates. O antagonismo entre o nacionalismo e a integração é percebida na aceitação destes institutos e principalmente em sua efetivação vária de acordo com o momento histórico, que vincula tanto a política, quanto o próprio direito na América do Sul, que passa por constante pêndulos entre democracias e regimes autoritários de variados afinamentos políticos, causando constantes avanços e retrocessos na efetivação dos Direitos Humanos Fundamentais.

Assim, constata-se que os países da América do Sul passam constantemente por um processo de (re)construção democrática e a transição entre os períodos militares e autoritários nos países sul americanos propiciaram o questionamento sobre leis que concederam anistia aos atos praticados no regime anterior.

A soberania passa a ser confrontada face aos processos de globalização e abre espaço para contestação de direitos que são garantidos não somente pela ordem interna, mas que repercutem em uma tutela internacional na qual se encontra guardada. A Corte Interamericana de Direitos Humanos é um espaço aonde se pode vislumbrar esta contestação.

O processo de integração envolve vertentes sociais e jurídicas que convivem em um ambiente precipuamente democrático que se conforma nas vontades expressas em tratados internacionais que tutelam direitos e garantias de uma sociedade global e interligada. Tal processo de integração permite a uma soberania compartilhada em certa medida e valida a aplicação do Direito por um ordenamento internacional.

O objetivo do presente trabalho é verificar a Corte Interamericana de Direitos Humanos como fonte de integração e subordinação dos países do Cone Sul a uma ordem supranacional, nessa medida, o presente artigo traz dois casos que exemplificam a interferência de uma ordem externa no ordenamento interno confrontando a autoanistia de países que sofreram situações de confronto democrático e violações de Direitos Humanos por meio de regimes autoritários.

2 A CRISE DA SOBERANIA NOS PAÍSES LATINO AMERICANOS NA ATUALIDADE E A NECESSIDADE DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL

O signo de criação, do desenvolvimento e da contemporaneidade do Estado é a crise. Hodiernamente, por motivos como a evolução dos mercados, dos meios de transporte e das comunicações, já não é possível um país exercer a sua soberania unilateralmente, ou conforme a lição da Professora Flávia Piovesan: “Atualmente muita ênfase é prestada ao processo de globalização econômica, que tem por objetivo a eliminação das fronteiras nacionais para a criação de um mercado global” (2016, p1).

Por isso, a crise do Estado foi transmitida para o Direito, fato que pode ser comprovado já que ele, o Direito estatal, já não é o único agente capaz de regulamentar a sociedade. Além disso, mais do que o critério formal, exige-se na atualidade que a norma jurídica seja legitimada por um processo democrático, que deve orientar todas as fases legislativas e, se necessário, a atuação jurisdicional.

Assim: “O Direito Internacional de hoje não é mais o mesmo de duas décadas atrás. Novos atores surgiram, novas demandas apareceram, o relacionamento entre

os Estados alterou-se em função de novas necessidades e novas agendas se fortaleceram”. (BERTOLAZO; OLIVEIRA, 2015, p. 159).

Também há de se considerar que na década de 1960 todos os países da América do Sul passaram por regimes autoritários que proporcionaram mudanças substanciais na sociedade e no Direito nos países do Cone Sul. Tendo como um dos reflexos o questionamento as leis de anistia que foram criadas para que ocorressem transições entre os períodos militares e democráticos nos países sul americanos.

Contudo, com a concretização das democracias nos países sul americanos houve um questionamento interno sobre as leis que concederam anistia ao regime anterior. Os questionamentos foram tanto de ordem social, política quanto jurídica, abrindo-se frentes diferentes que solicitaram uma revisão das leis e o estabelecimento da chamada Justiça de Transição, que são procedimentos de reparação aos atos contrários aos Direitos Humanos fundamentais praticados pelos regimes anteriores.

Os questionamentos sobre a validade e eficácia das leis de anistia ultrapassaram as barreiras dos Estados e foram levadas a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), onde por diversos casos julgados que serão destacados abaixo firmaram uma jurisprudência de que as leis de autoanistia são incompatíveis com as disposições da Convenção Americana de Direitos Humanos, ratificada pelos Estados-partes.

Salientou-se que os principais casos envolvendo graves violações de Direitos Humanos tiveram como réus a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Peru, todos signatários do referido acordo internacional.

Comparando a ordem jurídica nacional com a internacional, estudou-se o julgamento do “Caso Gomes Lund e outros”, objeto das reclamações apresentadas à Comissão Interamericana de Direitos Humanos pelos familiares dos desaparecidos durante a “Guerrilha do Araguaia”. Esse foi um conflito interno armado, ocorrido no Brasil até meados da década de 70 (século XX), durante um dos períodos de exceções brasileiros.

O resultado do julgamento pela CIDH basicamente pode ser dividido em dois cenários distintos: um é a condenação do Estado brasileiro por várias violações à Convenção Interamericana; outro é a declaração de incompatibilidade da Lei de Anistia brasileira, frente ao pactuado internacional, criando-se uma celeuma entre as ordens nacionais e internacionais.

2.1 A crise do estado e do direito

O Estado surgiu da crise no sistema feudal, que pulverizou tanto o poder político, quanto o jurídico em feudos que, muitas vezes, tinham disposições mandamentais muito diferentes entre si, gerando insegurança nas relações da sociedade.

A ascensão do Estado se deu com o triunfo dos monarcas sobre a Igreja e a nobreza ainda no século XIV. Já seu declínio começou no início do século XX, principalmente após as grandes guerras mundiais, quando sua soberania começou a se fragmentar. “É óbvio que nos encontramos perante um momento histórico caracterizado por grandes mudanças em distintos aspectos e setores como o cultural, o econômico, o social, o internacional etc...” (GARCIA-PELAYO, 2009, p. 1).

A crise estatal foi agravada na década de 70, com a ruína do Estado social e a intensificação da globalização dos mercados, dos meios de comunicação e dos transportes, como esclareceu Creveld (2004). Para a literatura especializada, a crise do Estado social aconteceu porque ele “[...] não se preocupou em garantir meios financeiros de atender às demandas sociais. E com o aumento constante das mesmas, chegou a um estágio de total esgotamento.” (BRUNET, 2001, p. 207).

Também como já descrito, a soberania estatal é um fenômeno que auxiliou a criação do próprio Estado, partindo-se da premissa de que há uma igualdade jurídica no plano internacional e a sua supremacia no plano interno, gerando assim uma unidade jurídica.

Contudo, por causa das duas grandes guerras, das mudanças sociais e dos incrementos nos mercados, transportes e comunicações, ocorreu um processo de erosão da soberania estatal que colocou seus moldes westfalianos sob severas

críticas, tal como apontado por Ferrajoli (2002) e Lewandowski (2004), por exemplo.

“Parece não menos claro que o Estado não podia escapar dessa fundamental transformação e que, com ou sem revoluções políticas violentas, a estrutura e a função estatais também haveria de sofrer alterações correspondentes.” (GARCIA-PELAYO, 2009, p. 1).

Vale destacar que a soberania estatal, hodiernamente, também é bastante confrontada em face dos processos de globalização e de mundialização que atingem os Estado de modo geral, a economia e a sociedade civil. Esses conceitos podem ser diferenciados no plano acadêmico como: a globalização “invoca um sentido predominantemente político e econômico, marca de sua origem anglo-saxônica”; a mundialização é empregada no “sentido predominantemente social e jurídico, de origem continental europeu.” (MOREIRA NETO, 2011, p. 23).

Dessa maneira, “A velha imagem da soberania estatal una, indivisível e imprescritível, corrente nos manuais de Teoria do Estado, não é condizente com a crise do Estado.” (CAPILONGO, 1994, p. 16). Assim, têm-se que o Estado caminhou no sentido de várias modificações estruturais, como a aproximação com outros países e a formação de blocos regionais, e em consequência, se instauraram diversas crises, inclusive a de sua soberania estatal, que já não pode ser considerada um instituto pleno. Ou ainda, conforme San Martino: “*Hoy como entonces, nos encontramos frente a una organización política nueva y diferente que se puede explicar com las categorías del Estado*” (2002, p.33)

Nesse contexto de fragmentação da soberania estatal, a *lex mercatoria*, que constitui a base de um ordenamento jurídico de nível global, “nos dias de hoje [...] está se constituindo em uma ‘autonomia relativa’ diante do Estado-Nação, bem como diante da política internacional.” (TEUBNER, 2003, p. 10).

A autonomia relativa descrita por Teubner (2003) pode ser compreendida como a impossibilidade atual do Estado de regulamentar todo o mercado. Isso porque não há mais condições de se legislar apenas internamente, por exemplo, sobre o fluxo financeiro transnacional vigente.

Essa foi à posição defendida também por Cassese (2010), para quem houve mais de uma transformação com integração do Estado à economia global.

Nos últimos 25 anos, foram, registradas três modificações importantes nas relações entre Estado e economia. Antes o Estado era soberano no que se refere à economia, agora perdeu essa posição justamente a favor da economia; antes era principalmente pedagogo, agora é, sobretudo regulador; e o governo da economia que antes era unitário, passou a ser fragmentado. (CASSESE, 2010, p. 45).

Nesse diapasão, já não é mais possível o Estado ser o único detentor dos instrumentos de direção dos meios de produção. A atividade estatal somente consegue regulamentar parcialmente a economia, uma vez que fatores globais influenciam as decisões estatais, limitando suas possibilidades de atuação na atualidade.

Essa fragmentação da soberania estatal, que passa a ser compartilhada com outros sujeitos de Direito Internacional, demonstrou que o antigo modelo westfaliano já não é aplicável na atualidade, tendo em vista que o Estado não pode mais sustentar sua vontade sem o amparo da sociedade internacional.

Deste processo surgiram os movimentos de integração que busca aproximar os Estados, que tem problemas em comum como proteção ao meio ambiente, refugiados e combate ao tráfico internacional, por exemplo. Cabendo a lição: “Os processos de Integração na América Latina são resultado das diversas circunstâncias ocorridas tanto no presente como no passado e são também fruto d acontecimentos internos e externos” (OCAMPO, 2009, p. 363).

Neste sentido, reconhecem-se os processos de integração que englobam vertentes políticas, sociais e jurídicas, mas todas elas estão ligadas pela necessidade de se efetivar tanto o Estado Democrático de Direito, quanto à proteção dos Direitos Humanos fundamentais na América do Sul tal como demonstra: “A paz e a cidadania estão consagrados nos pactos internacionais firmados pelo Brasil e firmados também por nossos vizinhos na América Latina” (HERKENHOFF, 2002, p.87).

Também há que se notar que: “A ética global na governabilidade mundial, coloca a democracia e o império da lei como eixos centrais da construção de uma

moralidade comum” (AYERBE, 2007, 225). Ou seja, estes elementos são considerados fundamentais nas ordens jurídicas internas e internacionais.

“Por último, pero gran transcendência, el fortalecimiento democrático en los países em desarrollo ha incidido en una mayor disponibilidad hacia la integración con otros países” (ZALDUENO, 2012, p. 20). Já que se deve reconhecer que os processos de integração devem ser um impulso para a cristalização da democracia e dos Direitos Humanos fundamentais na América do Sul.

Porém, uma das maiores crises instaladas é a que afeta diretamente a concepção de soberania, como único produtor legislativo, é a chamada crise de legitimidade jurídica.

Assim, o poder de legislar encontra limites na proteção aos Direitos Humanos fundamentais que se constituem em autolimites expressos nos Tratados e nas Constituições.

Sobretudo, a criação de previsões jurídicas legisladas deve considerar o processo democrático como pressuposto fundamental para a aplicação do Direito. “O Direito moderno desloca as expectativas normativas dos indivíduos para leis que assegurem a compatibilidade das liberdades subjetivas.” (CATTONI, 2002, p. 51).

Portanto, na atualidade, o Direito só se legitima quando cumpre a sua função de garantidor dos direitos e das obrigações previstas nos Tratados e na Constituição.

É importante se trazer à lume, para a compreensão deste estudo, o que a literatura especializada consultada deixou claro: o primeiro imperativo para a aplicação do Direito é a validade, ou seja, uma lei é válida desde que emanada pelo órgão estatal competente, em regra o Poder Legislativo.

Contudo, no espectro da atualidade democrática, não basta que uma lei seja válida; para ser aplicável, é necessário que ela seja legítima, isto é, que tenha uma efetiva participação da sociedade em todo o seu processo de elaboração, criando condições para a efetivação de um devido processo legislativo.

Ficará evidente que a nova missão do Estado já não poderia mais se restringir tautologicamente à simples manutenção da legalidade – ou seja, criar a lei aplicá-la -, mas tornar-se

plenamente referida a uma realização dos valores fundantes e permanentes da sociedade. (MOREIRA NETO, 2011, p. 23).

Assim, um dos maiores desafios da atualidade e uma das grandes dificuldades para se superar a crise do Estado e do próprio Direito é buscar construir um Estado Democrático de Direito. Esse modelo estatal deve superar a mera legalidade, instalando um regime que cristalice a legitimidade democrática, tanto na construção, quanto na aplicação das normas jurídicas.

Ou ainda, conforme Capilongo (1994, p. 16), “Conferir institucionalização e respeito ao Estado Democrático de Direito é o desafio a ser enfrentado pela consolidação democrática no Brasil”, mas segundo Streck (2005, p. 235): “Os legados da Modernidade longe estão de ser realizados no Brasil. O Direito, como um desses principais legados – visto como um instrumento de transformação social, e não como obstáculos às mudanças”.

Uma das vertentes da crise de legitimidade apontada se instaurou na compatibilização entre o Direito interno e o externo causando pelas leis de autoanista, utilizadas para impulsionar os processos de redemocratização dos países da América do Sul na década de 1980.

Um dos exemplos é encontrado no julgamento da ADPF 153, que analisou a Lei de Anistia brasileira. Essa ação constitucional é emblemática, sendo um dos chamados *hard cases* brasileiro, no sentido de que, confronta ordens jurídicas diversas e impõe dificuldades de implementação. Independentemente da decisão prolatada, haveria tensão por causa dos elementos envolvidos que têm posições ainda inconciliáveis.

Isso porque, por um lado, encontra-se um acordo que serviu de base para a redemocratização do Brasil, expresso na Lei de Anistia, e por outro, há os preceitos contidos em tratados internacionais ratificados pelo Brasil, que não aceitam a prática antidemocrática da autoanistia.

3 A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH) E A IMPOSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE AUTOANISTIA

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) foi criada pelo Pacto de São José da Costa Rica e tem a função precípua de efetivar jurisdicionalmente a proteção dos Direitos Humanos no continente americano.

No desempenho de suas atividades, a CIDH tem funções consultivas e conflitivas. Em suas funções jurisdicionais, ela analisa graves violações de Direitos Humanos perpetradas nos Estados que são signatários do Pacto de São José.

O Brasil ratificou esse Pacto em 7 de setembro de 1992, através do Decreto 678 de 6 de novembro de 1992, fazendo a seguinte ressalva à diploma legal:

O Governo do Brasil entende que os arts. 43 e 48, alínea d, não incluem o direito automático de visitas e inspeções *in loco* da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, as quais dependerão da anuência expressa do Estado.

Dessa maneira, a internalização do Pacto de São José é uma realidade no ordenamento jurídico brasileiro e deve ser respeitado, já que, como demonstrou-se, os tratados internacionais de Direitos Humanos, ratificados antes da EC 45, têm hierarquia de norma supralegal.

Entende-se que uma das tarefas mais árduas da CIDH foi a de fomentar a democracia na América Latina, tendo em vista o histórico de regimes caudilhistas, populistas, demagogos e autoritários que já imperou na região.

Em 1978, quando a Convenção Americana de Direitos Humanos entrou em vigor, muitos dos Estados da América Central e do Sul eram governados por ditaduras. Dos 11 Estados-partes da Convenção à época, menos que a metade tinha governos eleitos democraticamente. (PIOVESAN, 2012, p. 15)

Nesse sentido, uma das tradições da América Latina foi que, em períodos de transição entre os regimes autoritários e democráticos, a edição de leis de autoanistia favorecia, quase inevitavelmente, os governantes e seus comandados que tivessem praticados crimes.

Assim, a CIDH analisou e julgou casos oriundos da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Peru, posicionando-se invariavelmente a favor da revogação das

suas leis de autoanistia, que isentavam os agentes estatais de pena por atos ilícitos que tivessem sido cometidos. Esse posicionamento teve como fundamento no direito à verdade e a justiça internacional, já que todos aqueles Estados são signatários de diversos instrumentos internacionais, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o próprio Pacto de São José.

A jurisprudência da CIDH também se utilizou do fundamento de que “As leis de autoanistia configurariam, assim, um ilícito penal internacional e sua revogação uma forma de reparação não pecuniária.” (PIOVESAN, 2012, p. 16).

Nesse sentido, apesar da aparente validade no plano interno, as leis de autoanistia consistem em uma flagrante violação as leis internacionais que também regem a sociedade interna e internacional.

O Brasil foi demandado na CIDH pela *Human Rights Watch/Americas* e pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional em 2009, em função do desaparecimento forçado de várias pessoas em decorrência de suas ações na “Guerrilha do Araguaia”.

Esse caso ficou conhecido como “Gomes Lund e outros *versus* Brasil”, sendo que, ao seu final, ficou reconhecida a responsabilidade do Estado brasileiro que deve adotar medidas ressarcitórias e preventivas que assegurem a proteção dos Direitos Humanos em todo o seu território.

Portanto, esta seção analisa a jurisprudência da CIDH sobre as leis de autoanistia e, mais especialmente, o Caso Gomes Lund, confrontando-o com a doutrina nacional e internacional sobre o tema.

4 A JURISPRUDÊNCIA DA CIDH SOBRE A IMPOSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE AUTOANISTIA NOS ESTADOS AMERICANOS

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) se posicionou sobre a incompatibilidade das leis de autoanistias com a Convenção Americana, em casos de graves violações dos Direitos Humanos, como os ocorridos no Peru (*Barrios Altos e La Cantut*), no Chile (*Almonacid Arellano*), no Uruguai (*Gelman*) e no Brasil (Gomes Lund).

Mantendo sempre a sua posição de não aceitação das leis de autoanistia, a CIDH assim sentenciou no Caso Gomes Lund:

Desde sua primeira sentença, esta Corte destacou a importância do dever estatal de investigar e punir as violações de Direitos Humanos. A obrigação de investigar e, se for o caso, julgar e punir, adquire particular importância ante a gravidade dos crimes cometidos e a natureza dos direitos ofendidos, especialmente em vista de que a proibição do desaparecimento forçado de pessoas e o correspondente dever de investigar e punir aos responsáveis há muito alcançaram o caráter de jus cogens. (CIDH, 2014, p. 51).

Assim, no sistema interamericano de Direitos Humanos, verifica-se a imposição de uma jurisprudência sólida sobre a incompatibilidade das leis de autoanistia, gerando obrigações, entre elas, convencionais, aos Estados apenados.

O caso *Barrios Altos* é considerado o principal caso (*leading case*) da CIDH, no tocante às leis sobre autoanistias que acobertaram graves violações a Convenção Americana de Direitos Humanos.

Nesse sentido, em junho de 2000, a Comissão Interamericana encaminhou à Corte a demanda na qual buscava a declaração da responsabilidade do Peru pelo assassinato de 15 pessoas e lesões a muitos outros, em decorrências do disparo de, aproximadamente, 115 projéteis de metralhadora, efetuados em uma festa pelo “esquadrão de eliminação” do exército peruano, em novembro de 1991.

Naquele julgamento, realizado em 14 de março de 2001, a CIDH reconheceu a responsabilidade do Estado peruano pela violação do direito à vida, à integridade pessoal, à garantia e à proteção judicial, como consequência da promulgação e aplicação das leis de autoanistia 26,479 e 26.492. Assim se manifestou:

Esta Corte considera que son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. (CIDH, 2014, p. 15).

A sentença também reconheceu a obrigação do Estado peruano de respeitar os direitos previstos na Convenção Interamericana de Direitos Humanos, ressaltando o dever expresso de adotar as disposições de Direito interno decorrentes dessas leis.

A CIDH julgou que as leis de autoanistia peruanas impediam que as vítimas e/ou seus familiares se socorressem do Poder Judiciário, violando o direito à proteção judicial previsto na Convenção Interamericana e impedindo também a investigação, a persecução e a sanção dos responsáveis pelos fatos ocorridos em *Barrios Altos*.

Sobre esse caso, o juiz Cançado Trindade emitiu um voto concorrente, destacando algumas ponderações de julgados da própria CIDH. Explicou que aquele julgamento “constituiu um salto qualitativo em sua jurisprudência”, quanto à superação de um obstáculo, que é o acesso aos órgãos internacionais e consequentemente a efetivação da proteção aos Direitos Humanos, “por não conseguiram transpor: a impunidade e a consequente erosão da confiança da população nas instituições públicas.” (CIDH, 2014, p. 5).

Em seu voto, o magistrado da Corte interamericana Cançado Trindade demonstrou que: (i) as leis de autoanistia eram uma afronta inadmissível ao direito à verdade e ao direito à justiça, já que cerceavam o próprio acesso à justiça; (ii) eram manifestamente incompatíveis com as obrigações gerais dos Estados partes frente a Convenção Interamericana, principalmente, no tocante à obrigação de respeitar e garantir os Direitos Humanos protegidos por aquele tratado internacional de Direitos Humanos, assegurando seu livre e pleno exercício, bem como adequar seu direito interno à normativa internacional de proteção; (iii) a legalidade das leis de autoanistia no plano interno, ao conduzir à impunidade e à injustiça, era incompatível com a normativa de proteção do direito internacional dos Direitos Humanos, acarretando violações de *jure* e ao *jus cogens*.

Nota-se que a posição de Cançado Trindade foi a de que as leis de autoanistia eram incompatíveis, tanto no cenário internacional, ante a Convenção Interamericana, quanto com as suas Constituições, que reconheciam o acesso à justiça como um direito fundamental.

O caso *Barrios Altos vs. Peru* demonstrou as fraquezas e dificuldades daquele Estado peruano em lidar com violações de Direitos Humanos, especialmente as perpetradas ao logo da ditadura do presidente Alberto Fujimori.

Foi utilizado, inclusive, o subterfúgio, de que antes de o caso ter sido julgado pela Corte Interamericana, o governo Fujimori apresentou, à Secretaria Geral da OEA, uma declaração unilateral na qual pretendeu retirar a declaração de reconhecimento da cláusula facultativa de submissão à competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 9 de julho de 1999. O pedido de retirada buscava produzir efeito imediato e aplicação a todos os casos em que o Peru não tivesse contestado a demanda perante a CIDH.

Deve-se notar que o caso *Barrios Altos* foi submetido à CIDH pela Comissão Interamericana em 8 de junho de 2000 e, dessa maneira, estaria incluído nesse pedido de retirada

Um ponto que não se pode olvidar é que esse julgamento só foi possível após a derrocada do governo peruano de Alberto Fujimori e, conseqüentemente, com a retirada da declaração, em 31 de janeiro de 2001, com a qual o governo peruano pretendia se desvincular da competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Porém, em 9 de novembro de 2001, a Câmara Federal, a corte suprema peruana, declarou a inconstitucionalidade das leis do ponto final e obediência devida, que na prática estabeleciam a autoanistia. Na apelação, foi reconhecido que os delitos denunciados constituíram, na verdade, crimes contra a humanidade e não poderiam ser autoanistiados. A obrigação de julgar os delitos dessa gravidade se encontra no artigo 118 da Constituição peruana e no Direito Internacional, afirmou a Câmara de apelação peruana.

Em outro sentido, os tratados internacionais ratificados pelo Peru e incorporados à Constituição obrigam a julgar e castigar as graves violações aos Direitos Humanos. De acordo com a Resolução da Câmara Federal, a ordem internacional obriga a impor sanções aos responsáveis por crimes de lesa humanidade.

A segunda decisão da CIDH contra as leis de autoanistia aconteceu no caso *Goiburú y otros vs. Paraguay*, de 22 de setembro de 2006. O caso se referia à detenção arbitrária e ilegal, à tortura e ao desaparecimento forçado de quatro homens, supostamente cometidos por agentes estatais, entre os anos 1974 e 1977.

En noviembre de 1969 el doctor Goiburú fue ecuestrado mientras se encontraba pescando junto con su hijo de 11 años³⁰ en el río Paraná, Argentina, desde donde fue llevado a Asunción. Permaneció desaparecido por varios meses, sabiéndose luego que estuvo detenido em distintas comisarías policiales de Asunción. Logró escapar y exiliarse en Chile para luego volver a Argentina en diciembre de 1970. (CIDH, 2014, p. 32)

Além disso, a Corte analisou a impunidade parcial em que se encontram esses fatos por não haverem sido sancionados todos os responsáveis (CIDH, 2014, p. 2). As violações perpetradas e verificadas no processo ocorreram no contexto da Operação Condor, no cone sul latino americano.

A CIDH assim se manifestou sobre essa Operação, considerada por Ventura (2010, p. 4) “como a única cooperação transnacional bem sucedida do cone sul”:

La mayoría de los gobiernos dictatoriales de la región del Cono Sur asumieron el poder o estaban en el poder durante la década de los años setenta¹³, lo que permitió la represión contra personas denominadas como “elementos subversivos” a nivel inter-estatal. El soporte ideológico de todos estos regímenes era la “doctrina de seguridad nacional”, por medio de la cual visualizaban a los movimientos de izquierda y otros grupos como “enemigos comunes” sin importar su nacionalidad. Miles de ciudadanos del Cono Sur buscaron escapar a la represión de sus países de origen refugiándose en países fronterizos. Frente a ello, las dictaduras crearon una estrategia común de “defensa”. (CIDH, 2014, p. 12)

A CIDH julgou ainda que o Paraguai havia reconhecido sua responsabilidade internacional, tanto no âmbito interamericano quanto no doméstico, através de atos de seus Poderes Legislativo e Judiciário e da ratificação da Convenção Interamericana. Assim, sentenciou:

El Estado debe realizar inmediatamente las debidas diligencias para activar y completar efectivamente, en un plazo razonable, la investigación para determinar las correspondientes responsabilidades intelectuales y materiales de los autores de los hechos cometidos en perjuicio de los señores Agustín Goiburú Giménez, Carlos José Mancuello Bareiro, Rodolfo Ramírez Villalba y Benjamín Ramírez Villalba, así como

llevar a término los procesos penales incoados. Además, dichos resultados deberán ser públicamente divulgados por el Estado en un plazo razonable. En este sentido, en los términos de los párrafos 123 a 132 y 164 a 166 de la Sentencia, el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias, de carácter judicial y diplomático, para juzgar y sancionar a todos los responsables de las violaciones cometidas, impulsando por todos los medios a su alcance las solicitudes de extradición que correspondan bajo las normas internas o de derecho internacional pertinentes. Asimismo, Paraguay, al igual que los demás Estados partes en la Convención, deben colaborar entre sí para erradicar la impunidad de las violaciones cometidas en este caso mediante el juzgamiento y, en su caso, sanción de sus responsables y a colaborar de buena fe entre sí, ya sea mediante la extradición o el juzgamiento en su territorio de los responsables de los hechos. (CIDH, 2014, p. 45).

O caso *Goiburú y otros vs. Paraguay* também é singular, já que nele a CIDH reconheceu, pela primeira vez, a prevalência do *jus cogens* sobre as leis de autoanistia, tal como demonstra o seguinte excerto:

Ciertamente en esta Sentencia se está determinando la responsabilidad internacional del Paraguay, que es el Estado demandado ante la Corte por los hechos del presente caso, y a esto se limita el Tribunal. No puede, sin embargo, dejar de señalarse que la tortura y desaparición forzada de las presuntas víctimas, cuya prohibición tiene carácter de normas inderogables de derecho internacional o *jus cogens* (CIDH, 2014, p. 63).

Ficou comprovado, por aquele julgamento, que a CIDH se posicionou contra a adoção de leis de autoanistia e, conseqüentemente, pela busca da procedimentalização para a responsabilização dos agentes que cometeram violações contra os Direitos Humanos.

No caso *Almonacid Arellano y otros*, julgado em 26 de setembro de 2006, a Corte demonstrou a responsabilidade internacional do Chile, devido à falta de investigação, com conseqüente aplicação da sanção aos responsáveis pela execução extrajudicial de *Almonacid Arellano*.

Deve-se apontar que o quadro foi agravado com a aplicação da anistia aos agentes que perpetraram o crime, por meio do Decreto Lei 2.191, considerada a autoanistia chilena, promulgada em 1978.

A CIDH, em sua sentença, também apontou a falta de reparação adequada em favor de seus familiares.

La denegación de justicia en perjuicio de la familia del señor Almonacid Arellano deriva de la aplicación del Decreto Ley de auto amnistía, expedido por la dictadura militar como auto perdón, en beneficio de sus miembros. El Estado ha mantenido en vigor esa ley tras la ratificación de la Convención Americana; a su vez, los tribunales chilenos la han declarado constitucional y la continúan aplicando. (CIDH, 2014, p. 41).

A CIDH ainda afirmou que os atos praticados contra *Almonacid* se caracterizavam “como crime de lesa humanidade, não podendo ser anistiado” (CIDH, 2014, p. 78).

Para a CIDH, o fato de o Estado ter mantido vigente o Decreto Lei n. 2.191, por mais de 16 anos depois da ratificação da Convenção Americana, ocorrida em 21 e agosto de 1990, demonstrou descumprimento das obrigações consagradas no próprio tratado. Devia-se respeitar a previsão da Convenção que exige que os Estados-partes de abstenham de criar óbices a sua aplicação.

A Corte Interamericana entendeu ainda que os magistrados nacionais estão obrigados a aplicar disposições vigentes da Convenção Interamericana no ordenamento jurídico pátrio. Quando um Estado internaliza um tratado, seus juízes também estão submetidos a ele, tendo em vista que ele integra o Direito vigente, o que lhes obriga a zelar por sua efetividade. O magistrado é, ao mesmo tempo, juiz nacional e convencional. “Em outras palavras, o Poder Judicial deve exercer um 'controle de convencionalidade' das normas internas que se aplicam em casos concretos e a Convenção Americana, tendo em conta não apenas o tratado, mas a interpretação da própria Corte”. (CIDH, 2014, p. 124).

Já no caso *Gelman versus Uruguay*, julgado em 4 de fevereiro de 2011, a CIDH, mais uma vez, reiterou sua jurisprudência contrária às leis de autoanistia. Esse caso tratou do desaparecimento forçado de María Claudia Gelman no final de 1976, quando ela foi detida na cidade de Buenos Aires, em uma condição avançada de gravidez.

Es oportuno destacar que, al someter el presente caso, la Comisión alegó en varias ocasiones que las violaciones de los derechos a la integridad personal, garantías judiciales,

protección judicial, y protección de la familia fueron cometidas en perjuicio de Juan Gelman, María Claudia García y María Macarena Gelman, así como de “sus familiares” (CIDH, 2014, p. 10).

Os fatos e fundamentos apresentados nos autos levam a crer que María Claudia Gelman foi levada ao Uruguai, onde teve sua filha, em condições precárias.

A Comissão Interamericana indicou que esses atos foram praticados por agentes estatais argentinos e uruguaios, ainda na chamada Operação Condor, sem que até o momento se conheça o paradeiro da mãe e as circunstâncias de seu desaparecimento.

A CIDH alegou, nos autos analisados, também a supressão da identidade da filha, María Macarena, e a denegação do acesso à justiça, gerando impunidade. Ainda alegou o sofrimento causado aos familiares como consequência da falta de investigação dos fatos e de sanção dos responsáveis, em virtude da Lei 15.848, Lei de Caducidade da Pretensão Punitiva do Estado do Uruguai ou ainda Lei de autoanistia.

A CIDH julgou o Estado uruguaio responsável por ter violado, desde o nascimento de María Macarena Gelman e até o momento em que se recuperou sua verdadeira e legítima identidade, o direito ao reconhecimento da personalidade jurídica, à vida e liberdade pessoal, à família, ao nome, aos direitos da criança e à nacionalidade reconhecidos pelo Pacto de São José.

No julgamento, também foi reconhecida a violação da Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado, bem como a violação ao direito à integridade e à família de Juan Gelman, pai de María Macarena.

La desaparición forzada constituye una violación múltiple de varios derechos protegidos por la Convención Americana que coloca a la víctima en un estado de completa indefensión, acarreando otras vulneraciones conexas, siendo particularmente grave cuando forma parte de un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado. (CIDH, 2014, p. 26)

Mesmo com o presente julgado da CIDH, a Lei de Caducidade teve sua constitucionalidade reconhecida em 1988 pela Suprema Corte de Justiça uruguaia.

Tal fato trouxe repercussões negativas no cenário internacional, já que a Corte Interamericana havia demonstrado ser aquela lei incompatível com a Convenção Americana, por impedir a investigação e a sanção de graves violações de Direitos Humanos.

Finalmente, deve-se notar que, na Argentina, por influência do movimento *Las Madres de la Plaza de Mayo*, no julgamento feito pela Corte Suprema do processo *Simón, Héctor* e outros, anularam-se as leis de autoanistia 23.492/86 e 23.521/87, tendo como parâmetro a jurisprudência da CIDH no julgamento do caso *Barrios Altos*. Tal fato ensejou a seguinte nota doutrinária:

À luz da experiência argentina, conclui-se que há: a) a plena incorporação da jurisprudência da Corte Interamericana e dos parâmetros protetivos internacionais pela Corte Suprema Argentina; b) uma explícita e firme política de Estado em prol da memória, verdade e justiça; e c) a devida proteção dos direitos à verdade e à justiça. (PIOVESAN, 2012, p. 19)

Verifica-se, portanto, que além da aplicação direta, devido às condenações, a jurisprudência da CIDH já foi utilizada para a anulação das leis de autoanistia em um Estado sul americano, servindo de paradigma para os outros judiciários da região.

5 O JULGAMENTO DO CASO GOMES LUND E OUTROS PELA CIDH

Como já vastamente dito, o Brasil viveu um regime ditatorial que se instaurou e perdurou de 1964 a 1985. Aquele governo autoritário cassou direitos políticos de seus adversários e dissolveu os partidos políticos que tinham alinhamento com o socialismo e o comunismo ou que simplesmente não se alinhavam a sua política.

Em decorrência disso, do final de 1960 até meados de 1975, surgiu um movimento armado chamado de “Guerrilha do Araguaia”, criado por integrantes do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) que se estendeu por Goiás, Tocantins, Maranhão e Pará. O movimento tinha nítida inspiração nos sucessos das revoluções cubana e chinesa, que a partir do apoio campesino conseguiram solapar o poder constituído e assumiram o controle do Estado.

Infere-se que a Guerrilha do Araguaia foi um capítulo histórico e triste do Estado brasileiro, no qual morreram combatentes militares e insurgentes. Há, ainda hoje, mais de 30 anos depois, posições pessoais e acadêmicas inflamadas de ambos os lados que ainda não chegaram a um consenso sobre o ocorrido.

Sobre essa Guerrilha, deve-se apontar academicamente que “é preciso entendê-la como um capítulo cruel, sangrento, violento e não se deve enxergar aqueles guerrilheiros simplesmente como desvairados terroristas”. (NASCIMENTO, 2014, p. 14).

Vale também o seguinte destaque sobre o ocorrido, sintetizado desta forma pela CIDH: “Com exceção de alguns poucos casos iniciais de prisão e tortura, todos os membros da Guerrilha detidos foram desaparecidos.” (CIDH, 2014, p. 30).

Perceba-se que o julgado da Corte demonstrou que os guerrilheiros do Araguaia “foram desaparecidos”, ou seja, houve alguma vontade estatal que suplantou o desejo pessoal e submeteu os envolvidos ao desaparecimento forçado.

Apesar da divergência sobre o número exato de guerrilheiros envolvidos, houve uma intensa movimentação de militares que se desdobraram em várias operações na região do rio Araguaia (Papagaio, Sucuri e Marajoara) e dizimaram praticamente todos os guerrilheiros. Essa também é a constatação da CIDH que assim julgou:

Conforme salientou a Comissão (de Direitos Humanos), a demanda se refere à alegada responsabilidade do Estado pela detenção arbitrária, tortura e desaparecimento forçado de 70 pessoas, entre membros do Partido Comunista do Brasil e camponeses da região, como resultado de operações do Exército Brasileiro empreendidas entre 1972 e 1975 com o objetivo de erradicar a Guerrilha do Araguaia. (CIDH, 2014, p. 4).

Nesse sentido, através de denúncia apresentada à Comissão Interamericana de Direitos Humanos e, posteriormente, remetida à Corte de São José, foi analisado o caso de Guilherme Gomes Lund, classificado nos autos daquela demanda como brasileiro, solteiro, nascido em 11 de março de 1947, no Rio de Janeiro (RJ), filho de João Carlos Lund e de Júlia Gomes Lund, desaparecido durante a Guerrilha do Araguaia.

A origem dessa demanda se deu em razão de requerimento/petição, apresentado, em agosto de 1995, pelo Centro pela Justiça e Direito Internacional (CEJIL) e pela *Human Rights Watch/Americas*, à própria Comissão, em nome das pessoas desaparecidas e de seus familiares, no contexto da Guerrilha do Araguaia.

Em 6 de março de 2001, a Comissão expôs o Relatório de Admissibilidade nº 33/01, declarando admissível o caso nº 11.552, com relação à suposta violação dos artigos 4º, 8º, 12, 13 e 25, em concordância com o artigo 1º.1, todos da Convenção Americana, bem como dos artigos I, XXV e XXVI da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Posteriormente, em 31 de outubro de 2008, aprovou o Relatório de Mérito nº 91/08, nos termos do artigo 50 da Convenção, em que concluiu que o Estado era responsável pelas violações dos Direitos Humanos aos quais foi acusado, em detrimento das vítimas desaparecidas e de seus familiares, em virtude da aplicação da Lei de Anistia e da ineficácia das ações judiciais não penais interpostas em face dos casos narrados. (MORAES, 2011, p. 88)

Nesse diapasão, a ação apresentada à Corte Interamericana de Direitos Humanos de São José na Costa Rica refletiu a necessidade de combate às violações sobre a égide da chamada “justiça de transição” (*transitional justice*). Apoiava-se na incompatibilidade das leis de autoanistia com a Convenção Americana de Direitos Humanos e, principalmente, com a implementação da democracia no Continente Americano, tendo ainda o seguinte fundamento:

A responsabilidade (do Estado) pela detenção arbitrária, tortura e desaparecimento forçado de 70 pessoas, entre membros do Partido Comunista do Brasil [...] e camponeses da região, [...] resultado de operações do Exército brasileiro empreendidas entre 1972 e 1975 com o objetivo de erradicar a Guerrilha do Araguaia, no contexto da ditadura militar do Brasil (1964–1985). (CIDH, 2014, p. 11).

A Comissão de Direitos Humanos também submeteu o caso à Corte de San José na Costa Rica por que:

Em virtude da Lei No. 6.683/79 [...], o Estado não realizou uma investigação penal com a finalidade de julgar e punir as pessoas responsáveis pelo desaparecimento forçado de 70 vítimas e a execução extrajudicial de Maria Lúcia Petita da Silva [...]; porque os recursos judiciais de natureza civil, com vistas a obter informações sobre os fatos, não foram efetivos para assegurar aos familiares dos desaparecidos e da pessoa executada o acesso à informação sobre a Guerrilha do Araguaia; porque as medidas legislativas e administrativas adotadas pelo Estado restringiram indevidamente o direito de

acesso à informação pelos familiares; e porque o desaparecimento das vítimas, a execução de Maria Lúcia Petit da Silva, a impunidade dos responsáveis e a falta de acesso à justiça, à verdade e à informação afetaram negativamente a integridade pessoal dos familiares dos desaparecidos e da pessoa executada. (CIDH, 2014, p. 15).

Foi ainda solicitado pela Comissão de Direitos Humanos que a CIDH declarasse que o Estado brasileiro foi responsável pela violação dos seguintes direitos, previstos expressamente na Convenção Americana: direito ao reconhecimento da personalidade jurídica, à vida, à integridade pessoal, ao acesso às garantias judiciais, à liberdade de pensamento e expressão e à proteção judicial.

A Comissão também solicitou que fosse declarada a violação, por conexão, das obrigações previstas nos artigos 1º, I, que versam sobre a obrigação geral de respeito e garantia dos Direitos Humanos pelos Estados-partes, e no artigo 2º, que prevê o dever de se adotarem disposições no Direito interno, todos referentes à efetivação da Convenção pelos Estados-partes.

Finalmente, foi solicitado à Corte que ordenasse ao Estado brasileiro a adoção de determinadas medidas de reparação pecuniária, referentes aos envolvidos, tanto na pessoa das vítimas, quanto na de seus familiares.

Na sentença, também se verificou que o julgamento do caso Gomes Lund e outros se encontrava inserido na categoria dos casos relativos ao combate à impunidade, inclusive, estatal, às leis de autoanistia e a proteção ao próprio direito de uma nação à verdade. Nesse caso em especial, a condenação se deu pelo desaparecimento de integrantes da Guerrilha do Araguaia durante as operações militares ocorridas na década de 70.

Deve-se destacar que processo se originou devido à inércia do Estado brasileiro, que não concedeu aos familiares uma resposta a respeito do desaparecimento das citadas pessoas, ainda que fosse para encaminhar apenas um atestado de óbito, como satisfação ou conforto para os familiares desaparecidos e encerrar aquela página da história do Brasil.

No caso Gomes Lund, a Corte estabeleceu que, de acordo com a proteção reconhecida pela Convenção Americana, o direito à liberdade de pensamento e de expressão compreendia, entre outros direitos expressamente previstos, “não apenas o

direito e a liberdade de expressar seu próprio pensamento, mas também o direito e a liberdade de buscar, receber e divulgar informações e ideias de toda índole.” (CIDH, 2014, p 35).

A Corte também vaticinou que, além da Convenção Americana, outros instrumentos internacionais de Direitos Humanos eram aplicáveis ao caso em tela, tais como: a Declaração Universal de Direitos Humanos e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. Todos estabeleceram o direito positivo de se buscar e de se receber informações.

Também se julgou que se aplicava ao caso Gomes Lund o artigo 13 da Convenção Interamericana, que estipula, expressamente, o direito de se buscar e de se receber informações, protegendo o acesso à informação sob controle do Estado, com as exceções permitidas sob o regime expresso de restrições previstas naquele tratado.

Isso se tornou claro, porque o artigo 13 da Convenção Interamericana ampara o direito das pessoas de receberem as informações solicitadas. Além do que aquele dispositivo cria uma obrigação positiva ao Estado, de fornecer o solicitado, de maneira que a pessoa possa ter acesso e conhecer essa informação ou receber uma resposta fundamentada. Isso quando, por algum motivo permitido no texto daquele instrumento de promoção dos Direitos Humanos, o Estado puder limitar o acesso a ela para o caso concreto.

Nesse sentido, interpreta-se que a informação deve ser fornecida pelo Estado, sem necessidade de se comprovar um interesse direto para sua obtenção pelo requerente. Também não é necessária a demonstração de que há uma afetação pessoal, salvo os casos aos quais se aplique uma restrição legítima, como a segurança nacional.

A entrega da informação a uma pessoa pode permitir, por outro lado, que essa informação circule na sociedade, de maneira que se possa conhecê-la, aceder a ela e valorá-la, criando condições para o estabelecimento de um regime democrático.

Dessa forma, o direito à liberdade de pensamento e de expressão contempla a proteção do direito de acesso à informação sob o controle do Estado, o qual também

contém, de maneira clara, as duas dimensões, individual e social, do direito à liberdade de pensamento e de expressão. Essas devem ser garantidas pelo Estado de forma simultânea.

A esse respeito, a Corte destacou a existência de um consenso regional dos Estados que integram a OEA sobre a importância do acesso à informação pública.

A necessidade de proteção do direito de acesso à informação pública foi objeto de resoluções específicas emitidas pela Assembleia Geral da OEA, que instruiu os Estados membros a que respeitem e façam respeitar o acesso de todas as pessoas à informação pública e [a] promover a adoção de disposições legislativas e de outro caráter que forem necessárias para assegurar seu reconhecimento e aplicação efetiva. (...) Do mesmo modo, esta Assembleia Geral, em diversas resoluções, considerou que o acesso à informação pública é um requisito indispensável para o funcionamento mesmo da democracia, uma maior transparência e uma boa gestão pública, e que, em um sistema democrático representativo e participativo, a cidadania exerce seus direitos constitucionais através de uma ampla liberdade de expressão e de um livre acesso à informação. (CIDH, 2014, p. 44).

Nos autos, a Corte Interamericana ainda considerou o conteúdo do direito a conhecer a verdade como direito fundamental, tal como demonstra a sua jurisprudência, em especial em casos de desaparecimento forçado. Foi o que ocorreu no Caso Velásquez Rodríguez, em que o Tribunal interamericano afirmou a existência de um “direito dos familiares da vítima de conhecer qual foi seu destino e, se for o caso, onde se encontram seus restos.” (CIDH, 2014, p. 44).

“A Corte reconheceu que o direito dos familiares de vítimas de graves violações de Direitos Humanos de conhecer a verdade está compreendido no direito de acesso à justiça”. (CIDH, 2014, P. 34)

O Tribunal Interamericano também considerou a obrigação estatal de investigar uma forma de reparação, ante a necessidade de remediar a violação do direito de conhecer a verdade no caso concreto, bem como de se evitarem novos casos.

De igual modo, no presente caso, o direito a conhecer a verdade se relaciona com a Ação Ordinária interposta pelos familiares, a qual se vincula com o acesso à justiça e com o direito a buscar e receber informação previsto no artigo 13 da Convenção Americana. (CIDH, 2014, p. 51).

Estabeleceu-se que nos casos de graves violações de Direitos Humanos, as autoridades estatais não podiam se amparar em instrumentos jurídicos que negassem o acesso à Justiça ou que oferecessem condições de se autoanistiar.

Dessa forma, os documentos considerados como segredo de Estado, que estão sob o pálio de alguma confidencialidade de informação, só podem ser aceitos por razões de interesse público ou em questões de segurança nacional, onde a matéria for muito sensível, como a proteção do território nacional.

Nesse diapasão, quando se tratar de investigação de um fato delituoso, a decisão de qualificar como sigilosa a informação e de se negar a sua entrega jamais poderá depender exclusivamente de um órgão estatal, cujos membros estejam sendo investigados pela (suposta) prática de atos ilícitos.

Tampouco a decisão sobre o sigilo de informações pode ficar sujeita, em sua decisão final, à discricionariedade de um órgão que esteja sendo investigado pela prática de delitos contra os Direitos Humanos. Assim, ele não pode ser o único a se posicionar sobre a existência da documentação solicitada.

No contexto interno brasileiro, a Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, foi declarada incompatível com as disposições da Convenção Americana de Direitos Humanos no julgamento promovido pela Corte.

A Corte declarou que os efeitos jurídicos da Lei de autoanistia brasileira são precários e carentes de validade frente à Convenção Interamericana e não podem representar óbices às investigações sobre graves violações aos Direitos Humanos.

O Estado brasileiro também não pode criar obstáculos à identificação e à punição dos responsáveis por crimes durante a ditadura que se estabeleceu no Brasil.

O Tribunal Interamericano também utilizou, em sua decisão, a jurisprudência e pareceres produzidos por órgãos das Nações Unidas e do sistema interamericano, destacando decisões judiciais emblemáticas e invalidando leis de autoanistia, como na Argentina, no Chile, no Peru, no Paraguai e no Uruguai, já citados. Conclui-se que a legislação sobre a anistia ou autoanistia violam o dever internacional do Estado de investigar e punir graves violações a Direitos Humanos.

A importância da condenação é enorme, uma vez que corresponde à expectativa de diversos movimentos sociais brasileiros e internacionais, além do próprio Ministério da Justiça e da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, que visam à promoção da verdade e da memória como direito humano, que não pode ser tolhido por medidas estatais que omitem fatos históricos como assassinatos e desaparecimentos forçados durante a Ditadura Militar brasileira. (MORAES, 2011, p. 89).

Por aquela decisão, as disposições da Lei de autoanistia brasileira que impedem a investigação e sanção de graves violações de Direitos Humanos são incompatíveis com a Convenção Americana dos Direitos Humanos. Portanto, carecem de efeitos jurídicos e não podem seguir representando uma limitação para a investigação dos fatos do presente caso, nem para a identificação e punição dos responsáveis.

6 CONCLUSÃO

O processo de integração na América Latina foi vislumbrado no presente artigo a partir das reivindicações legítimas a violações aos Direitos Humanos praticadas por regimes autoritários, especialmente nas décadas de 1960, 1970 e 1980.

O grande desafio nesta vertente de integração é partir das premissas que refletem uma ordem supranacional além de uma soberania que de alguma forma foi legitimada pelo status de produção normativa estatal, no qual se interferia uma produção legislativa fechada.

O presente artigo buscou demonstrar que a Corte Interamericana de Direitos Humanos é uma fonte de integração nos Estados da América do Sul por meio da adesão anterior aos tratados e acordos que envolvem os Direitos Humanos e cria instâncias de decisão além das fronteiras do Estado.

A CIDH tem a função de proteger Direitos Humanos e a ratificação ao Pacto de San José da Costa Rica autoriza e subordina a ordem interna ao respeito a esses direitos, como uma extensão da soberania a uma ordem que fomenta a democracia e protege indivíduos, nacionais de seus próprios Estados ou das violações da nação

quando tomada por um regime autoritário que praticando um ato ilícito contrários aos Direitos Humanos, absolvía sua ação por meio de uma lei de autoanistia.

O artigo permitiu verificar a possibilidade de invalidação de uma norma interna por uma ordem supranacional. A CIDH agiu dentro de um processo legítimo e democrático para retirar validade leis oriundas do plano interno. Os casos são frutos de ações praticadas no Brasil, no Uruguai, no Chile violando Direitos Humanos e o direito da própria nação à verdade.

REFERÊNCIAS

AYERBE, Luis Fernando. *Integração: Latino Americana e Caribenha*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2007.

BERTOLAZO, Ivana Nobre; OLIVEIRA, Thais de. *A integração na América Latina: Velhos e Novos*. In: MENEZES, Wagner; PEREIRA, Ana Cristina Paulo. *Direito e Relações Internacionais na América Latina*. Belo Horizonte: ARRAES, 2015.

BRUNET, Karina. *Crise do Estado: participação e solidariedade*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 38, n. 152, 2001.

CAPILONGO, Celso Fernandes. *Crise do Estado, mudança social e transformação do Direito no Brasil*. Revista Perspectiva. v. 8, n. 2, 1994.

CASSESE, Sabino. *A Crise do Estado*. Campinas: Saberes, 2010.

CATTONI, Marcelo. *Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Sentencia Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. 26 de septiembre de 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf>. Acesso em: 10 jun 2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Voto concurrente razonado del juez Sergio García Ramírez a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Tibi vs. Ecuador*, 7 de septiembre de 2004. parágrafo 3º. Disponível em: <<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct>> Acesso em: 10 jun 2014.

CREVELD, Martin Van. *Ascensão e Declínio do Estado*. São Paulo, Martins Fontes, 2004.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *As Transformações no Estado Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

HERKENHOFF, João Batista. *A cultura de Paz e da cidadania no século XXI – Integração sem exclusão*. In DANGELIS, Wagner Rocha. *Direito da Integração: Direitos Humanos no século XXI*. Curitiba: Juruá, 2002.

MORAES, Ana Luisa Zago de. *O “Caso Araguaia” na Corte Interamericana de Direitos Humanos*. *Revista Liberdades*, n. 8, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Poder, Direito e Estado: o direito administrativo em tempos de globalização*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

NASCIMENTO, Durbens Martins. *Guerrilha no Brasil: uma crítica à tese do “suicídio revolucionário em voga nos anos 80 e 90”*. Disponível em: < http://www.researchgate.net/publication/237235357_Guerrilha_no_Brasil_uma_critica__Tese_d_o_suicidio_revolucionario_em_voga_nos_anos_80_e_90> Acesso em: 10 agos 2014.

OCAMPO, Raúl Granillo. *Direito Internacional Público da Integração*. Rio de Janeiro: Elviesier, 2009.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e Diálogo entre Jurisdições*. *Revista Brasileira de Direito Constitucional - RBDC*, n.19, 2012, p.67-93.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos Globais: Justiça Internacional e o Brasil*. Disponível em: http://www.escolamp.org.br/ARQUIVOS/15_07.pdf Acesso em: 10 junho de 2016.

SAN MARTINO, Laura Dromi. *Derecho Constitucional de la Integración*. Madrid: Marcial Pons, 2002.

STRECK, Lênio Luiz. *Hermenêutica Jurídica e (crise): uma exploração hermenêutica da construção dd Direito*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

TEUBNER, G. *Globale Zivilverfassungen: Alternativen zur staatszentrierten Verfassungstheorie*. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Heidelberg v. 63, n. 1, p. 1-28, 2003.

ZALDUENDO, Susana Czar. *Integración: Nociones Generales, Integración Económica e Integración Regional*. In NEGRO, Sandra: *Derecho de la Integración*. 2 ed. Buenos Aires: Julio César Zaíra, 2013.

A DIFÍCIL ARTE DE ENTENDER O QUE O OUTRO QUER DIZER

Luiz Eduardo Abreu¹

1 INTRODUÇÃO

Este artigo pretende contribuir para o debate sobre o Mercosul a partir de uma perspectiva que é, para mim pelo menos, interdisciplinar, necessariamente. Explico a necessidade: eu acredito que o Mercosul (como qualquer outra instituição internacional) seja um objeto que está às beiradas de várias disciplinas: direito, relações internacionais, ciência política, sociologia, linguística etc. Provavelmente, poucos concordarão comigo. Mas isso faz parte das suas respectivas perspectivas disciplinares. Assim, por exemplo, o direito (um exemplo menos óbvio que o das relações internacionais) acredita subsumir o Mercosul a uma sub-especialidade sua, o direito internacional. É bem verdade que esta ação de englobamento, a depender do fenômeno, é mais fácil para algumas disciplinas. E digo ação pois, suponho, como não poderia deixar de ser, que uma proposição classificatória, neste plano, é também e fundamentalmente uma ação que tem desdobramentos cognitivos (obviamente), políticos (a luta pela competência para falar do assunto), institucionais (os limites da atuação de uma instituição) entre outros. Sem querer participar do velho e bom esporte de criar jurisdições disciplinares, afirmo apenas que, com antropólogo e da perspectiva que pretendo adotar aqui, construir o Mercosul como um objeto para o pensamento implica fazer caminhar junto algumas destas

¹ Doutor em Antropologia. Foi professor do programa de mestrado em doutorado em direito do UniCEUB desde a sua fundação até 2013. Atualmente está no Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília. Entre os seus interesses de pesquisa está a relação entre o direito e a política no caso brasileiro.

perspectivas. E espero que o resultado desta breve investigação me ajude a mostrar a importância e validade da abordagem que proponho.

O objetivo deste trabalho é ligar linguagem, direito internacional e comunidade, por um lado, e, por outro, identidade e direito brasileiro. Estes são assuntos com os quais venho lidando há algum tempo. Fazem parte das minhas preocupações de pesquisa. E acredito que estas relações poderiam dizer algo ao debate. A melhor maneira de explicitá-lo é listar o que eu quero dizer com isso. Assim, vou defender que, se examinarmos o direito internacional como uma forma muito particular de linguagem, necessariamente teríamos de pensar a questão da comunidade; e, quando o fazemos, nos deparamos com o fato de que o Mercosul não está baseado em um sentido forte de pertencimento. As consequências disso são centrais, mas as veremos a seu tempo. Num plano mais próximo a nós, afirmo que, se pensarmos o direito brasileiro como uma linguagem, perceberemos que a sua pretensão de falar uma linguagem universal é, na realidade, uma forma de lidar com o seu próprio contexto sociológico, sua relação com as demais aspectos da sociedade nacional. Neste plano, é preciso substituir a ideia de pertencimento a uma comunidade pela ideia de identidade. As razões não são difíceis de apontar. A ideia de comunidade nos põe todos juntos; a de identidade traz para primeiro plano aquilo que nos diferencia. E, por esse caminho, vou apresentar algumas reflexões sobre a incapacidade estrutural de o direito brasileiro trabalhar a questão da supranacionalidade e, por conseguinte, dar uma contribuição mais pertinente ao debate.

2 AS LINGUAGENS DA MODERNIDADE E O PERTENCIMENTO

Vou defender três ideias sobre o direito internacional e, mais adiante, vou utilizá-las para compará-lo com o direito brasileiro. Elas são as seguintes: i) que o direito pode ser considerado uma forma de linguagem. Com isso quero dizer que o uso das palavras, no direito internacional, está submetido a regras muito próprias que, em muitos sentidos, se opõem não apenas à linguagem ordinária, mas também ao nosso direito nacional, brasileiro; ii) que é possível associar linguagem à comunidade, quer dizer, uma linguagem representa uma forma de estar e se relacionar com o mundo que pressupõe que algo seja compartilhado; e iii) que o

direito internacional e as relações internacionais (vou entender o direito internacional como parte desta última ou, talvez, como uma forma desta última) são formas de linguagem que poderíamos considerar como linguagens da modernidade, ou seja, linguagens que tem uma relação fraca com uma comunidade e que são imaginadas como se fossem acessíveis a todos e pudessem se traduzidas por todos. Estas ideias me parecem importantes porque elas contrastam com o que vou defender sobre o direito brasileiro.

i) A ideia de que o direito é uma forma de linguagem não está muito distante da maneira como o próprio direito se imagina. Há argumentos de autores importantes que, se não chegam a afirmar com todas as letras que o direito é linguagem, utilizam instrumentos da linguagem para pensar o direito, como Dworkin (1986) e Habermas (1996). O que me proponho aqui é levar este argumento um pouco mais longe e utilizar os instrumentos de uma certa teoria da linguagem para estabelecer as relações que interessam ao meu argumento. O problema é que há várias maneiras de pensar a linguagem e, cada uma delas, estabelece um caminho diferente das outras. Por isso, é necessário, antes de entrar em detalhes mais substantivos, explicitar qual teoria da linguagem iremos subscrever neste artigo e de que maneira isso constringe o que podemos perceber no mundo.

Para tanto e seguindo as pesquisas que tenho realizado nos últimos anos, vou me utilizar de Wittgenstein (2001), particularmente a ideia de que o significado de uma palavra equivale ao seu uso. Afirmar que a linguagem tem um uso é banal; dizer que o significado equivale ao uso não é. A perspectiva inverte os supostos das abordagens baseadas na linguística saussuriana. Em outras palavras, a perspectiva que eu estou adotando abandona a ideia de que a linguagem é composta basicamente de signos (relações entre significante e significado) e que o sentido, o valor de um signo resulta da sua relação com os outros signos (vide Saussure 1995). No lugar, proponho ver o sentido como resultado radical do contexto. Assim, em um determinado contexto, um jogo de linguagem, para utilizar o termo que emprega Wittgenstein, a palavra está submetida a regras. A mesma palavra em um outro contexto é utilizada segundo outras regras. Ora, um conjunto de contextos paradigmáticos (a referência a Kuhn 1996 não é aleatória) que estão relacionados

uns com os outros de uma maneira consistente ou recorrente (o que não significa coerente) poderia ser considerado uma linguagem.

O leitor deve ter em mente que não pretendo que esta caracterização, reconhecidamente frouxa, sirva como uma “definição” do que seja linguagem. Nada está mais distante das minhas pretensões. Seguindo a doutrina que pretendo empregar, não acredito na possibilidade de uma frase esgotar a natureza da linguagem e apropriar-se do seu sentido mais profundo. Minha pretensão é tão somente utilizar a frase para conseguir dizer algo que seja aplicável ao meu problema. Esta questão não é banal. Wittgenstein gastou muito do seu tempo e da sua doutrina sobre a linguagem (refiro-me ao que se costuma chamar “segundo Wittgenstein”, das *Investigações Filosóficas*) (WITTGENSTEIN, 2001) para justamente dividir grandes problemas em pedaços menores. A ideia de que os vários significados de uma palavra correspondem a vários jogos de linguagem faz exatamente isso. Agora, uma percepção fragmentada da linguagem não nos serve. É preciso colocar os vários usos juntos de alguma forma. O problema passa a ser, então, como fazê-lo. É onde tem um uso ideia de linguagem que propus acima.

Permitam-me dizê-lo de outra maneira, usando um aforismo que não discute propriamente a, por assim dizer, “natureza” do significado, mas propõe uma “representação perspicua” do que seja a linguagem. Segundo Wittgenstein,

“Nossa linguagem pode ser vista como uma cidade antiga, um labirinto de pequenas ruas e praças, de novas e velhas casas, e casas com adições de vários períodos, e isso cercado por uma multidão de novos bairros com ruas retas e regulares e casas uniformes.” (WITTGENSTEIN, 2001, para. 18)²

O uso que estou dando a este trecho é bem diferente daquele em que Wittgenstein o emprega. Ele utiliza o trecho para discutir a partir de que ponto é possível considerar um conjunto de usos como uma linguagem completa. Para o meu argumento, permitam-me enumerar algumas das conseqüências que, acredito, podemos retirar do trecho acima. Uma das ideias que, me parece, lhe são centrais é a de que vive-se pelos caminhos da cidade e, inversamente, conhece-se a cidade por caminhar pelas suas ruas. Ou seja, conhecer uma linguagem exige que se viva

2 Na versão em inglês: “Our language can be seen as an ancient city: a maze of little streets and squares, of old and new houses, and of houses with additions from various periods; and this surrounded by a multitude of new boroughs with straight regular streets and uniform houses.”

durante algum tempo na cidade. Outra é que as partes de uma cidade vão ganhando novos sentidos conforme passa o tempo. Assim, uma casa na esquina pode abrigar uma família de classe média, ser um consultório médico, uma padaria, uma loja de produtos diversos, um café ou um restaurante, ou pode ser cada uma destas coisas em momentos diferentes. Como uma casa, a palavra pode ter diferentes significados conforme aquilo ao que se presta. O mesmo pode ser dito de uma praça, uma rua, um bairro etc. Além disso, falar uma linguagem equivale a conhecer os caminhos da cidade e dar-lhes serventias diversas conforme as circunstâncias, os objetivos ou, mesmo, as exigências alheias. Em resumo, a ideia central que quero retirar da metáfora é que, como a linguagem, a cidade constrange e, num certo sentido, impõe uma forma de vida ao seus habitantes e, ao mesmo tempo, é o resultado da maneira como os seus habitantes percorrem os seus caminhos.

Quero propor que o direito internacional pode ser percebido como parte de uma tal cidade, um bairro talvez. Ele seria fundamentalmente uma forma de vida que se desenvolve em lugares muito específicos: documentos oficiais, instituições supranacionais, ministério das relações exteriores (ou equivalente), livros sobre direito internacional, programas de pós graduação em direito internacional etc. Ele, por evidente, não está em todo lugar. Mas os lugares onde ele está são suficientemente importantes para que prestemos muita atenção ao que ali se diz. Mais ainda, ele faz parte de uma outra linguagem que é a linguagem das relações internacionais. Reparem que esta última parte de um conjunto de pressupostos muito diferentes da nossa linguagem ordinária. Um exemplo banal: na linguagem das relações internacionais os países são Estados que têm vontades, defendem interesses razoavelmente homogêneos, são pensados como unidades; com isso, toda a pluralidade que os constitui é excluída da linguagem.

Num outro plano, é possível avançar um pouco mais na metáfora da cidade para relacioná-la com a ideia de comunidade. Há vários tipos de cidades. Em algumas delas, podemos com certeza afirmar que a cidade, um bairro ou mesmo um conjunto residencial forma uma comunidade. Não quero fazer uso da ideia sociológica de comunidade que se aproximaria da visão, um tanto idílica, de que uma aldeia europeia seria uma comunidade (os pais fundadores da sociologia eram todos europeus, não esqueçamos). Prefiro utilizar a maneira como nós, sul-

americanos (palavra difícil, já digo o porquê), pensamos uma comunidade. A condição central é que as pessoas que participam de uma comunidade acreditem pertencer a ela e compartilhar de algo em comum. Mas isso não é suficiente. Há um conjunto de práticas que estão associados à ideia de comunidade. Para nós, ela envolve relações de vizinhança, no sentido de uma convivialidade difusa e permanente. Você não precisa ver o seu vizinho todos os dias, mas quando o encontra não pode deixar de cumprimentá-lo, nem de perguntar pela família, mesmo que essa pergunta não represente uma vontade muito grande de saber, de fato, como eles vão. Envolve uma mutualidade provável e acionável, a depender do problema, nas horas mais incertas. Mas isso não nos obriga a prestações que exijam uma intimidade maior ou uma confiança muito grande. Talvez se o seu vizinho lhe pedir dinheiro emprestado para um negócio ou que você seja o seu fiador, você, com toda razão, irá desconfiar do pedido e encontrar formas de se livrar dele, de preferência sem ofendê-lo ou criar constrangimentos que possam atrapalhar os cumprimentos que vocês trocam pelas manhãs quando eventualmente se encontram. Mas você não pode negar auxílio numa emergência médica, quando o marido está indo para o hospital e a mulher lhe pede para ficar com as crianças ou quando ela lhe pede uma xícara de açúcar para terminar um bolo. A comunidade também envolve frequentação. Pessoas que pertencem a uma comunidade se visitam, fazem coisas juntas. Não é preciso que todos aqueles que pertençam a uma mesma comunidade se visitem. Uma comunidade também tem seus conflitos, suas histórias mal resolvidas, suas fofocas insidiosas, invejas e tudo aquilo que não gostamos de mencionar, porque acreditamos que, de alguma forma, nos faz moralmente menores. Há aí diferentes redes que se cruzam e se perpassaram, se entremeiam. Uma comunidade precisa que existam relações de troca, no sentido da dádiva, e que estas relações estejam, de alguma forma, relacionadas. Elas não precisam formar um sistema de trocas como os que Lévi-Strauss descreve nas *Estruturas elementares* (LÉVI-STRAUSS, 1967). Mas as trocas têm de se comunicar entre elas. Uma maneira muito comum de isso acontecer é, por exemplo, quando alguém mais próximo tem uma relação importante com um médico cuja especialidade sua saúde exige e pode agenciar uma consulta. Comunidade também envolve uma história que, às vezes, tem a profundidade de várias gerações (nossas famílias brigam desde o tempo dos

nossos avós) e pessoas próximas cuja opinião você valoriza. Do jeito como nós pensamos comunidade, ela não precisa envolver grandes rituais que congreguem todos os seus membros ou que representem uma catarse coletiva. Pode ser que assim o seja, mas não é necessário. Há, claro, outros aspectos que caracterizam uma comunidade, mas creio que os que já mencionei são suficientes para o meu argumento.

Há duas possíveis objeções à caracterização do parágrafo anterior. Uma é que ela seria uma descrição apropriada, talvez, da ideia de comunidade prevalente na sociedade brasileira, mas não teria grande generalidade nos países de língua espanhola; ou, que uma adaptação para o sentido de comunidade em espanhol (a fórmula é imprecisa, mas a utilizo pelo bem da frase) exigiria modificações que, no seu conjunto, implicariam um distanciamento importante do sentido descrito acima. Não tenho um grande problema com a crítica. E, se for verdadeira, ela serve para corroborar o argumento deste texto. Não vou adiantá-lo por inteiro agora, mas posso formulá-lo provisoriamente da seguinte maneira: se não nos entendemos em algo tão fundamental como o sentido de comunidade, em que mais nos equivocamos? A outra objeção é que minha descrição é bem diferente daquela que se faria a partir do senso comum. Isso quer dizer que, se perguntarmos o que é uma comunidade para alguém que, de fato, viva numa comunidade, nosso interlocutor faria uma descrição bem diferente. Não vejo nisso grande problema. O leitor pode imaginar que é a maneira como um antropólogo traduziria aquilo que o senso comum enunciaria. E quando digo isso, não quero dizer que a minha tradução seja a exata representação daquilo que vai à mente de um outro. Em meu entendimento, nenhuma tradução é a fotografia de uma realidade que se encontra alhures; mas toda a tradução é o resultado de um encontro que se conforma enquanto diálogo. Defendo apenas que a minha descrição do sentido de comunidade é razoável para os propósitos deste texto. Não tenho dúvida de que ela poderia ser muito melhorada.

Seria difícil defender que o direito internacional como linguagem (o argumento não se altera se, ao invés de direito, disséssemos “relações internacionais”) se baseia numa ideia de comunidade equivalente ao sentido, digamos, “forte” da descrição acima. E se pensarmos que, por detrás do direito e das relações internacionais, esteja presente, para os atores ou, pelo menos, para alguns

deles, a ideia de uma “comunidade internacional”, seria preciso admitir que esta comunidade não tem o mesmo sentido. Tratar-se-ia de algo completamente diverso. É por essa razão que vou afirmar que o direito internacional e as relações internacionais compõem-se naquilo que poderíamos chamar de “linguagens da modernidade”. Passo então a explicar o que isso quer dizer.

ii) A ideia de uma “linguagem da modernidade” retiro de MacIntyre (1988) e vou adaptá-la à necessidade do meu argumento. Ela se constrói em contraste com as propriedades que MacIntyre advoga para as outras linguagens. Esta últimas estariam vinculadas a, em primeiro lugar, uma tradição e, em segundo, a uma experiência cotidiana compartilhada. Por certo isso não é mesmo que uma “comunidade”, mas também não é menos verdadeiro que esta tem com o sentido de comunidade enunciado atrás um certo ar de família. “Ar de família” é uma expressão que Wittgenstein utiliza para substituir a ideia de que o significado de uma palavra tem uma núcleo comum, uma espécie de fundação última cuja solidez garantiria, em algum lugar, a unidade do seu sentido. Wittgenstein argumenta que os diversos usos de uma palavras se relacionam por uma teia de semelhanças, como as semelhanças que encontramos em uma família: alguns se assemelham pela conformação do rosto, outros pelo nariz, outros, ainda, pelo formato do queixo etc. (WITTGENSTEIN, 2001, para. 67). Seja como for, a ideia é que as linguagens naturais exigiriam, para serem compreendidas, que as palavras sejam relacionadas com a forma de vida na qual elas estão inseridas. E isso não se refere apenas ao significado mais imediato das palavras, mas ao conjunto de relações que, embora não seja explicitamente mencionado, compõe o seu sentido.

Para prosseguir o argumento, vou dar um exemplo à brasileira. Certa vez me contaram a seguinte anedota. Um estrangeiro (vamos supô-lo europeu) almoçava na casa de um vizinho. Estavam no interior do Brasil. A certa altura, o nosso bravo forasteiro anunciou sua intenção de ir embora, ao que os seus anfitriões disseram “não vá ainda, está cedo”. Ele então esperou mais um pouco. E tentou várias vezes despedir-se, com a mesma resposta. E assim a noite foi seguindo, cada vez mais insuportável até que, vendo seus anfitriões bocejarem, ele, sob os protestos veementes dos seus vizinhos, foi-se embora. A história é estranhamente verossímil. O meu ponto com ela é justamente o significado do que seja hospitalidade. A ideia

de hospitalidade é um valor importante, talvez central para nossa prática social. Todavia, mesmo sendo algo desejável, não é praticada da mesma forma em todo lugar e, mesmo, dir-se-ia que, para regiões inteiras da sociabilidade brasileira, não é mais praticada como, nestas mesmas regiões, se acreditaria serem suas formas ideais. Uma das obrigações do anfitrião é acolher seus hóspedes de uma maneira familiar, quase como se eles ocupassem, pelo menos provisoriamente, o lugar na intimidade da casa devido a um parente — o que, por sua vez, lhe permite e, mesmo, lhe obriga a certa insistência no acolhimento, insistência impensável de dirigir a um estranho. Ela faz parte do papel e das obrigações do anfitrião. Como faz parte das obrigações do hóspede, desculpar-se pela necessidade de recusá-la. Dito de outro jeito, o estrangeiro da história traduziu perfeitamente as palavras do seu anfitrião. Não é possível dizer que ele as entendeu mal. Mas, ao mesmo tempo, ele perdeu o sentido do que estava em jogo.

A dificuldade do estrangeiro com nossa ideia de hospitalidade é uma metáfora para o problema da tradução. Algumas palavras podem ser traduzidas, digamos, “corretamente” e, mesmo assim, o seu sentido escapar completamente ao tradutor. Isso porque a linguagem utiliza referências contextuais e supõe a transparência de uma tradição que dificilmente um não “nativo” consegue dominar. Assim, não é possível entender a situação do parágrafo anterior se não se perceber que os anfitriões estão moralmente obrigados a agir daquela forma, porque isso remete ao uso de uma série de outras ideias que fazem parte integrante daquilo que eles acreditam ser uma boa sociedade, como a ideia de comunidade que me referi acima. Todavia, há uma solução para isso. O nosso estrangeiro, agora mais sábio e experiente, estabelece para si mesmo a seguinte regra (que ele comenta com outros estrangeiros para, por exemplo, mostrar como ele conhece os costumes locais ou como os brasileiros são exóticos): “mesmo quando o anfitrião insistir para você ficar, você deve ser firme e recusar”. É claro que a regra é, como nós brasileiros podemos facilmente concordar, ruim. Ela deixa de lado as situações nas quais o hóspede deve levar a sério o que lhe diz o anfitrião. Isso não significa que ela seja de todo inútil. A regra está correta para algumas situações muito específicas, como o caso do jantar. Mas, mesmo neste caso, ela é inapropriada, porque despedir-se exige certa negociação, como aceitar o convite para ficar mais um pouco, tomar mais um

café (por exemplo) para, em seguida (não convém esperar muito), desculpar-se por ter de ir embora, apesar das admoestações do anfitrião. É também verdade que, conforme o nosso bravo estrangeiro fica mais sabido, ele pode melhorar a regra, estabelecer exceções, variações etc.

Eu não preciso avançar muito mais no exemplo para enunciar o meu ponto: é bem evidente que, mesmo supondo que a regra lhe sirva bem (segundo sua perspectiva, bem entendido), ela não é o mesmo que compreender o que realmente, da perspectiva do anfitrião, é importante ou está em jogo. Seria até mesmo possível dizer que o estrangeiro do nosso exemplo conseguiu criar mecanismos, a seu jeito, para lidar com a situação, mas lhe falta uma compreensão mais substantiva. E isso em dois níveis diferentes: o primeiro seria a relação da frase “fique mais um pouco, ainda está cedo” (ou similares) com as ideias de hospitalidade, vizinhança, troca, comunidade, mutualidade etc. Foi o que defendi acima. Num segundo nível, há todo um conjunto de considerações que são também importantes para compreender e navegar por situações com as acima que estão relacionadas com uma atitude mais geral face à regra. Tudo se passa no Brasil, como se o comportamento se fundasse no descompromisso com a aplicação universal da regra e, por oposição, a predominância do contingente e do circunstante: vive-se muito mais de considerações estratégicas e táticas que se referem à situação particular de cada um, do que da defesa de convicções ideológicas que fossem generalizáveis para o conjunto; simultaneamente, ritualizam-se as situações as mais cotidianas (ARAGÃO, 2015). Daí podemos perceber que a incompreensão é muito mais profunda que pareceria à primeira vista. A própria formulação de uma regra para lidar com a situação implica descompreender a própria relação entre as regras e os comportamentos, entre as palavras e as coisas, que constitui o mundo no qual as atitudes do anfitrião tem, para ele, sentido.

Eu acredito que o exemplo mostra o suposto do qual parte MacIntyre: que a tradução é problemática, mesmo quando ignoramos as suas dificuldades mais evidentes. E a sua banalidade sugere que os problemas de tradução não se limitam às palavras difíceis ou aos contextos mais esotéricos de outra cultura. Ao contrário, elas se espalham no entremeio das interações e relações mais cotidianas. E o ponto para o qual o suposto chama a atenção é a existência de linguagens, que MacIntyre chama

de linguagens da modernidade, que, segundo a crença dos que nelas habitam, seriam capazes de traduzir não importa qual outra língua e serem, por sua vez, compreendidas por todos (MacIntyre cita, como exemplo, o inglês, o francês e o alemão modernos). Para elas, o problema de tradução que acabei de apontar acima é uma ilusão. Dentro do horizonte deste modo de vida, ele simplesmente não existe. Entre a crença e a alteridade, fica-se com a primeira. Assim é perfeitamente possível e verossímil que o estrangeiro do nosso exemplo permaneça muito satisfeito com sua regra e acredite que tenha conseguido, enfim, “traduzir” corretamente as palavras e atitudes do seu vizinho. E se, num momento em que estivesse sem fazer nada, olhasse à distância pensando no assunto, ele talvez se espantasse com suas habilidades de compreender os costumes mais esquisitos, habilidade que ele nem sabia que tinha.

A minha hipótese é que o direito internacional pode ser pensado como uma linguagem da modernidade. Com efeito, ele reproduz à sua maneira as consequências da descrição acima: a crença na sua capacidade de compreender e ser compreendido pelos direitos nacionais; a crença de que as dificuldades de tradução são uma ilusão; a incapacidade de estabelecer relações que lhe permitissem elaborar o que realmente está em jogo do ponto de vista das diversas culturas; a satisfação com seus poderes de tradução e sua capacidade de enquadrar a diversidade nos seus esquemas classificatórios; a crença na sua capacidade de adjudicar apropriadamente casos vindos não importa de onde; etc.

Tudo isso me leva a sugerir o seguinte: para além das óbvias dificuldades que encontramos hoje com o Mercosul (diferentes interesses econômicos, estágios diferentes de desenvolvimento social, graus diversos de consolidação institucional, para citar três dos mais evidentes), temos de somar a eles a dificuldade de nos entendermos. Dito deste jeito, parece simples de resolver. Mas o meu argumento é que a sua aparente simplicidade é ilusória; ou, a tradução pode parecer simples para alguém que fale a partir de uma das linguagens da modernidade, mas a aparência apenas reflete os pressupostos nos quais estas linguagens se baseiam e, como vimos acima, as tornam, no limite, surdas para aquilo que os outros dizem. É preciso, talvez, qualificar a afirmação anterior. É sempre possível comunicar alguma coisa, como o intrépido estrangeiro do nosso exemplo provavelmente continuará sendo

convidado para jantar na casa dos seus vizinhos e, diligente seguidor da regra que inventou para si mesmo, pensará talvez ter-se imerso na cultura local, embora os seus vizinhos talvez vejam nisso um toque de excentricidade próprio das gentes do norte que sabidamente tem dificuldade com as regras da boa educação e, seguindo as imemoriais (para eles) obrigações dos bons vizinhos, se acostumem com ela. A questão é saber se uma comunicação, nestes termos, superficial é suficiente para formar um bloco com as pretensões que tem o Mercosul. Eu acredito que não. É preciso admitir que os nossos instrumentos jurídicos, as frases de voluntarismo oficial que os nossos presidentes enunciam publicamente todas as vezes que se encontram para falar no assunto talvez não sejam mais do que formas muito sofisticadas de falar coisas diferentes usando as mesmas palavras.

Não vou examinar todos os desdobramentos possíveis das ideias acima. Dois, no entanto, quero mencionar. O primeiro é que uma base comum (no sentido apontado acima de uma tradição e uma prática comum e cotidiana compartilhadas) seria importante não apenas para concordar com os assuntos, mas, da mesma forma, para discordar deles. Essa é, acredito, a intuição central de Rawls (1999) em sua *Teoria da Justiça*: mesmo para discordar de forma consistente é preciso que, antes, nós concordemos com o sentido do que seja justiça e que isso esteja claro para todos os participantes do debate. Acredito que argumento semelhante serve para nós, enquanto um bloco regional. Pode ser que a justiça não seja uma base sólida para as relações entre países. Mas há de haver outros conceitos (comunidade, hospitalidade, colonialismo, por exemplo) com os quais podemos concordar e a partir dos quais possamos, consistentemente, construir belas divergências. E, talvez, seja a capacidade de divergir, mas, ainda assim, reconhecer que todos estão, por isso mesmo, juntos em algum lugar, o sentido mais maduro de uma unidade. O segundo é voltar à observação que fiz no começo deste artigo. Nós, brasileiros, não nos sentimos latino-americanos. Nós não nos percebemos assim. E essa não é uma observação muito profunda. A Cordilheira dos Andes e o rio Uruguay são uma metáfora para aquilo que realmente nos separa: a diferença entre nossas respectivas civilizações. Mas, mais do que a diferença entre nossos modos de vida (que não é, por evidente, sinônimo de civilização), não temos a perspectiva de pertencer a algo em comum. E não me refiro, por evidente, a um bloco supranacional, por mais

importante que ele possa ser. Refiro-me a ideia de uma tradição, uma civilização, uma comunidade ou, mesmo, um projeto. Podemos ver agora que a diferença e o não pertencimento colocam igualmente uma barreira naquilo que podemos, com sentido, dizer uns aos outros.

Mas construir um bloco supranacional não seria uma maneira de provocar o surgimento do sentido de pertencimento ao qual me referi no parágrafo anterior? É, reconheço, um bom argumento que, certamente, a se tomar pelo exemplo europeu, exigiria um longo período de maturação onde a criação de instituições e o aprofundamento das relações levasse, quase como que por contágio, à discussão destes problemas e à conformação das convicções. Mas, pessoalmente, não o vejo acontecendo com nosso bloco, tampouco percebo, nas nossas instituições, a inteligência necessária para guiar-nos nesta direção. Tal projeto teria de ser necessariamente coletivo e, portanto, exigira, no mínimo, um certo consenso difuso entre a sociedade e as várias correntes políticas de que este seria o caminho a seguir. Um tal consenso, acredito, não existe.

Para além destas, quero argumentar que há dificuldades de outra ordem que estariam relacionadas ao modo de ser dos direitos internos e das instituições dos países que compõem o bloco. Uma das consequências das linguagens da modernidade é, como vimos, sua capacidade de ignorar as especificidades locais, ao mesmo tempo em que acredita ter dado conta delas. O meu ponto é o seguinte: a melhor maneira de constituir o Mercosul como projeto — e não me parece possível pensá-lo como algo mais do que isso — não seria trilhar o caminho em direção às linguagens da modernidade, quer dizer, o caminho no qual nossas diferenças, metaforicamente, perdem sua cor local, viva e alegre, vibrante nas particularidades que as conformam; mais apropriado, penso, seria recuperar a substância do debate, o que significa recuperar a densa teia de significados, instituições, pretensões, dramas que constituem nossa diversidade. Ou seja, a alternativa seria começar por aquilo que nos faz diferentes, por aquilo que nos constitui enquanto identidade. Quero usar como exemplo o caso brasileiro com o qual estou mais familiarizado. E minha investigação vai trilhar o caminho proposto pela seguinte pergunta: quais as relações que o direito brasileiro estabelece com a tradição à qual pertence? Provavelmente, a

pergunta não teria o mesmo rendimento analítico em outras culturas. Para elas, talvez fosse preciso elaborar outras questões.

3 DIREITO BRASILEIRO E IDENTIDADE

As hipóteses que passo a defender são, provavelmente, para um leitor do campo do direito, de tal forma estrangeiras ao seu modo de pensar que ele possivelmente irá descartá-las como um daqueles sem sentidos que somente alguém de fora do direito poderia elaborar. Mas, veremos adiante, esta atitude faz parte do complexo de ideias, práticas, das palavras e dos seus usos que pretendo, em pinceladas um tanto expressionistas, descrever. Infelizmente, não temos tempo para fazer mais do que isso (o assunto, entretanto, já foi objeto de outras publicações, vide ABREU, 2013; ABREU; 2015).

A hipótese central é a seguinte: que o Estado brasileiro se constrói contra sociedade. Com a fórmula eu não quero dizer, seguindo a tradição marxiana, que o Estado brasileiro tem por finalidade a manutenção de um estado de dominação onde a classe que se beneficia da distribuição desigual dos bens materiais e simbólicos considerados mais importante tem todo o interesse de manter o estado de coisas que lhe beneficia e, neste sentido, utiliza os mecanismos de decisão política, os aparelhos ideológicos do Estado (lembramos-nos do bom e velho Althusser 2004) para perpetuar a desigualdade social. Deixo a fórmula propositalmente muito geral e, por isso mesmo, esquemática. Não há aí a intenção, de minha parte, de sugeri-la falsa; utilizo-o como um recurso retórico para deixar mais evidente o contraste que me interessa. O meu ponto é que, mesmo reconhecendo-o, isso não esgota aquilo que podemos dizer sobre o Estado. No caso acima, ao afirmar que o Estado brasileiro se constrói contra a sociedade não quero me referir a uma constante sociológica que, até onde sabemos, teria grande generalidade nas sociedades com Estado. Com a frase, quero apontar para algumas características que fazem parte da maneira como nós brasileiros (há, acredito, uma certa generalidade nisso tudo) percebemos o mundo, algumas ideias e conceitos que dão um sentido mais geral a um conjunto muito heterogêneo de jogos de linguagem, de palavras e seus usos. Dito de outro jeito, reivindico que a ideia de que o Estado se constrói contra a sociedade faça parte

de uma identidade social que é a nossa e que, por hipótese, nos diferencia de outros países, outras sociedades e outras culturas.

Com a fórmula, quero dizer que o Estado, no Brasil, se constrói proposadamente contra as formas espontâneas de sociabilidade e organização social. É possível deixar mais claro o que quero dizer com isso, comparando a fórmula com um outro modelo de sociedade para a qual o direito deveria, idealmente, representar e encarnar os valores mais centrais da prática e da identidade social. Neste último modelo, mesmo quando o direito se afasta da realidade social, seja criando ficções, seja construindo um “outro mundo”, ele o faz em nome da integridade (para utilizar o termo de Dworkin, 1986). Ou seja, o estranhamento que o direito cria entre si mesmo e a realidade social é, nestas sociedades, uma maneira de o direito melhor representar aquilo que há de mais essencial na tradição à qual pertence. O estranhamento deriva da crença da unidade e do pertencimento, portanto. A minha hipótese de pesquisa é que, no caso brasileiro, o estranhamento tem o uso contrário: o de opor-se ao seu contexto social.

O Estado como crítica ou oposição à sociedade pertence a uma narrativa que está presente no direito brasileiro desde o começo e, entre os seus próceres, posso mencionar, por exemplo, o Visconde do Uruguai e Oliveira Vianna. Vou utilizar como exemplo as ideias do primeiro. O que está em jogo, para ele, é a incompatibilidade entre o modelo de Estado e a realidade social brasileira. As nossas instituições políticas seriam “um arremedo imperfeitíssimo e manco das instituições dos Estados Unidos”, diria o velho e bom Visconde (SOARES DE SOUZA 2002, p. 497). E, para piorar, no nosso país, “os hábitos de ordem e legalidade, o respeito ao direito, a obediência ao dever e o senso prático dos negócios não penetraram ainda geralmente nas diversas classes sociais” (Soares de Souza 2002, 495). O Visconde era um homem prático. Ele se referia à autonomia das assembleias provinciais para nomear os ocupantes dos cargos públicos. Ao invés de a autonomia garantir a generalização das oportunidades (entre, claro, os homens de mesmo valor), ela servia como instrumento para uma das “parcialidades em que estavam divididas nossas províncias” (SOARES DE SOUZA, 2002, p. 465) oprimir a facção ou facções opostas. Assim, a parcialidade nomeava “homens seus” para os cargos provinciais, guarda nacional, juízes de paz, câmaras municipais etc. e “edificava-se

assim um castelo inexpugnável, não só para o lado oprimido, como ainda mesmo para o governo central” (SOARES DE SOUZA, 2002, p. 465). Contra isso, o Visconde propôs duas mudanças na organização do Estado. A primeira foi a introdução da hierarquia administrativa; ela incluiria a subordinação, a tutela e diferentes graus de jurisdição. A segunda mudança seria passar o direito de nomear os ocupantes dos cargos públicos das províncias para o poder central. Se a ocupação dos cargos era um instrumento a favor da opressão, melhor seria que a responsabilidade pela sua nomeação passasse para as “mãos de um poder mais distante, mais imparcial, por não estar tão de perto envolvido e interessado nas lutas e paixões pessoais e locais” (SOARES DE SOUZA, 2002, p. 464). É fácil perceber, na narrativa do Visconde, os problemas que encontraríamos mais tarde como o peso do poder privado e o faccionalismo político, interlocutores de boa parte do pensamento social brasileiro. Alguns poderiam argumentar que estes são nossos problemas até hoje.

O que quero sugerir é que, para além das evidentes questões de engenharia institucional, há nisso uma relação entre ideias que transborda os problemas aos quais a narrativa, explicitamente, se refere. Posso elaborá-la a partir dos seguintes pontos: (a) Há diferenças entre a nossa realidade social e a dos países de onde vem o modelo de Estado que adotamos, mas o interessante é que isso não nos leva a questionar o modelo de Estado e procurar outro que representasse os valores mais fundantes da nossa sociabilidade (hospitalidade, reciprocidade, adaptabilidade etc.). Ao contrário, a sociedade, de um modo geral, é considerada aquilo que é preciso modificar em nome de valores que retiramos d’alhores. E a tradução para nossas instituições inverte o sentido daqueles. Assim, valores como igualdade e liberdade, nas sociedades individualistas europeias, são predicados e o indivíduo é o seu sujeito, quer dizer, ele compõe direitos cujo principal objetivo é salvaguardar os indivíduos, seja dos outros indivíduos, seja das corporações, seja das ideias, seja do próprio Estado. No Brasil, ao contrário, os valores assumem o papel de sujeitos em nome dos quais, muitas vezes, sacrificam-se os indivíduos (ARAGÃO, 2015). (b) Fundamentalmente, o nosso sistema simbólico ou social é baseado no distanciamento e no estranhamento enquanto ruptura, oposição, crítica. O distanciamento e o estranhamento se desdobram em vários planos. Assim, no plano

das justificativas conscientes, imagina-se que sociedade deixada à sua própria sorte não é capaz de se regular de forma razoável, e, portanto, o Estado precisa intervir para modificar-lhe a natureza ou, no mínimo, limitar a possibilidade do mal que ela pode causar a si própria. Em outro plano, isso reflete a distância, social e simbólica, entre partes do nosso país. Esquemáticamente, teríamos, de um lado, a parte do Brasil historicamente vinculada ao litoral que se constituiu, no nosso imaginário social, como um centro irradiador de cultura, desenvolvimento social e econômico, que serviria de modelo para o resto. De outra parte, teríamos o resto do país, que, durante boa parte da nossa história, ficou largado à sua própria sorte. De maneira análoga, as regras do nosso direito precisam se constituir em oposição a parcelas significativas e centrais da nossa sociabilidade; isso quer dizer que o direito assume, em parte, o papel de “crítica cultural”, claro uma crítica que expressa, no fundo, valores muito conservadores de uma das partes do nosso país. (c) É preciso adaptar o modelo do Estado que adotamos à nossa realidade social. E isto, por sua vez, não obedece a uma regra. A adaptação resulta, em grande parte, de um processo de tentativa e erro, da negociação com a circunstância. No plano simbólico, isso ressoa o descompromisso com a aplicação universal da regra que mencionei acima. O resultado são combinações entre ideias e práticas que, da perspectiva de outras civilizações, seriam incompatíveis ou contraditórias entre si (por exemplo: é a tutela do poder central sobre as localidades que garante, nestas últimas, a liberdade). (d) Somente à distância seria possível ao Estado exercer o seu papel civilizador. Isso, por sua vez, ganha sentidos diferentes conforme as circunstâncias e o momento histórico. E os desdobramentos mais recentes da distância como valor, me permitem introduzir aquilo que nos interessa mais de perto, a saber, a relação disso tudo com o que podemos enunciar, no plano das relações internacionais, com nossos vizinhos sul-americanos. À época que escreveu o bom Visconde (meados do século XIX), a distância do centro civilizador — o Rio de Janeiro — e a “periferia selvagem” era, se tomarmos como régua a métrica dos quilômetros, a mesma de hoje. No entanto, é fácil ver que ela tinha um significado muito diferente. A distância geográfica entre o centro e as províncias significava, para o tempo do Visconde, a lonjura das notícias vagas de alguns dias atrás, e, simultaneamente, uma metáfora para o estranhamento. Hoje ela encurtou: chega-se mais rápido, sabe-se mais depressa, conversa-se de

longe como se o interlocutor estivesse aqui ao lado. Como resultado, o espaço não se presta mais como uma metáfora para construção do distanciamento; ela não consegue cumprir um papel estruturador.

O interessante para o nosso argumento — e que traz para a questão da identidade complexidades inusitadas, como argumentarei adiante — é que o discurso jurídico, em algum momento em meados do século XX, aparentemente pelo menos, rompe com aquilo que, do ponto de vista da literatura anterior, era o pressuposto central: o direito servia para pensar a relação entre o Estado e a sociedade. As narrativas mais recentes começam assim: o direito que hoje temos é o herdeiro da tradição romano germânica, uma tradição milenar, dizem. É na história desta tradição que se encontra o sentido dos instrumentos jurídicos. O caminho que passa pelos grandes períodos históricos (basicamente, a sociedade primitiva, Grécia, Roma, a idade média, a revolução industrial, a idade moderna) esclarece o seu melhor sentido. Nele a essência vai progressivamente emergindo, delineando-se. O que o nosso direito afirma com esta narrativa é que ele não pertence à sociedade brasileira. Não é à toa que a história que hoje praticam a imensa maioria dos nossos juristas seja, no fundo, a rejeição daquilo que ciências mais razoáveis percebem como a própria natureza do fenômeno histórico: mudança, ruptura, diferença, pluralidade, identidade. Dizendo de outro jeito, o direito brasileiro advoga para si mesmo características semelhantes às das linguagens da modernidade, entre as mais evidentes: ser capaz de traduzir não importa qual outro instituto ou norma jurídica nos seus próprios termos; conhecer o sentido que os institutos ou normas têm nos países dos quais são originários; enunciar um discurso universal e universalizante; saber falar o direito como se fala em toda tradição romano-germânica. Esta é uma ficção que tem, talvez, bons e razoáveis motivos.

A minha hipótese é que o discurso “somos uma tradição milenar” é, na realidade, a continuação da mesma síndrome de ideias que enunciei acima. Não custa repetir ao leitor que o estranhamento, distanciamento e diferenciação são fundamentalmente ideias. O fato de haver, à época do Visconde, uma distância maior entre o centro e as antigas províncias é uma conveniência histórica. Conveniência à qual o direito não pode mais recorrer. O clássico de Victor Nunes Leal (ele também um jurista), *Coronelismo, enxada e voto* (LEAL, 1948), é, neste

sentido, um momento intermediário entre o direito do início que se propunha a ser, a seu jeito, pensamento social e a doutrina jurídica contemporânea da ciência do direito. Em Leal, a nomeação dos cargos pelo governo central, que, na percepção do Visconde, serviria para minorar e conter o faccionalismo e o modo de fazer política local, passa a ser um mecanismo de aliança do governo federal com a situação estadual, e desta com o município — o que Leal chamou de compromisso coronelista: de parte do município, apoio incondicional aos candidatos do oficialismo; de parte da situação estadual, carta branca para o chefe local. Dito de outro jeito, a política da província à época do império encontrou, na república, o seu caminho para a capital. Mas o que interessa ao meu argumento é o seguinte: se o espaço não serve mais como metáfora e encarnação do distanciamento, isso significa que o direito precisaria recriá-lo em um outro plano. Ele, portanto, precisa advogar seu pertencimento a uma tradição estrangeira, para se constituir como estrangeiro face à sociedade brasileira. Paradoxalmente, todavia, esta é a maneira pela qual o direito brasileiro reproduz a sua tradição que lhe é própria.

O direito brasileiro contemporâneo também não perdeu a adaptabilidade como valor. Ela simplesmente mudou de lugar. Ela não faz mais parte do argumento explícito que justifica a norma, mas recolheu-se ao silêncio que é, agora, o seu lugar. Ela está na prática, na jurisprudência, mas, nesta, também não está enunciada como tal. Em termos gerais, ela se apresenta na aparente criatividade pela qual as decisões judiciais aplicam os seus institutos, nas interpretações díspares de um mesmo problema dentro das turmas de um mesmo tribunal, na dificuldade de criar decisões que se baseiem em uma racionalidade generalizante dentro do próprio judiciário, na combinação de institutos diferentes para um mesmo caso, na importância da ideia de justiça que, apesar de não fazer parte, estritamente falando, de sistemas juspositivistas, está, como atesta o depoimento de um ministro da suprema corte brasileira, no impulso de todo juiz. E é interessante que o mesmo ministro avisava da dificuldade de enunciar a justiça. E essa dificuldade de enunciação, com a qual todos nós, brasileiros, possivelmente concordaríamos, tampouco é universal. Com ela não estariam de acordo, por exemplo, os utilitaristas de antiga reflexão que acreditam saber, há muito, do que se trata, no que, aliás, têm razão: o conceito de justiça que advogam é perfeitamente consistente com suas tradições e o seu contexto. A justiça

para nós não pode estar no universo daquilo que podemos enunciar, pela simples razão de que ela repete, no contexto atual, ao mesmo tempo, coisas que não gostaríamos de saber que pensamos (como ideia de que a desigualdade é justa) ou coisas que precisamos ignorar que fazemos (como decidir um caso judicial a partir dos seus possíveis desdobramentos políticos).

Ora, não é difícil de ver que se está defronte de um sistema que institucionaliza a ignorância sistemática sobre aquilo que ele realmente faz, sobre sua prática. Mas, mais importante para o argumento deste texto, isso acaba impondo-lhe uma dificuldade adicional para conversar com aqueles que são diferentes dele. Assim, o direito brasileiro, ao mesmo tempo que se diz herdeiro de uma tradição que nos é estrangeira, adapta as normas e os instrumentos jurídicos ao nosso uso e lhes dá, dessa maneira, um sentido local muito particular. No entanto, nega-se a reconhecer que o faz e permanece certo de seu discurso universalizante. E, como não se acredita particular, ao dialogar com outros países ou com o direito internacional, ele acredita saber falar a língua na qual estes debates acontecem. As palavras podem ser as mesmas, mas a hipótese deste texto é que o seu sentido é bem diferente.

Talvez seja possível estender o argumento para abarcar não apenas o direito, mas também outras regiões da nossa experiência social. Também em outros lugares (saberes, culturas regionais, ideologia de certos grupos etc.) poderíamos encontrar uma ignorância semelhante e proposital de nossa tradição mais local. A hipótese que requereria, por certo, mais pesquisa. Fica, para o presente texto, somente a possibilidade de enunciá-la.

4 DIFICULDADE E IMPOSSIBILIDADE

O argumento deste texto não me leva a adotar a atitude pessimista de que a comunicação com nossos vizinhos sul-americanos (o que quer que isso signifique ou venha a significar um dia) seja impossível. É verdade que o argumento se concentrou nas dificuldades. Mas difícil não é o mesmo que impossível. De todo jeito, seria preciso mudar as bases do diálogo. Ao invés das mesmas palavras repetidas por todos e usadas em sentidos muito diferentes por cada um, o primeiro passo seria talvez reconhecer dificuldade da empreitada, admitir que falamos coisas

diferentes e, em certos casos, não somos capazes de perceber que pouco nos entendemos. Todavia, o presente texto se baseia em uma avaliação bastante pessimista em relação aos caminhos do Mercosul e ao diálogo que hoje entabulam nossos países. Para mim pelo menos, o caminho que até agora trilhamos não me parece capaz de nos levar muito longe.

REFERÊNCIAS

ABREU, Luiz Eduardo. 2013. “L’Etat Contre La Société. La Norme Juridique et Le Don Au Brésil .” *Droit et Société* 83. Paris: 137–54.

ABREU, Luiz Eduardo. 2015. “Tradição, Direito e Política.” Dados no prelo. Rio de Janeiro.

ALTHUSSER, Louis. 2004. *Idéologie et Appareils Idéologiques d’État*. (Notes Pour Une Recherche). Eletrônica. Chicoutimi: Classiques des sciences sociales. http://classiques.uqac.ca/contemporains/althusser_louis/ideologie_et_AIE/ideologie_et_AIE.pdf.

ARAGÃO, Luiz Tarlei. 2015. *Coronéis, Candangos e Doutores. Por uma Antropologia dos Valores*. Editado por Luiz Eduardo Abreu. Brasília: No prelo.

DWORKIN, Ronald M. 1986. *Law’s Empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

HABERMAS, Jürgen. 1996. *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. editado por T McCarthy. *Studies in Contemporary German Social Thought*. Cambridge, Mass: MIT Press.

KUHN, Thomas. 1996. *The Structure of Scientific Revolutions*. 3rd ed. Chicago: The University of Chicago Press.

LEAL, Victor Nunes. 1948. *Coronelismo, Enxada e Voto. O Município e o Regime Representativo no Brasil*. 1a ed. Rio de Janeiro: Edição Revista Forense.

LÉVI-STRAUSS, Claude. 1967. *Les Structures Élémentaires de la Parenté*. Collection de Rééditions, Maison Des Sciences de L’homme . 2ème ed. Paris: Walter de Gruyter GmbH & Co. KG. <http://books.google.fr/books?id=dbS0AAAIAAJ>.

MACINTYRE, Alasdair. 1988. *Whose Justice? Which Rationality?* Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press. doi:0268019444.

RAWLS, John. 1999. *A Theory of Justice*. Revised. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press.

SAUSSURE, Ferdinand. 1995. *Cours de Linguistique Générale*. Édition Critique Préparée par Tullio de Mauro. Edited by Charles Bailly, Albert Séchehayé, and Albert Riedlinger. Grande Bibliothèque Payot. 3ème ed. Paris: Payot & Rivages.

SOARES DE SOUZA, Paulino José. 2002. “Ensaio Sobre o Direito Administrativo.” In *Visconde do Uruguai*, editado por José Murilo Carvalho, 65–504. São Paulo: Editora 34.

WITTGENSTEIN, Ludwig. 2001. *Philosophical Investigations*. The German Text, with a Revised English Translation. 3rd ed. London: Basil Blackwell Ltd.

AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ARGENTINA E A SUA INFLUÊNCIA NA APLICAÇÃO DAS CLÁUSULAS DEMOCRÁTICAS DO MERCOSUL E DA UNASUL

Caio Boris Cardoso Pereira¹

1 INTRODUÇÃO

A presente análise abordará a respeito das aplicações das Cláusulas Democráticas nos âmbitos do Mercosul e Unasul e o processo evolutivo das relações dos países do Cone Sul, em especial Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina.

Assim, ao longo do estudo, serão analisados o início das independências desses países no pós-separação de suas metrópoles Portuguesa e Espanhola, e, ainda nessa época, a visão de um Estado perante o outro. Nesse diapasão, serão observados diversos conflitos, tanto interno quanto externos, dos quais culminaram na Guerra do Prata, que ocorreu de 1851 a 1852 pela influência platina e intensão expansionista do líder argentino Rosas, bem como a Grande Guerra do Paraguai, maior conflito armado da América do Sul que perdurou de 1864 a 1870 e se deu por interesses paraguaios na região, entretanto, em ambos os conflitos o Império do Brasil sagrou-se vencedor e se manteve hegemônico.

Após o conflituoso século XIX, em meados da década 80 do século XX, Brasil e Argentina, antigos rivais, partem para uma aproximação, em patamar diferenciado, tendo em vista o posicionamento brasileiro na guerra das Malvinas. Assim, findado os domínios militares em ambos países, os presidentes José Sarney e Alfonsín abriram espaço para uma mútua relação de confiança e criaram a Agência

¹ Caio Boris Cardoso Pereira é acadêmico do décimo semestre do curso de Direito do UNIEURO.

de Contabilidade e Controle de Material Nuclear, para que os países visitassem suas respectivas instalações e acordassem em utilizá-las para fins pacíficos.

Nesse espírito colaborativo, na década de 1990, Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai firmam o Trado de Assunção e, em consequência, há o nascimento do Mercosul, que surge como bloco de integração econômica e social, diante da globalização do planeta e a visão positiva da integração formar um grupo suficientemente forte perante as demais potências econômicas atuantes no mundo.

Sob a ótica do Artigo 4 Parágrafo Único da Constituição Federal do Brasil e do interesse dos demais países Sul-Americanos, no ano de 2008, na Terceira Cúpula de Chefes de Estados, realizada em Brasília, os países da América do Sul decidem criar a Unasul, com vistas à integração econômica, social, cultural e política de seus países-membros.

Com isso, dentro desses dois blocos, Unasul e Mercosul, são estabelecidos compromissos de ordens democráticas e de proteção aos direitos humanos. Ou seja, há o latente interesse na manutenção dos princípios democráticos e humanitários, de modo que, para a constituição dos blocos e permanência dos membros, fossem tais princípios questão *sine qua non* para permanência dos Estados-Partes no bloco. Logo, além da obediência aos pactos sociais e econômicos estabelecidos nos blocos, as questões relacionadas aos direitos humanos e democráticos, em caso de descumprimento por um dos países membros, podem levar o país infrator a receber a suspensão do bloco do qual é parte.

Nesse sentido, este estudo também analisará a suspensão do Paraguai, que se decorreu no ano de 2012 e igualmente examinará as suspensões da Venezuela, que se decorreram nos anos de 2016 e 2017. As suspensões dos referidos países foram pautadas ou em não anuências de pactos vitais aos blocos ou em descumprimentos de acordo de ordens democráticas ou humanitárias. Por fim, será brevemente analisada a suspensão dos citados países, nos ditames de dois princípios do direito internacionais, sendo eles o princípio boa-fé no cumprimento das obrigações internacionais e o princípio da não intervenção.

2 RELAÇÕES HISTÓRICAS E COMPARAÇÕES ENTRE BRASIL-ARGENTINA

Com o início do século XIX e as invasões napoleônicas na Europa, ocorreram desfechos que marcaram fortemente as Américas Espanhola e Portuguesa. Assim, diante da invasão francesa na Espanha se inicia o processo de breve independência do Vice-Reino do Rio da Prata e no Brasil, com a vinda da Real Família Portuguesa, o Rio de Janeiro passa a ser a sede do global Império Português. (DORATIOTO, 2012, p.19; VARGAS, 2017 p. 136-137).

O Vice-Reino do Rio da Prata mudou os seus vieses por completo, em que se desligou da monarquia espanhola, optando pelo regime republicano alcançando a sua independência e, assim, tentou manter a hegemonia e integridade do antigo Vice-Reino, contudo, diante de seu projeto de Estado republicano centralizado, esse viu antigos integrantes se tornarem países independentes, como foi o caso do Paraguai e Alto Peru. (DORATIOTO, 2012, p.20)

Já do lado brasileiro, após a Revolução Liberal do Porto, Portugal tentou rebaixar o Brasil novamente a capacidade de colônia e mesmo antes do Grito do Ipiranga, eram poucas as vozes que defendia a separação total entres os Estados Brasileiro e Português, na verdade, a maioria ainda defendia manutenção do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarve, criada em 1815 pelo Rei D. João VI (*O Clemente*). (GOMES, 2010, p. 44-47).

Assim, após o conflito pela independência, diferente do que ocorreu no Vice-Reino, o independente Império do Brasil, encabeçado pelo Imperador D. Pedro I (*O Libertador, O Rei Soldado*), conseguiu iniciar como um Estado um tanto mais organizado, dispondo de estrutura administrativa e forças armadas e assim evitando a desfragmentação do vasto Império. Esse sucesso estrutural do Império se deu devido à transferência da Real Família Portuguesa ao Brasil, que, com isso, veio a obter coordenação política e econômica nunca antes experimentados em seu período colonial (DORATIOTO, 2012, p. 20; VARGAS, 2017, p. 137).

Outrossim, vale destacar que o Brasil, como sede do Império Português, por consequência, herdou uma burocracia experiente, adquirindo padrões, organização administrativa e instruções de política externa que somente países do velho

continente possuíam à época. Dessa forma, diplomaticamente, o Brasil ainda como Reino Unido encabeçado por D. João VI, age de modo desenvolvido em sua política externa nos seguintes pontos: declaração de guerra ainda no ano 1808 à França e consequente invasão da Guiana Francesa; abertura dos portos às nações amigas; tratado de comércio com o Reino Unido e ocupação por duas vezes da Banda Oriental. Assim, ver-se que o Brasil, recém independente, auferiu uma diplomacia experiente, não necessitando improvisar em matéria internacional como os demais países da América. (VARGAS, 2017, p. 137-138; DORATIOTO, 2012, p. 20-21).

3 BRASIL, ARGENTINA, PARAGUAI E URUGUAI A PARTIR DE 1850

Neste tópico se analisará o período do século XIX em que Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai e em especial os três últimos Estados ainda passavam por uma consolidação de seu Território, Estado e Forma de Governo. Nesse sentido se observará a instabilidade e o viés expansionista argentino, a soberania hegemônica do Império do Brasil, as intervenções sofridas pelo Uruguai e a luta pela independência paraguaia com a sua consolidação como Estado soberano e os seus ataques ao Império e Argentina que ocasionaram a Guerra Grande (Guerra do Paraguai).

Em seguida, se iniciará a referida análise, com a ascensão de Manuel Rosas no comando da Argentina.

Dessa feita, Juan Manuel de Rosas (*O Restaurador das Leis*) veio ao poder na Argentina após o assassinato pelo general Lavalle em conluio com os unitários, de Manuel Dorrego, governador da província de Buenos Aires. Assim, sendo Rosas, estancieiro e comandante de milícias rurais, agiu de forma consolidante ante as províncias da Confederação que razoavelmente se constituíam como Estado e nação, pela falta de setor social capaz de impor hegemonia e dominação à sociedade e Rosas como garantidor de uma nova ordem autoritária desenhou bem essa integração (DORATIOTO, 2012, p. 26-27).

O país argentino, em seu processo de consolidação como Estado, estava dividido entre o ideal unitário, que defendia um Estado centralizado, e entre o ideal

federalista, totalmente contrário ao primeiro ideal, que agiam em defesa da descentralização. Diferentes posições levaram o referido país a diversos desentendimentos e conflitos internos, que a Argentina, só viria superar e por consequência se unificar, em 1862, com o presidente Bartolomé Mitre. Rosas, apesar de seu modo ditatorial e repleto de artimanhas para coordenar a Argentina, formalmente, abarcava como único poder em relação as demais províncias argentinas, a representação externa desses departamentos. (DORATIOTO, 2012, p. 26, 27; VARGAS, 2017, p. 162).

Perante a instabilidade da Confederação Argentina, Justo José Urquiza, governador de Entre Ríos, rompe com Rosas, assim, o caudilho pactua aliança com o Império do Brasil, no intuito de derrotar Oribe e pacificar o Uruguai. Com isso, Oribe se rende a Urquiza, há a entrada de tropas imperiais no Uruguai e Rosas ante o seu apoio a Oribe, declara guerra ao Brasil. Dessa forma, alinham-se o Império, governo do Uruguai e as províncias de Entre Ríos e Corrientes. Por fim, Urquiza vence em 3 de fevereiro de 1852 Rosas na batalha de Caseros, mediante decisivo apoio militar imperial que em grande parte concorreu para o ganho da batalha. (DORATIOTO, 2012, p. 34; ALMEIDA, 2013, p. 230; SOUZA, 2016, p. 285-304)

Em 1851, o Império, já sob a chefia de Estado do Imperador D. Pedro II (*O Magnânimo*), firmou com o Uruguai o *Tratado de Aliança*, que estabeleceram a independência de ambos ante a qualquer dominação estrangeira, entendendo como ataque às suas soberanias, qualquer ingerência estrangeira pela forma de governo ou imposição de pessoa para governá-los. Diante desse tratado, foram convidados Paraguai e Argentina para aderirem ao acordo. Ainda no ano 1851, o Império firmou com o Uruguai outros tratados nos termos da diplomacia imperial, que ocasionaria a dependência do Uruguai perante o Brasil. (DORATIOTO, 2012, p. 34; VARGAS, 2017, p. 294; ALMEIDA, 2013, p. 230).

O Paraguai que declarou a sua independência em 15 de maio de 1811, sendo mais uma tentativa de autonomia em relação a Buenos Aires, alcançou tardio reconhecimento pelos argentinos de sua independência, pois esses entendiam que o Paraguai era pertencente ao antigo Vice-Reino e por consequência assim o deveria permanecer. A Argentina no comando de Rosas atuava de forma agressiva em sua

política externa, com claras intenções expansionistas e nos seus intentos de influência intervia no Uruguai em apoio a Oribe. Com a derrota de Rosas, as independências de Paraguai e Uruguai saíram fortalecidas, e com isso há uma livre navegação nos rios Paraná e Paraguai, sendo conseqüentemente rios internacionais, pois caso perdessem o caráter internacional e conseqüente pertencimento a um único país, não haveria a livre navegação de navios brasileiros rumo a Mato Grosso, que à época era inalcançável por terra. (DORATIOTO, 2012, p. 29, 33, 34; VARGAS, 2017, p. 202; ALMEIDA, 2013, p. 227, 228).

Ainda referente à derrota de Rosas, se finda o inimigo comum do Império e do Paraguai e assim há uma crescente tensão entre os dois Estados paraguaio e brasileiro, devido à livre navegação no rio Paraguai e às definições de fronteiras. Para o Brasil, a definição das fronteiras com o Paraguai e Argentina se daria pelo critério do *uti possidetis*, ou seja, por possuir e ocupar a terra desde a tutela portuguesa, o Império detinha o direito sobre essa. (DORATIOTO, 2012, p. 34-36; VARGAS, 2017, p. 158 e 162).

A Argentina, chefiada por Bartolomé Mitre, encontrava-se mais forte e organizada, dessa vez sobre a hegemonia de Buenos Aires, ao mesmo tempo, em 1863, o caudilho Venancio Flores, que lutara ao lado de Mitre contra as forças do entrerriano Urquiza, invadiu o Uruguai e com apoio argentino tomou o poder do *blanco* Bernardo Berro. Diante dessa organização argentina, estabilidade imperial desde os anos 1840 e a guerra civil uruguaia, o Paraguai encontrava-se um tanto parado no tempo, devido ao seu fechamento para o mundo à época de Francia, bem como os avanços econômicos do Império e Argentina ampliavam a distância em relação à economia paraguaia, que possuía pouco dinamismo e era voltada ao pequeno mercado interno. (DORATIOTO, p. 36-38)

Assim, na década de 1850, Carlos López, presidente do Paraguai, ao perceber as mazelas que seu país se encontrava, abriu o comércio com a Europa e com os vizinhos e enviou jovens para estudarem nesse velho continente. Com isso, o presidente reconfigurou o país para o atendimento das novas necessidades, pois já se fazia inviável qualquer isolamento. Com essas mudanças, o líder paraguaio entendeu que para essa abertura florescer, sob o controle de Assunção, um dos requisitos era

não depender do porto de Buenos Aires, sobrando como alternativa o porto de Montevideú. (DORATIOTO, 2012, p. 38).

O Paraguai, durante o início de sua abertura, contou com grande apoio internacional do Império, com o reconhecimento em 1844 de sua independência e a intermediação diplomática do Império para o auxílio de Londres, relativo à modernização paraguaia. Contudo, após a intervenção brasileira no Uruguai em 1851, Carlos Lopez, por segurança passa a modernizar o seu exército, tendo em vista que possuía sérios litígios de fronteiras com os seus vizinhos, inclusive com o Brasil. Assim, em seguida ao estabelecimento da hegemonia do Império e o governo da Confederação no comando da Argentina reconhecendo a soberania paraguaia, Assunção e o Rio de Janeiro passam a divergirem entre si. Apesar da inimizade crescente entre ambos, o presidente paraguaio, mesmo com uma organização militar superior e um número maior de soldados, não ousava buscar uma solução militar para a intriga, pois sabia do potencial econômico e militar que o Império dispunha e igualmente compreendia a calamidade que uma guerra incerta traria a sua nação. (ALMEIDA, 2013, p. 237; DORATIOTO, 2012, p. 34)

Em 1864, o Império se encontrava relativamente instável devido aos desentendimentos mútuos dos liberais, e, em ano anterior, casas financeiras haviam quebrado e, externamente, após anos de atrito, o Império rompeu as relações diplomáticas com o Império Britânico devido à questão Christie. Nesse diapasão, o governo liberal brasileiro cedeu às pressões de estancieiros gaúchos que eram discordantes do Governo *Blanco* Uruguaio e exigiam uma atuação mais firme do Império na região platina. (DORATIOTO, 2012, p. 38-39; ALMEIDA, 2013, p. 226, 231).

Dessa forma, o Império intervém no Uruguai, favorecendo os colorados e por consequência também reequilibra a influência Imperial ante a Buenos Aires sobre esses colorados. (DORATIOTO, 2012, p.39).

Diante dos alinhamentos brasileiro e argentino, o governo *blanco* uruguaio se aproxima de Urquiza e do Paraguai. Solano López que, mais impulsivo e insensato, sucede o seu pai no poder do Paraguai e viu grande vantagem na união com os blancos, pois preferia a utilização do porto uruguaio ao de Bueno Aires, bem como

acreditava que o Império e a Argentina eram uma ameaça e que o seu exército poderia derrotar o exército Imperial e igualmente invalidaria as forças de Mitre. (DORATIOTO, 2012, p. 39; ALMEIDA, 2013, p. 237).

Antes de se adentrar um pouco mais no assunto, referente ao segundo maior conflito internacional do século XIX, atrás apenas da Guerra da Crimeia (ALMEIDA, 2013, p. 238), e tendo em vista que até os dias atuais causa grande polêmica e discussão, será abordado um interessante ponto que remete a uma mítica ideia relacionada à Inglaterra no tocante à Guerra do Paraguai, bem relatada a seguir por João Almeida:

Há um mito que persistiu nos livros didáticos e no ensino de história brasileira até recentemente de que teria sido a Inglaterra a principal responsável pela guerra. A depender do grau de desvario, ia-se da caracterização de Solano Lopez como um déspota esclarecido que erradicara o analfabetismo e promovera a Reforma Agrária no Paraguai até a sugestão de que os ingleses temiam a “concorrência paraguaia” que estaria vivendo sua revolução industrial local. O exemplo de autonomia paraguaia precisava ser sufocado e a Inglaterra manipulava o Rio de Janeiro e Buenos Aires para que fizessem o serviço pesado em seu nome. Não tinham nem nunca tinham tido os ingleses condições de influenciar deste modo Brasil e Argentina ao ponto de levá-los à guerra, mesmo no ápice de sua influência política no período joanino e no primeiro reinado. O período entre 1863 e 1865, marcaram, no entanto, o nadir da relação bilateral entre o Rio de Janeiro e Londres. Havia ruptura formal de relações diplomáticas provocada pela questão Christie. Além disso, os ingleses, longe de pugnar pela guerra, tinham, como ficara patente na guerra da Cisplatina, muito interesse na manutenção da paz e na tranquilidade político-militar na bacia do Prata. A tranquilidade favorecia os negócios. Mantiveram a neutralidade ao longo do conflito ainda que tenham se mantido como credores do Império. Ainda assim, o custo total da guerra para o Brasil foi três vezes maior que o empréstimo que recebemos de 5,1 milhões de libras em 1865, o único durante o conflito. Trata-se, portanto, de visão historiográfica datada marcada por uma ideologia vitimizante na qual a Inglaterra do século XIX era o análogo passado do imperialismo norte-americano do século XX, e o exército brasileiro, uma instituição genocida¹⁵⁷ o antecessor cruel dos generais militares da ditadura de 1964-85. Nesta metáfora torta, o anacronismo mais inacreditável era o lugar de Solano Lopez nesta narrativa, que de agressor, tornou-se o símbolo da vanguarda, da modernidade e da justiça social na América Latina. (ALMEIDA, 2013, p. 238, 239)

Assim, inicialmente, López contava com um exército numericamente maior diante do Império e da Argentina e igualmente acreditava no apoio de Justo José Urquiza, bem como entendia que suas forças seriam recebidas como salvadoras na Argentina e os federalistas se oporiam a Mitre. (DORATIOTO, 2012, p. 39; ALMEIDA, 2013, p. 239, 240).

Com isso, os paraguaios junto aos *blancos* vencem as tropas imperiais que intervieram em 1864 no Uruguai, assim como, os exércitos paraguaios invadiram o Mato Grosso e posteriormente em 1865 ocuparam Corrientes. Após essa ofensiva paraguaia, em 1 de maio desse mesmo ano, ocorre o Tratado da Tríplice Aliança entre o Império, a Argentina e o Uruguai na sua vertente presidida pelo colorado Venancio Flores. (DORATIOTO, 2012, p. 39; VARGAS, 2017, p. 203)

No tratado da Tríplice Aliança, com a longa duração da guerra, Brasil e Argentina se desentendiam, assim como se ampliavam as desconfianças mútuas desgastando a aliança e, com isso, restringindo-a somente a vitória da guerra. Nesse sentido, a partir do final de 1866, o Império passa a coordenar e lutar a guerra de modo mais individual, contando com uma menor participação argentina que, porém, prestou essencial apoio logístico e uma atuação mais simbólica do Uruguai. (DORATIOTO, 2012, p. 39-40; ALMEIDA, 2013, p. 241, 242)

A Guerra do Paraguai teve fim em 1º de março de 1870 e, por final, estava sob o comando do príncipe imperial consorte do Brasil Conde D'Eu, que, ao final da guerra, aboliu a escravidão no vencido Paraguai. Ao final desse conflito, o Brasil ainda se uniu ao Paraguai com intuito de evitar que a Argentina obtivesse todo o Chaco paraguaio (DORATIOTO, 2012, p. 40; GOMES, 2013, p.171). O referido domínio do Chaco por parte dos argentinos era algo previsto no Tríplice tratado conforme segue:

Art. 16º Para evitar as dissensões e guerras que trazem consigo as questões de limite, fica estabelecido que os aliados exigirão do governo do Paraguai que celebre com os respectivos governos tratados definitivos de limites sob as seguintes bases: [...]

A República Argentina será dividida do Paraguai pelos rios Paraná e Paraguai, a encontrar os limites com o Império do Brasil, sendo estes do lado da margem direita do rio Paraguai e Baía Negra. (VARGAS, 2017, p. 203)

Dessa forma, o tratado foi fortemente criticado no Brasil, no que concernia à demasiada benesse em conceder todo o Chaco aos argentinos, levando o Império a se posicionar pela integridade territorial do vencido Paraguai e, por consequência, também não se cumpriria a assinatura de acordo conjunto de todos os participantes da guerra, tendo como efeito o acordo em separado de Brasil e Paraguai. (VARGAS, 2017, p. 203-204 e 281; ALMEIDA, 2013, p.240).

Após os longos combates da Guerra Grande, restaram, mais solidificadas, a independência Uruguia e a Paraguaia, que teve tratados de paz assinados com o Brasil e a Argentina respectivamente em 1872 e 1876 e igualmente ficou notório para os países envolvidos, que as guerras já não eram a melhor forma de se multiplicar seus capitais e sim seriam grandes empecilhos a esse, pois a paz e estabilidade política seriam a melhor chave para um desenvolvimento econômico social (DORATIOTO, 2012, p. 40-41; VARGAS, 2017 p. 204).

Com o fim da guerra, cessa o inquieto, longo e cruento processo de definição territorial entre esses quatro Estados, que tempos depois, formariam a mais abrangente iniciativa de integração regional da América Latina, o Mercosul (DORATIOTO, 2012, p. 40).

4 INÍCIO DO SÉCULO XX E O PENSAMENTO/SEMENTE DO BARÃO DO RIO BRANCO

Nesse interim, o Barão do Rio Branco compreende e prevê o modo de como seria possível uma influência brasileira na região sem que o Brasil fosse visto como um dominador e tal influência se daria através da construção da confiança mútua e a integração entre os Estados Sul-Americanos.

Desse modo, a seguir se observará a inteligência e sapiência do ilustre Barão brasileiro.

Assim, após o século XIX e início do século XX, Rio Branco, que foi um jornalista, político, diplomata brasileiro e Ministro das Relações Exteriores do Brasil

de 1902-1912, percebeu as “susceptibilidades que as nações hispano-americanas exibiam em questões que envolviam interesses brasileiros” (BUENO, 2012, p. 43), assim, compreendeu as dificuldades que o Brasil teria em exercer *uno*-influência na América Latina.

Nesse diapasão, o Barão entendia que, no sentido diplomático, a influência no Pacífico pertencia ao Chile e, no sentido Atlântico, o Brasil não poderia exercer influência sem que essa fosse dividida com a Argentina. Com isso, Rio Branco percebe que a liderança não se toma a força, pois é consentimento reconhecido pelos liderados. (BUENO, 2012, p.43).

Ainda sobre os posicionamentos do ilustre diplomata brasileiro, esse observava o Brasil como um país diferente na América Latina, pois à sua época, na região, ocorriam diversas convulsões políticas e guerras civis, algo que trazia vergonha e descrédito para a região, bem como atraíam atentados as suas soberanias, e a maneira para superar essa fase, acreditava o diplomata, que seria por meio da estabilidade política, e assim, se encerrariam as revoluções. (BUENO, 2012, p.43-44).

5 SÉCULO XX E A INTEGRAÇÃO BRASIL E ARGENTINA

Como visto em parágrafos anteriores, Brasil e Argentina protagonizaram grandes e emocionantes momentos de rivalidades e disputas, disputas essas que ocorriam em tudo em que os argentinos pudessem disputar contra o Brasil, e o Brasil em tudo que se sentisse ameaçado pelos passos argentinos, ou seja, confrontos dignos de duas potências regionais que surgiam em plena pós- independência do século XIX, sendo duas heranças dos antigos impérios globais, Espanha e Portugal.

Tal rivalidade ultrapassou os campos de batalha, passando-se para os campos de futebol, em que o Brasil possui 5 (cinco) títulos mundiais e os argentinos apenas 2 (dois), bem como o país da camisa amarela possui o melhor jogador de todos os tempos e os argentinos, o quinto melhor, assim como, é fático que o samba é mais animado que o tango. Comicidade à parte e de vez deixando o bom espírito rival Brasil-Argentina, tratar-se-á agora de um período mais recente, período esse que marcou o início de uma relação entre irmãos e *hermanos* mais embasada na

confiança e disposição de cunho integrativo, falar-se-á de modo breve da guerra das Malvinas. (AZAMBUJA, 2012, p. 79-80).

A guerra entre o Reino Unido e a Argentina ocorreu entre o período de 2 de abril a 14 de junho de 1982 e tal confronto se decorreu pela soberania das Ilhas Malvinas, em que a Argentina recorreu ao uso militar para afastar a dominação britânica que se dava nessa ilha desde a sua invasão em 1833. O confronto se findou com a vitória dos britânicos, contudo, durante a guerra, o Brasil, que ainda estava sob a égide do governo militar e que sempre foi visto com olhar de desconfiança pelos argentinos e vice-versa, agiu de modo inteligente e prudente, atuando de forma neutra, porém reconhecendo o direito argentino sobre as Malvinas desde suas épocas imperiais do ano de 1833, e após a guerra vem tomando medidas de apoio perante fóruns regionais e organismos internacionais, assim como, em pleno conflito o Brasil receptou um caça de guerra britânico e o devolveu desarmado, e ainda em apoio aos argentinos, não permite atracação em seus portos de navios militares britânicos com destino às Malvinas (WALSH, 1997, p. 51,98; FILMUS, p. 354; FOLHA DE S. PAULO; AZAMBUJA 2012, p. 79-80).

Com esses posicionamentos brasileiros, ao fim do confronto argentino-britânico, há uma confiança relacional entre Brasil e Argentina, assim como, se iniciou a base para um futuro promissor em suas integrações, tanto é que terminada a contenda, os argentinos solicitaram aos brasileiros que zelassem pelos seus interesses em Londres. Assim, ainda sobre o episódio final da guerra, outro ponto positivo foi o entendimento argentino de não mais enxergar o Brasil como inimigo bélico direto, prova disso é que algum tempo após a guerra, os presidentes de ambos os países, Alfonsín e Sarney igualmente eleitos após o conflito e já findados os períodos ditatoriais em seus países, aproveitaram para demonstrar em visitas, as instalações dos seus respectivos programas nucleares e em 1991 Brasil e Argentina criaram a Agência de Contabilidade e Controle de Material Nuclear (ABACC) no intuito de uso exclusivamente pacífico da energia (CANDEAS, 2017, p. 251), e ainda em prova de confiança mútua, no ano de 1996 o Brasil anuncia sua nova política de defesa e oficializa a revogação de hipótese de conflito com a Argentina e em confirmação desse ato, transfere para a Amazônia diversas bases militares que

estavam na fronteira com a Argentina (CANDEAS, 2017, p. 252; AZAMBUJA, 2012, p.80-82).

No ano de 1986, os presidentes, Sarney e Alfonsín, firmam a Ata para a Integração Argentino-Brasileira que cria o programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), esse firmamento visava setores específicos e de forma colateral o crescimento do comércio bilateral, se dirigindo à complementação econômica (CANDEAS, 2017, p. 241- 242,), e, ainda, em 1988, firmaram Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que previa a formação de um mercado comum entre os dois países por um prazo de dez anos. As políticas de aproximação de Alfonsín e Sarney são a base para a constituição futura do Mercosul. (RIBEIRO, p. 115; GARCIA, 2015, p. 24; GUIMARÃES, 2015, p. 40).

6 RELACIONAMENTO BRASIL-ARGENTINA NO MERCOSUL E UNASUL

A seguir se examinará processo de constituição do Mercosul e Unasul, os referidos órgãos se conceberam no intuito da integração regional e mercado comum. A Unasul possui o aspecto integrativo de toda a América do Sul, tendo a participação de todos os país pertencente ao dito subcontinente, o referido órgão surge como fator da integração política e social de seus países vindo também com o objetivo de ser um polo de influência no mundo.

Tratando-se do Mercosul, esse, nasce como um bloco de união aduaneira e mercado comum, sendo inicialmente formalizado pelos mesmos participantes da Guerra Grande, sendo eles: Uruguai, Paraguai, Argentina e Brasil.

Dessa feita, a seguir se analisará os referidos órgãos, suas importâncias para o processo de integração da América do Sul, partindo do viés impulsionador que foi a relação entre Brasil e Argentina para o nascimento do Mercosul.

6.1 Mercosul

Brasil e Argentina progrediram em seu relacionamento bilateral e haviam firmado diversos acordos (RIBEIRO, 2016, p. 61), assim, tais pactos serviram de base jurídica e política para o Tratado de Assunção em 1991. O Tratado de Assunção

culminou na criação do Mercado comum do Sul (Mercosul), sendo partes no tratado o Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina. A estrutura institucional do bloco presume transações intragovernamentais, com alguma participação social, tendo como sumo o Conselho do Mercado Comum (CMC), que é formado por Ministérios das Relações Exteriores, Economia e Bancos Centrais. (RIBEIRO; VIGNA, 2017, p. 37).

O Tratado de Assunção implica aos estados partes:

a livre circulação de bens serviços e fatores produtivos; o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes; e o compromisso de harmonizar legislações, nas áreas pertinentes, visando o fortalecimento do processo de integração. (RIBEIRO, 2016, p. 62)

O Mercosul também adota o acolhimento dos produtos dos Estados partes como nacionais no sentido de impostos, taxas e outras tributações internas a partir de taxas e preferências comerciais, tendo em vista o seu caráter como união aduaneira e tarifas zero para empresas estrangeiras ou nacionais instaladas em seu território, partindo do pressuposto da tarifa externa comum aplicada aos não membros do Bloco. Ainda, em seu início, no ano de 1991, foi assinado o protocolo de Brasília, que previa a discussão de controvérsias referente aos seus acordos. (RIBEIRO, 2016, p. 62; GUIMARÃES, 2015, p. 41)

Assim, diante de todas essas estruturações, o Mercosul foi alterando a visão econômica e política de se fazer integração, pois em projeto anterior de 1986 o conceito se baseava em modelo industrial de substituições de importações, já o Mercosul em um modelo de regionalismo aberto em 1991. (RIBEIRO, 2016, p. 62)

Ainda em sentido positivo, no ano de 1994, foi assinado o Protocolo de Ouro Preto, que deu ao bloco personalidade jurídica internacional, bem como reforçou a sua estrutura criando a Comissão de Comércio do Mercosul, Comissão parlamentar Conjunta, Foro Consultivo Econômico-Social e a Secretaria Administrativa. (RIBEIRO, 2016, p. 63). Houve também um crescimento no comércio dos países-partes em 16,4 bilhões de dólares entre os anos de 1990 e 1997, assim como, um acréscimo de 50% nas exportações e 180% nas importações do Mercosul. Nesse

mesmo período, Bolívia e Chile se associaram ao bloco Mercosulino (RIBEIRO, 2016, p. 63).

Porém, a partir do ano de 1999, o Mercosul passou por período negativo, havendo o encolhimento do comércio intra e extra regional, devido à quebra de políticas macroeconômicas e às medidas protecionistas de Brasil e Argentina. (RIBEIRO, 2016, p. 63). Vale ressaltar que as convergências macroeconômicas possuem previsão no tratado Mercosulino (ENGE, 2004, p. 107).

Voltando ao ano de 1991, a Argentina adotou regime de conversão, que criou grande obstáculo à possibilidade de convergência monetária, com isso Brasil e Argentina, regimes cambiais incompatíveis, tendo o Real perda de valor em relação ao Peso que se mantinha artificialmente congelado em relação ao Dólar, do mesmo modo diante das crises do México, da Ásia e da Rússia, Brasil e Argentina acresciam as suas dificuldades internas, passando o Brasil a agravar sua crise no ano de 1999, com o Real em grande desvalorização, dessa forma alterando o seu sistema cambial de bandas simétricas para câmbio flutuante (ENGE, 2004, p. 108).

Diante desses problemas monetários, há a teoria das Áreas Monetárias que ensinam condições necessárias à adoção de uma única moeda entre dois países, assim, se permite compreender o problema ocasionado pela falta de similitude cambiais dos integracionistas. Com isso, a referida tese instrui que a integração de duas economias será mais factível se tiverem maiores similitudes estruturais, assim, quanto maiores as semelhanças econômicas, à vista disso, os seus efeitos terão choques externos e maiores serão os co-movimentos dos seus ciclos. (ENGE, 2004, p. 108-109).

Nesse seguimento, diante das respostas macroeconomias da Argentina e do Brasil, referentes aos choques externos, que já eram pequenos ante as bandas cambiais brasileiras, restaram nulas após 1999, pois o câmbio flutuante brasileiro ajustava-se aos choques mediante à desvalorização cambial e o regime de caixa de conversão argentino se ajustava por meio do desânimo da atividade econômica (ENGE, 2004, p. 108-109). Para observância dessas diferenças no ajustamento, as receitas de exportação da Argentina para o Brasil caíram 28% entre 1998 e 1999. A Argentina replicou a desvalorização brasileira por meio de atos protecionistas de

mercado, tendo o Brasil reagido perante o mecanismo de solução de controvérsias do Mercosul, sendo esse episódio talvez o de maior crise do bloco. (ENGE, 2004, p. 109).

Assim, diante dessas controvérsias cambiais de Brasil e Argentina, no ano de 1999, nasce o Grupo de Trabalho sobre Coordenação de Políticas Macroeconômicas do Mercosul cujo objetivo é evitar ameaças ao bloco e reavivar o processo de coordenação. A partir daí, Brasil e Argentina passam a aprimorar as suas convergências macroeconômicas e geram os seguintes efeitos: em 1999 o Mercosul acerta a harmonização das estatísticas macroeconômicas; em abril de 2000 Brasil e Argentina criam grupo bilateral de monitoramento econômico, cujo objetivo é unificar seus critérios de cálculo para um conjunto de indicadores macroeconômicos, visando estabelecer metas fiscais monetárias, os outros membros também são convidados para um esforço de convergência macroeconômica; em junho de 2000, o grupo de monitoramento macroeconômico (GMM) é oficializado com o propósito de identificar diferenças na metodologia estatística dos membros e criar uma metodologia comum e elaborá-las de forma harmônica; em dezembro de 2000, em reunião do CMC, Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Chile firmaram acordo sobre convergências macroeconômicas, que se comprometiam a:

- a. Variação da dívida fiscal líquida do setor público consolidado: teto de 3% do PIB ao ano a partir de 2002. Em 2002 e 2003, considerados “período de adequação”, o Brasil fica autorizado a um teto de 3,5% do PIB.
- b. Dívida líquida do setor público consolidado (deduzidas as reservas internacionais): a partir de 2010, a média trienal da dívida líquida do setor público consolidado, expressa com a proporção do PIB nominal, deverá respeitar um teto de 40%. A partir de 2005, com base no valor observado no período 2002-2004, as médias trimestrais acima do limite de 40% deverão registrar uma trajetória descendente, até o atingimento da meta em 2010.
- c. Inflação não superior a 5% ao ano no período 2002-2005, com base nos índices de preços de cada país. 147 No caso do Brasil, foi aberta uma exceção para o ano de 2002, com teto de 5,5% 148 para a inflação no período. Já o Paraguai não está incluído nessa meta, devendo, entre 2002 e 2006, reduzirem um quarto ao ano a diferença entre sua inflação anual e as bases estabelecidas no acordo. O GMM ficou incumbido de definir um critério com um de cálculo de núcleo inflacionário 149, para estimação e publicação a partir de 2003. O núcleo

terá um teto de 4% ao ano a partir de 2006, com tendência não superior a 3% ao ano. Além disso, foi estabelecido um procedimento para a correção de desvios, estabelecendo que os países que não cumprirem as metas acordadas deverão, em cada caso, tomar as medidas macroeconômicas e estruturais necessárias para, em no máximo um ano, corrigir o problema. (ENGE, 2004, p. 110-111)

Por fim, em dezembro de 2002, ocorre uma reunião entre Ministros da Fazenda e Presidentes de Bancos Centrais do Mercosul, juntamente com Chile e Bolívia alteram a meta de inflação para o máximo de 5% ao ano para todos os países, no intento de se alcançar meta anual de $\frac{1}{4}$ da diferença entre a inflação observada em 2002 e a meta máxima de 5%. (ENGE, 2004, p. 110-112)

O Mercosul é um forte fomento ao mercado regional em benefício de seus membros e como sabido, conta com Brasil e Argentina, os maiores países em território da América do Sul e ambos participam com as maiores contribuições do bloco. No âmbito da relação Mercosulina, a pareceria Brasil-Argentina contribui com grande impacto em suas economias, e vale destacar que a Argentina é o terceiro maior aliado comercial do Brasil conforme segue:

Entre os países que integram o Mercosul, destaca-se a Argentina. A Argentina é o segundo maior país da América do Sul em dimensão geográfica, o terceiro em população e o segundo em PIB. Para o PIB total do Mercosul, o Brasil contribui com 74%, a Argentina com 17%, a Venezuela com 6,5%, o Uruguai com 1,6% e o Paraguai com 0,9%. A Argentina é o terceiro maior parceiro comercial do Brasil, pouco atrás da China e dos Estados Unidos. O comércio exterior total da Argentina corresponde a 18% do comércio total do Mercosul com o mundo, enquanto que a Argentina participa com 33% do comércio intrabloco.

De 1991, data em que foi assinado o Tratado de Assunção, que criou o Mercosul, até 2014, as exportações intra-Mercosul cresceram de quatro bilhões de dólares para quarenta bilhões de dólares enquanto que as exportações do Brasil para os países sócios do Mercosul cresceram de USD 2,3 bilhões para USD 20,4 bilhões. O saldo comercial acumulado pelo Brasil com os países do Mercosul no período de 1991 a 2014 foi de USD 53,8 bilhões. (GUIMARÃES, 2015, 38 e 39).

E em relação ao mercado europeu e estadunidense:

Enquanto isto, a título de comparação, no mesmo período, as exportações do Brasil para os EUA cresceram de USD 6,2 bilhões para USD 27 bilhões e o Brasil teve neste comércio

com os EUA um superávit acumulado de apenas USD 279 milhões no período de 1991 a 2014.

Também a título de ilustração e comparação, no mesmo período o comércio do Brasil com os países da União Europeia cresceu de USD 15,5 bilhões para 88,7 bilhões em 2014 e o Brasil teve neste comércio um superávit acumulado de USD 83,5 bilhões.

É preciso ressaltar que as exportações brasileiras para os EUA são em cerca de 70% produtos industrializados (manufaturados + semimanufaturados), com a União Europeia os bens industriais correspondem a 48% e com a China a 16%. Do lado das importações, em 2014, o percentual de industrializados nas importações brasileiras da UE foi de 98%; com a China foi de 98% e com os EUA foi de 94%. (GUIMARÃES, 2015, 39).

Por fim, ainda relacionado ao Mercado Comum:

As exportações do Brasil para o Mercosul em todo o período que vai de 1991 a 2014 são de produtos de alto valor agregado sendo que os produtos industriais correspondem a cerca de 85% do total exportado pelo Brasil. Em 2014, por exemplo, dos USD 20,4 bilhões exportados pelo Brasil para os países que formam o bloco, os produtos industrializados responderam por USD 17,5 bilhões (84%). (GUIMARÃES, 2015, 40).

6.2 Unasul

Com o final dos anos 1999, diante da crise financeira dos membros do Mercosul e a proposta estadunidense para criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), entre os meses de agosto e setembro de 2000, foi realizada a Cúpula de Brasília que contou com a presença de todos os Chefes de Estados da região (RIBEIRO, 2016, p. 69) e nessa cúpula restou consolidada a cooperação Sul-Sul, bem como, se adotou posicionamento de negociação com a ALCA, em um sentido de desenvolvimento sustentável em conjunto com toda a região. (RIBEIRO, 2016, p. 69-70).

Diante dessa ideia, surge a base do que futuramente seria a Unasul, pois a partir do encontro em Brasília, se fundaram a base para um crescente diálogo entre o Mercosul e a Comunidade Andina (CAN), tendo em vista a clara intenção da cúpula de Brasília em criar uma zona de livre comércio que abranja os dois blocos. (RIBEIRO, 2016, p. 70).

No ano de 2008, foi assinado o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas e alguns de seus preceitos são a constituição de uma identidade e cidadania Sul-Americana e desenvolvimento regional integrado no campo social, ambiental, político, cultural, infraestrutural e energético. (RIBEIRO, 2016, p. 73-74).

A Unasul supera o Mercosul em seus objetivos, não somente em quantidade de membros, mas sim devido ao seu nascimento como projeto político, uma característica faltante no Mercosul, contudo a Unasul continua carente em seu aspecto econômico, e, nesse sentido, se tornam inevitáveis e sedutoras a fusão do CAN e Mercosul à Unasul e a partir dessa fusão se construiria um bloco regional de impacto na economia global. Assim, diante de um sistema mundial multipolar, a América do Sul pode vir a fluir como um dos polos de influência e não como uma sub-região a bater continência a outro polo econômico ou político, de modo que a Unasul nasce como grande ponto de interesse da América do Sul, de modo a gerar uma atuação conjunta, concisa e forte perante a comunidade internacional. (RIBEIRO, 2016, p. 75; GARCIA, 2015, p. 31, 32).

Ainda tratando do diferencial integrativo da Unasul observa-se a criação no ano de 2008 do Conselho de Defesa Sul-Americano, que parte de uma tratativa única e inovadora, tendo em vista o histórico sul-americano, e igualmente, em longo prazo, pretende fortalecer as políticas de integração. Tal Conselho constrói a ideia de evasão da sombra hegemônica dos Estados Unidos e expõe que os impasses Sul-Americanos deverão ser sanados por seus Estados Partes, assim como a preservação da autonomia dos Estados e a construção mútua nas relações entre os países da América do Sul (RIBEIRO, 2016, p. 75-76).

Em complemento ao Conselho de Defesa Sul-Americano, dispõe o antigo Ministro da Defesa e Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, o latente propósito de cooperação e construção da paz na América do Sul, a partir desse Conselho:

Eu diria mesmo, sendo um pouquinho acadêmico, que queremos que a nossa América do Sul seja aquilo que o cientista político Karl Deutsch chamava de uma comunidade de segurança, isto é, uma zona onde a guerra torna-se inconcebível. Daí decorrem várias decisões importantes que o

nosso país tem que tomar e também decorre a percepção de outras decisões que devem ser tomadas.

A construção dessa zona de paz e cooperação talvez seja o objetivo principal da América do Sul. E para isso nasceu o Conselho de Defesa Sul-americano. Para dirimir desconfiças, para criar entendimento, para facilitar o diálogo. Tudo o que nós fazemos é muito importante – eu não quero absolutamente diminuir a importância do que está sendo feito – para caminhar nesse sentido. (AMORIM, 2016, p. 177 e 118)

Assim, o conselho de defesa nasce no intuito de se estabelecer a confiança, gerando como resultado a criação de uma zona de paz, e, portanto, se excluindo a hipótese de conflito entre os países da região. Com isso, os trabalhos conjuntos e exercícios militares acabam por produzir o espírito da não resolução bélica de seus problemas, e a América do Sul em conjunto na proteção de seus recursos naturais, mesmo levando em conta que na defesa desses recursos não se ver países ou potências de quem especificamente se queira defender. A importância da busca do Conselho, também está em sua capacidade dissuasória em uma eventualidade não impossível de os países Sul-Americanos se defenderem de países terceiros caso a região seja alvo de cobiça internacional ou gesto de agressão, ou seja, a cooperação para dentro gerará a dissuasão para fora e tal cooperação leva a uma positiva busca armamentista, e então mesmo que ameaças externas se mostrem longínquas a um primeiro momento, a estruturação das defesas são mais positivas antes que se materializem eventuais ameaças. (AMORIM, 2016, p. 118 e 119).

Por fim, no ano de 2010, é assumido no âmbito da Unasul, o Compromisso com a Democracia, em que se estabelecem procedimentos de respostas reativas em conjunto dos Estados, em caso de ameaça ou ruptura a ordem democrática e violações a parâmetros constitucionais (RIBEIRO, 2016, p. 76-77). E, nesse espírito, se atentar a seguir a respeito das cláusulas democráticas e a influência Brasil e Argentina nos casos do Paraguai e Venezuela (RIBEIRO, 2016, p. 71-72,75-77).

7 A INFLUÊNCIA DO RELACIONAMENTO BILATERAL NA APLICAÇÃO DAS CLÁUSULAS DEMOCRÁTICAS NO MERCOSUL E UNASUL

As Cláusulas Democráticas surgiram no intento do fortalecimento das instituições democráticas e o resguardo aos Direitos Humanos. A América do Sul, ao longo da história de seus países integrantes, sofreu com diversos golpes, tentativa de golpe e forte atuação do caudilhismo.

Superada essa fase, a partir dos anos 80 há aproximação de Brasil e Argentina num âmbito mais integrativo e diante da evolução dessa relação bilateral, ocorre como já visto, a formação do Mercosul e diante a da evolução desse Bloco os Estados-Partes, compreenderam por se obrigarem a manter o Estado Democrático e a reverência aos Direitos Humanos. Tal entendimento igualmente foi aplicado quando do surgimento da Unasul. De agora em diante, passará a se atinar mais a respeito do assunto, da mesma maneira se atentará a atuação de Brasil e Argentina acerca do assunto.

No ano de 1998, o Brasil assina o protocolo de Ushuaia I, em que se estabelece o Compromisso Democrático entre os membros do Mercosul, em que a partir do diagnóstico de rupturas democráticas cometida por algum membro, os demais Estados-Partes, após consenso, suspendem a participação, direitos e obrigações do membro violador, em relação ao bloco. Nesse sentido, o Mercosul tem sido desde 1991 um grande fortalecedor da democracia no continente Sul-Americano. (RIBEIRO, 2018a, p. 15; GUIMARÃES, 2015, p. 40). No tocante à Unasul, o Compromisso Democrático é datado de 2010 e prevê procedimentos de respostas à prática por Estados-Partes de atitudes que impliquem em ruptura ou ameaça de ordem democrática e atentados a princípios constitucionais. (RIBEIRO, 2016, p. 76-77).

Para solicitação de análise para a aplicação das regras da Cláusula Democrática, é necessário ter a capacidade jurídica, e mediante o Mercosul é indispensável que um dos membros, desde que não seja o membro em análise, dê início ao procedimento. Em referência à Unasul, prevê-se que o Conselho de Chefes de Estado e de Governo, em sua ausência, o Conselho de Relações Exteriores, fará sessão extraordinária e em convocação da Presidência Pro-Tempore, o Estado afetado ou um Estado Parte pode fazer o pedido de análise, tendo como sanção a

suspensão do direito de participar em órgãos e instância dessa Unasul. (RIBEIRO, 2018a, p. 22-23, 25).

7.1 O caso Paraguai

O presente caso abordará o *impeachment* de Fernando Lugo, ex-presidente paraguaio, e a suspensão do Paraguai tanto do Mercosul quanto da Unasul, em decorrência da descontinuidade do regime democrático pela ausência do devido processo legal e direito de defesa no procedimento instaurado no Congresso paraguaio (RIBEIRO, 2018a, p. 26).

O presidente paraguaio assumiu o país após décadas de domínio do Partido Colorado, contudo possuía uma base frágil. E, após conflito armado entre forças policiais e agricultores sem terras, mediante manobras do Partido Colorado foi responsabilizado politicamente sobre o conflito ora citado, sendo também qualificado como negligente e irresponsável, bem como acusado de mau desempenho nas funções do cargo levando o país à instabilidade política (RIBEIRO, 2018a, p. 28-29).

Assim, no dia 21 de junho de 2012, a Câmara dos Deputados paraguaia recebeu e favoreceu ao *impeachment*, no mesmo dia 21 de junho o Senado recebeu as acusações e elaborou resolução sobre o procedimento de *impeachment* e prazos processuais. Sendo assim, no dia 22 de junho de 2012, processaria o caso e o presidente paraguaio deveria apresentar sua defesa e provas até às 12h do dia do julgamento. Por fim, o Senado considerou Lugo culpado e o vice-presidente Frederico Franco assumiu o país. (RIBEIRO, 2018a, p. 29).

Diante do acontecido, pela primeira vez, a Unasul e o Mercosul utilizaram a aplicação das cláusulas democráticas. Assim, no dia 22 de junho de 2012, a Unasul, por meio de seus Ministros das Relações Exteriores, se reuniu com Fernando Lugo e seu vice que assumiu o Paraguai, Federico Franco, e, desse modo, a Unasul compreendeu que a situação política do Paraguai se inseria nos artigos 01, 05 e 06 do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo, referente ao Compromisso com a Democracia. (RIBEIRO, 2018a, p. 31).

Após o comunicado da Unasul, o Mercosul, no dia 29 de junho de 2012, suspendeu o Paraguai conforme decisão CMC n.º 26/2012. O bloco Mercosulino fundamentou que a deposição do presidente paraguaio havia ocorrido de forma antidemocrática e com falibilidade das acusações e sem respeito ao processo legal e à ampla defesa, sendo que para a sua defesa o presidente teve apenas duas horas para combater as acusações. (RIBEIRO, 2018a, p. 31; SANTANA; ALMEIDA, 2014, p. 92)

Brasil e Argentina somaram forças para a suspensão do Paraguai no Mercosul e, para isso, as presidentas de Argentina e Brasil, respectivamente, Cristina Kirchner e Dilma Rousseff, exerceram pressão sobre o seu análogo uruguaio presidente Mujica e, assim, concordaram com a suspensão paraguaia do bloco em resposta ao *impeachment* de Lugo, que possuía alinhamento ideológico com os citados governos presidenciais. (RIBEIRO, 2018a, p. 42).

Através da Decisão n.º 28/12, de 30 de julho de 2012, o Conselho do Mercado Comum instituiu o Grupo Mercado comum, do qual irá regulamentar a saída Paraguaia do Mercosul. Contudo, no procedimento da suspensão em comento, ocorreram algumas ilegalidades, haja vista que o Paraguai não tomou assento nas discussões em litígio algo contrário ao Protocolo de Ushuaia que prevê a consulta de todos os Estados Partes do Tratado de Assunção. (RIBEIRO, 2018a, p. 31; SANTANA; ALMEIDA, 2014, p. 100; ALMEIDA, 2016) Em complemento afirma Paulo Almeida:

A delegação do Paraguai, seja em nível técnico, preparatório, seja em nível ministerial, seja ainda pela presença do próprio chefe de Estado, foi impedida de comparecer à reunião de cúpula, o que representa uma grave violação dos acordos existentes e uma descortesia diplomática jamais vista no bloco. (ALMEIDA, 2016).

Ainda sobre o procedimento, não houve o respeito referente ao artigo 4 do Protocolo de Ushuaia, em que resta previsto o procedimento de consultas, ensina o referido protocolo que não formada uma solução, os Estados-Partes analisarão as medidas a serem tomadas, conforme o artigo 5 do protocolo, nesse caso já sem a participação do Estado afetado e o processo decisório ocorrerá em votação nos

termos do artigo 6 (RIBEIRO, 2018a, p. 32; LAFER 2013, p. 21-22). Em reunião da Cúpula do Mercosul sobre o caso paraguaio, Celso Lafer Informa:

Na reunião de Cúpula do Mercosul, realizada em Mendoza, Argentina, em 28 e 29 de junho de 2012, os três presidentes do bloco - Argentina, Brasil e Uruguai e o representante da Venezuela, seu chanceler, emitiram, em 29 de junho, um "comunicado conjunto" em nome dos presidentes dos Estados-Partes. Deliberaram, com base no Protocolo de Ushuaia, ter havido uma ruptura da ordem democrática no Paraguai e, com base nesta avaliação, decidiram suspender a participação do Paraguai nos órgãos do Mercosul até que se verificasse o pleno restabelecimento da ordem democrática naquele país. É o que diz, sem maiores considerações, o parágrafo 5 do acima mencionado Comunicado Conjunto, na seção referente à situação do Mercosul. Deste Comunicado emanou documento da mesma data, no qual, no item I, os presidentes da Argentina, do Brasil e do Uruguai decidiram suspender o direito da participação do Paraguai nos órgãos do Mercosul e nas suas deliberações, com base no art. 5º do Protocolo de Ushuaia, que foi invocado de forma genérica nos considerandos da decisão. (LAFER, 2013, p. 21-22)

Como visto, no procedimento para a suspensão paraguaia, não foram acolhidos os artigos 4 e 5 do Protocolo de Ushuaia. Outro ponto de discordância é o ingresso venezuelano no Bloco logo após a suspensão paraguaia, vale informar que o Paraguai era o único país do Mercosul a não ter ratificado a adesão venezuelana ao bloco. Dessa forma, o governo paraguaio aciona o Tribunal Permanente de Revisão (TPR) do Mercosul por meio do "Procedimento Excepcional de Urgência em relação à sua participação nos Órgãos do Mercosul e à incorporação da Venezuela como Membro Pleno". (RIBEIRO, 2018a, p. 33) O referido Tribunal entendeu da seguinte forma:

O TPR, por meio do Laudo nº 01/12, de 21 de julho de 2012, proferiu o entendimento que o órgão teria competência para julgar o feito, mas concluiu a decisão sem análise do mérito da matéria. Diante da decisão da instância arbitral e dos Estados Partes do Mercosul em exercício, a Venezuela foi elevada à condição de Estado Parte do bloco por meio da Decisão nº 27/12, de 30 de julho de 2012. (RIBEIRO, 2018a, p. 33)

Por fim, levando em conta o entendimento da Unasul, essa organização já havia se manifestado antes do relatório da delegação de observadores, em que, por meio de seu Secretário Geral, qualifica o *impeachmenti* de Lugo, tendo em vista a forma como ocorreu, como um possível golpe de Estado e que igualmente violava o

processo legal e se caracterizava como contrário em relação aos artigos 1, 5 e 6 do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul referente ao Compromisso com a Democracia. (RIBEIRO, 2018a, p. 33; SANTANA; ALMEIDA, 2014, p. 95).

7.2 O caso Venezuelano

O país venezuelano possui ao longo de sua entrada desde 2006, por meio do protocolo de adesão ao bloco Mercosulino, um histórico de não anuência ao acervo normativo do Mercosul. Para a adesão venezuelana a essas normas, foi lhe dada tempo gradual e em 2016 devido a não adoção de cronograma normativo, Brasil, Uruguai, Argentina e Paraguai concordaram pela primeira suspensão da Venezuela. Entre os acordos não aderidos em período estabelecido, estão o Acordo de Complementação Econômica n.º 18 e o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul (RIBEIRO, 2018b, p. 34, 41-42).

A Venezuela sofreria mais uma suspensão no bloco, dessa vez por deteriorações democráticas e de direitos humanos. (RIBEIRO, 2018b, p. 34, 41-42). A aplicação da Cláusula Democrática no caso venezuelano se deu tamanha parte por analogia, pois diante da sua não adesão ao acervo de normas do Mercosul, dentre elas se encontrava o Protocolo de Ushuaia em que a Venezuela igualmente não havia aderido (RIBEIRO, 2018b, p. 43).

Contudo, o país Bolivariano é parte integrante do Tratado de Assunção, assim como aderente ao Pacto de San José da Costa Rica e tais acordos possuem como princípios norteadores a conservação dos Direitos Humanos e a proteção dos Direitos Fundamentais previstos nas constituições dos Estados-Partes. (RIBEIRO, 2018b, p. 43- 44; RIBEIRO; ANDRADE, 2015, p.16) Assim, diante de problemas democráticos e humanitários, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), entidade da Organização dos Estados Americanos, constatou que o problema Venezuelano advém de seu Poder Executivo, interferindo em outros poderes, de modo a causar a sua inobservância ao princípio de separação dos poderes. A CIDH aponta também a ingerência do Tribunal Supremo de Justiça na Assembleia Nacional, em que essa decidiu por levantar as imunidades

parlamentares, tendo como motivo a traição à pátria, bem como também outorgou ao Poder Executivo amplos poderes discricionários, possuindo competências de Poder Legislativo. (RIBEIRO, 2018b, p. 44-45).

Os países membros do Mercosul, em atenção ao artigo 4º do Protocolo de Ushuaia, tentaram realizar consultas perante a Venezuela, que, por sua vez, se negou a fazê-las. E, em reunião extraordinária, realizada em abril de 2017, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai tomaram um primeiro posicionamento que indicava a suspensão venezuelana, pois reconheceram a ruptura da ordem democrática no país bolivariano. Os membros do bloco também determinaram que fosse respeitada a separação dos poderes e que fosse respeitado o Estado de Direito, assim como os Direitos Humanos e às instituições democráticas, contudo sem respostas positivas da Venezuela. (RIBEIRO, 2018b, p. 47-48)

Dessa forma, em maio de 2017, o Paraguai convoca o Mercosul para avaliar a suspensão venezuelana, que se deu no mês de agosto do mesmo ano, nos ditames do Protocolo de Ushuaia, tendo os Membros Mercosulinos decidido pela suspensão venezuelana do Bloco. (RIBEIRO, 2018b, p. 44-45).

7.3 A suspensão Paraguaia e Venezuelana a despeito dos princípios de não intervenção e boa-fé

O Princípio de não intervenção é fortemente defendido por países da América Latina e por Estados do Leste Europeu, tal princípio é consagrado na Convenção dos Direitos e Deveres dos Estados, de Montevideu do ano de 1933 e na Carta da OEA, que ensina que o referido princípio é, diante da constituição/formação da América Latina, uma busca contínua, haja vista o respeito pela não intervenção em assuntos internos de demais Estados, não sendo apenas uma cláusula formal e sim um retrato da profunda convicção desse princípio, como principal defesa jurídica de suas independências e soberanias na América Latina. Diante dessa convicção o princípio em comento é inclusive tratado como um princípio latino-americano. (TRINDADE, 2017, p. 145).

Para efeitos do que se considera intervenção, Trindade cita:

As pressões para obtenção de concessões territoriais (tais como o estabelecimento de bases militares)⁹⁴, as pressões para o reconhecimento ou o não reconhecimento de um novo Estado ou governo mediante a ameaça de rompimento de relações diplomáticas⁹⁵, as pressões para a conclusão de “tratados de defesa recíproca” entre poderes coloniais e suas ex –colônias. (TRINDADE, 2017, p. 146 e 147).

Como já visto, os Estados da América Latina preceituam o princípio da não intervenção, e os Estados Sul-Americanos pactuam do mesmo princípio, contudo, em suas organizações, como Unasul e Mercosul, o princípio Democrático e Humanitário, caso seja descumprido por um Estado-Parte, o infringente sofre a aplicação da Cláusula Democrática (RIBEIRO, 2016, p. 76-77; GUIMARÃES, 2015, p. 40). Ou seja, não há a intervenção por outro Estado no país infringente, entretanto não permanecem as nações transgressoras em relação beneficente no Mercosul e Unasul e igualmente restam suspensos após violar o princípio Democrático e Humanitário, como foram os casos venezuelano e paraguaio.

Verificando outro princípio, dessa vez o da boa-fé no cumprimento das obrigações internacionais, a doutrina instrui que por esse princípio não se abarca o seguinte:

O princípio não cobriria, por exemplo, obrigações sancionando a agressão, dominação colonial ou desigualdade entre Estados, tratados desiguais, tratados impostos pela força ou fraude, ou tratados terminados legalmente. (TRINDADE, 2017, p. 162).

No mais, os demais tratados internacionais livremente contraídos, compatíveis com a carta da ONU e o direito internacional, restam acobertadas por esse princípio. (TRINDADE, 2017, p. 162).

Entretanto, o que se viu no caso venezuelano foi uma sistêmica não anuência ao acervo normativo do Mercosul como os já mencionados Acordos de Complementação Econômica n.º 18 e o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul (RIBEIRO, 2018b, p. 34, 41-42), desse modo e tendo em vista o histórico do país Bolivariano, se percebe a não adesão propositiva em relação às normas do Mercosul, e que por seus descumprimentos, a Venezuela sofreu a sua primeira suspensão.

Ainda sobre a boa-fé, vale ressaltar que mesmo o Paraguai e a Venezuela terem sofrido as suspensões por motivos internos, a aplicação do direito

internacional se evidencia e se justifica, pois, ambos não poderiam se eximir de cumprir suas obrigações internacionais por questões ou justificativas baseado em seus ordenamentos jurídicos internos (SILVA; CASELLA, 2012, p. 158; AMARAL JUNIOR, p. 135 e 136).

E ainda nesse sentido, informa Trindade:

Assim, no caso do Wimbledon (Sentença de 17 de agosto de 1923), a CPJI esclareceu que a conclusão de um tratado, qualquer que seja ele, jamais implica em abandono da soberania do Estado: a faculdade de contrair compromissos internacionais, e seu fiel cumprimento, constituem precisamente atributos da soberania do Estado. Esta não pode ser invocada de encontro ou choque com obrigações convencionais; a jurisprudência internacional aponta no sentido de que os dispositivos do direito interno ou constitucional não podem ser invocados para evadir obrigações internacionais prevalecendo sobre dispositivos de tratados em vigor. É este um princípio que rege as obrigações internacionais, um princípio de responsabilidade internacional e mesmo de direito costumeiro: um Estado não pode evadir -se de suas obrigações internacionais sob o pretexto de sua pretensa incompatibilidade com o seu ordenamento jurídico interno (ou quaisquer atos legislativos ou executivos). (TRINDADE, 2017, p. 73).

Assim, mesmo que o Paraguai tenha realizado o *Impeachment* de Lugo nos ditames de sua constituição e igualmente a Venezuela com o seu Poder Executivo interferindo no Poderes Legislativo e Judiciário, a legalidade de seus atos não poderiam figurar como justificativas legais para fundamento de seus feitos para ainda assim não serem suspensos do Mercosul e Unasul.

8 CONCLUSÃO

O presente estudo fez um acompanhamento jurídico e histórico do até então bem-sucedido processo de integração Sul-Americano. O estudo também levou em conta os séculos de rivalidade e desconfiança que cada nação observava em relação a outra. Ou seja, diante desse grande fator de desconfiança e principalmente nos casos de Brasil e Argentina, que como potências regionais dispunham de tudo para virarem as costas umas às outras, justamente assim não o fizeram, e decidiram que o caminho em conjunto seria convenientemente mais positivo para ambos e por consequência para a região.

Assim, há que se destacar e muito, que países de uma zona tão conflituosa como a que foi o século XIX, já no século XX tenham compreendido os avanços sociais, políticos e econômicos que a integração proporciona.

Dessa feita, os mesmos países que atuaram no segundo maior conflito internacional do século XIX, fundaram por meio do Tratado de Assunção, o maior Bloco Econômico do Hemisfério Sul e a partir dessa associação ampliaram os seus compromissos para além do sucesso financeiro, buscando o reforço de suas Democracias e ampliação ao respeito aos Direitos Humanos.

Com isso, ao longo do processo integrativo nasce mais uma organização, que dessa vez uniu todos os países Sul-Americanos, no intuito de promover a integração econômica, social, política e cultural de seus membros, desse modo, nasce a Unasul, e igualmente ao Mercosul, também adota o compromisso com a Democracia e os Direitos Humanos.

Os Setores, tanto democráticos quanto humanitário, são protegidos por Cláusulas Democráticas em ambos órgãos e infringir o cumprimento da referida cláusula enseja em suspensão do país infrator, até que normalize a sua situação democrática e humanitária.

E, para efeito dessas Cláusulas Democráticas, foram abordados no presente conteúdo, os casos de Paraguai e Venezuela, dos quais foram analisados os motivos de suas suspensões e o procedimento adotado.

Por fim, restou demonstrado que o Paraguai recebeu sua suspensão por motivos de desrespeito ao devido processo legal, referente ao momento do julgamento do *Impeachment* do presidente Fernando Lugo, por conta do seu curto prazo de resposta, apurado em apenas duas horas para responder às acusações do *Impeachment*. Contudo, no procedimento de suspensão do Mercosul, o Paraguai não teve respeitado os seus direitos de consulta e tão pouco tomou acento com os outros Estados-Partes para a discussão do litígio, em consoante desacordo com os artigos 4 e 5 do Protocolo de Ushuaia.

Afinal, a Venezuela obteve a sua suspensão do Bloco Econômico por mais de uma vez, a primeira se decorreu por sistêmica não anuência a regulamentos cruciais

aos plenos efeitos do Mercosul, e, a segunda suspensão se sucedeu após a análise pela Corte Interamericana de Direito humanos, que diagnosticou o desrespeito aos Direitos Humanos e a Interferência do Poder Executivo nos demais Poderes, nesse sentido, o Mercosul tentou consultas com o referido país, porém sem sucesso e, em seguida ao chamamento paraguaio, a Venezuela sofre a sua segunda suspensão do bloco. Vale informar que a suspensão venezuelana perdura até os dias atuais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, João Daniel Lima de. Manual do candidato: história do Brasil. Brasília: FUNAG, 2013.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Como o Paraguai foi suspenso do Mercosul em 2012. In: Cidadãos do Mundo Site. 2016. Disponível em: <<https://cidadaosdomundosite.wordpress.com/2016/05/02/como-o-paraguai-foi-suspenso-domercosul-em-2012-por-paulo-roberto-de-almeida>>.

AMARAL JUNIOR, Alberto do. Manual do candidato: noções de direito e direito internacional. 4 ed. Brasília: FUNAG, 2012.

AMORIM, Celso. A Grande Estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa. Brasília: FUNAG: Unesp, 2016.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. O reordenamento Sarney-Alfonsín. In: WEHLING, Arno; PIMENTEL, José Vicente de Sá. A América do Sul e a integração regional. Rio de Janeiro: FUNAG, 2012.

BUENO, Clodoaldo. O Brasil e o Integracionismo: do ABC de Rio Branco à Operação Pan-americana. In: WEHLING, Arno; PIMENTEL, José Vicente de Sá. A América do Sul e a integração regional. Rio de Janeiro: FUNAG, 2012.

CANDEAS, Alessandro. A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do outro”. 2. ed. – Brasília: FUNAG, 2017.

DORATIOTO, Francisco. A Formação dos Estados Nacionais no Cone Sul Francisco Doratioto. In: WEHLING, Arno; PIMENTEL, José Vicente de Sá. A América do Sul e a integração regional. Rio de Janeiro: FUNAG, 2012.

ENGE, Leonardo de Almeida Carneiro. A Convergência Macroeconômica Brasil-Argentina. Regimes Alternativos e a Fragilidade Externa. Brasília: FUNAG, 2004.

FILMUS, Daniel. Brasil-Argentina e a questão das Ilhas Malvinas: Do histórico apoio a uma política comum. Disponível em: <<http://www.revistalanda.ufsc.br/PDFs/vol4n1/OLHARES%201b.%20Daniel%20F>

ilmus%20-%20Brasil-

Argentina%20e%20a%20quest%C3%A3o%20das%20Ilhas%20Malvinas.pdf>

Acesso em: 07 de outubro de 2018.

FOLHA DE S. PAULO. Argentina cita "irmandade" em decisão do Brasil sobre Malvinas. (Notícia). Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1301201103.htm>> Acesso em 13 de outubro de 2018.

GARCIA, Marco Aurélio. O Lugar da América do Sul na Política Externa Brasileira. In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira. XIII Curso para Diplomatas Sul-Americanos. Brasília e Rio de Janeiro, 11 a 20 de maio de 2015: FUNAG, 2015.

GOMES, Laurentino; 1822: como um homem sábio, uma princesa triste e um escocês louco por dinheiro ajudaram D. Pedro a criar o Brasil, um país que tinha tudo para dar errado; Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2010.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. 1889: Como um imperador cansado, um marechal vaidoso e um professor injustiçado contribuíram para o fim da Monarquia e a Proclamação da República no Brasil. Disponível em:

<<https://gataborralha34.files.wordpress.com/2015/05/1889-laurentino-gomes.pdf>> acesso em 30 de agosto de 2018.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. O Lugar da América do Sul na Política Externa Brasileira. In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira. XIII Curso para Diplomatas Sul-Americanos. Brasília e Rio de Janeiro, 11 a 20 de maio de 2015: FUNAG, 2015.

LAFER, Celso. Descaminhos do Mercosul: a suspensão da participação do Paraguai e a incorporação da Venezuela: uma avaliação crítica da posição brasileira. In: Política externa, v. 21, n. 3 jan./mar. 2013. Disponível em: <<http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wpcontent/uploads/2013/03/Politica-Externa-21-03-Celso-Lafer.pdf>>.

RIBEIRO, Antônio Carlos Ribeiro; ANDRADE, Mayra Thaís Silva. A Construção da Democracia Regional no Processo de Integração Desenvolvido no Mercosul. Rev. Fac. Dir. Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 31, n. 1: 9-34, jan./jun. 2015

RIBEIRO, Elisa S. A suspensão do Paraguai no Mercosul: análise da obrigação internacional do Estado brasileiro de defender e promover a democracia. 2018 a.

RIBEIRO, Elisa S. Análise da legalidade do ingresso e da permanência da Venezuela no Mercosul à luz do Direito Internacional. 2018 b.

RIBEIRO, Elisa S. Gênese, desenvolvimento e instituições: comparando Aladi, Mercosul e Unasul, Cadernos Prolam/USP, v.16, n.31, p.30-58, jul./dez.2017.

RIBEIRO, Elisa S. Instituições e integração regional na América do Sul: uma análise comparativa entre Aladi, Mercosul e Unasul. 2016.

SANTANA, Hadassah Laís; ALMEIDA, Wilson. Integração e democracia: Os interesses políticos locais que distorcem o direito internacional e a crise política resultante da suspensão do Paraguai do Mercosul. In: Revista de Informação Legislativa, Ano 51 Número 203 jul./set. 2014

SILVA, Hildebrando Accioly G. E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. Manual de direito internacional público. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SOUZA, José Antônio Soares de. A Batalha de Montes Caseros ou de Morón. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. Relações internacionais do Brasil: Antologia comentada de artigos da Revista do IHGB (1841 - 2004). Brasília: FUNAG, 2016.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Princípios do direito internacional contemporâneo. Brasília, FUNAG, 2017.

VARGAS, Fábio Aristimunho. Formação das Fronteiras Latino-Americanas. Brasília, FUNAG, 2017.

WEHLING, Arno; PIMENTEL, José Vicente de Sá. A América do Sul e a integração regional. Rio de Janeiro: FUNAG, 2012.

WLSW, Marcelo. A Atuação Do Brasil Frente à Crise Das Malvinas/Falklands (1982). Dissertação (Mestrado em História) - Instituto De Ciências Humanas, Departamento De História, Universidade De Brasília, 1997.

QUESTÕES SÓCIO- ECONÔMICAS

TELEVISÃO, DOMINANTES CULTURAIS E DISCURSOS HEGEMÔNICOS NA CONSTRUÇÃO DA BRASILIDADE E DA ARGENTINIDADE EM PERSPECTIVA COMPARADA

Li-Chang Shuen¹

1 INTRODUÇÃO

A cultura nacional é uma construção. Apesar disso, ela é mostrada diariamente pelos meios de comunicação de massa como um dado natural, intrínseco a uma comunidade que é, ela mesma, imaginada. O objetivo deste texto é oferecer uma reflexão teórica sobre a construção e manutenção de dominantes culturais, aqueles elementos que subordinam outros elementos dentro de um dado sistema cultural e que são elevados à categoria de símbolos nacionais. No Brasil, essas dominantes são o samba, a feijoada, o futebol, o tropicalismo/malandragem. Na Argentina, são o tango, o churrasco, também o futebol, o europeísmo. São aspectos que os meios de comunicação – a televisão em especial – privilegiam em suas narrativas sobre a cultura nacionalizada.

A mídia não produz as dominantes culturais que promove, pois elas estão inseridas na sociedade graças a mecanismos institucionais diversos, como a escola, as políticas culturais, o trabalho da elite intelectual, que culmina na adoção dessas dominantes por parte do povo através de um processo histórico de identificação que acontece lentamente, inclusive por ações de agentes políticos. O que a mídia faz é intensificar a representação, por meio da repetição e reiteração das mesmas

¹ Pós-Doutora pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ. Doutora em Ciências Sociais pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas da Universidade de Brasília. Mestre em Comunicação Social pela Universidade Federal de Pernambuco. Professora Adjunta do Departamento de Comunicação Social da Universidade Federal do Maranhão. Coordenadora do Laboratório Integrado de Pesquisa e Práticas Jornalísticas da Universidade Federal do Maranhão.

dominantes em seu fluxo de programação, inclusive nos telejornais, que simplificam a representação da cultura nacionalizada reduzindo-a a estereótipos. Os núcleos culturais transmutados em dominantes culturais nos meios de comunicação de massas são aqueles relacionados ou identificados com aspectos culturais das cidades sinédoques de Brasil e Argentina, o Rio de Janeiro e Buenos Aires. Esses aspectos são privilegiados porque as pessoas que os escolhem e os reiteram como símbolos nacionais compartilham construções identitárias e um consumo simbólico que, por meio do processo de socialização no ambiente organizacional, permite-lhes a construção de um discurso sobre a realidade baseado no senso comum das redações. Esse discurso é oferecido ao público como a realidade mais aceitável sobre o ser e o sentir nacional.

2 NAÇÃO E CULTURA NACIONALIZADA

O nacionalismo, como movimento político, não é objeto deste texto. É preciso, porém, tecer alguns comentários sobre a natureza da nação enquanto construção simbólica, ancorada em uma realidade política, o Estado-nação. Anderson (2008, p. 32) define nação como

uma comunidade política imaginada – e imaginada como sendo intrinsecamente limitada e, ao mesmo tempo, soberana. Ela é *imaginada* porque mesmo os membros da mais minúscula das nações jamais conhecerão, encontrarão, ou sequer ouvirão falar da maioria de seus companheiros, embora todos tenham em mente a imagem viva da comunhão entre eles.

Quando o autor (2008, p.33) fala em comunidades imaginadas ele não se refere à imaginação como falsidade, mas como criação, porque “qualquer comunidade maior que a aldeia primordial do contato face a face (e talvez mesmo ela) é imaginada. As comunidades se distinguem não por sua falsidade/autenticidade, mas pelo estilo em que são imaginadas”. Afinal, “o que constitui a nação é a transmissão, através das gerações, de uma herança coletiva e inalienável. A criação das identidades nacionais consistirá em inventariar este patrimônio comum, isto é, de fato em inventá-lo” (THIESSE, 2001/2002, p.8).

Os meios de comunicação de massa desempenharam um papel importante na criação dessas comunidades. Os jornais, as revistas e os livros, expoentes daquilo

que Anderson (2008) chamou de capitalismo editorial, foram fundamentais para a disseminação da ideia e da imagem de uma comunidade em construção que partilhava um passado de glórias e um futuro de realizações em comum. Nas palavras do autor (*ibidem*, p.55), o romance e o jornal “proporcionaram meios técnicos para ‘re-presentar’ o tipo de comunidade imaginada correspondente à nação”.

O consumo das representações de massa é comparado por Anderson (*ibidem*) a cerimônias, rituais que proporcionam a criação de laços imaginários. Segundo Da Matta (1997, p.29), os rituais permitem “tomar consciência de certas cristalizações sociais mais profundas que a própria sociedade deseja situar como parte de seus ideais ‘eternos’”. Thiesse (2001/2002) compara essa criação, assim como Bhabha (1998), a um imenso trabalho pedagógico que faz com que a população se conheça e se reconheça nas representações elaboradas como referências coletivas. Assim,

Sabemos que as edições matutinas e vespertinas vão ser consumidas massivamente entre esta e aquela hora, apenas neste, e não naquele dia. (...). O significado dessa cerimônia de massa – Hegel observou que os jornais são, para o homem moderno, um substituto das orações matinais – é paradoxal. E, no entanto, cada participante dessa cerimônia tem clara consciência de que ela está sendo repetida simultaneamente por milhares (ou milhões) de pessoas cuja existência lhe é indubitável, mas cuja identidade lhe é totalmente desconhecida. Além disso, essa cerimônia é incessantemente repetida a intervalos diários, ou duas vezes por dia, ao longo de todo o calendário. Podemos conceber uma figura mais clara da comunidade imaginada secular, historicamente regulada pelo relógio? Ao mesmo tempo, o leitor do jornal, ao ver réplicas idênticas sendo consumidas no metrô, no barbeiro ou no bairro em que mora, reassegura-se continuamente das raízes visíveis do mundo imaginado na vida cotidiana (ANDERSON, 2008, p.68).

Esse papel de mestre de cerimônia da nação, nos meios de comunicação de massa, hoje é exercido majoritariamente pela televisão. Há, inclusive, uma classe de eventos, definidos por Dayan & Katz (1999) como eventos midiáticos, que têm como suas características mais marcantes o fato de serem pensados para: 1- transmissão ao vivo e em cadeia; 2- tendo a nação como objeto de culto ou de interesse. Exemplos claros são os jogos olímpicos e outras grandes competições

esportivas internacionais, assim como comemorações patrióticas como desfiles militares e festas cívicas. Nas palavras dos autores,

Interpretamos os acontecimentos midiáticos como festividades que sublinham um determinado aspecto da memória coletiva. Tais acontecimentos mostram frequentemente uma versão idealizada da sociedade, recordando-lhe o que ela aspira ser e não o que realmente é. Em qualquer caso, essa versão tem que ser autenticada pelo público, pela pura e simples razão de que de outra forma não funcionará (DAYAN & KATZ, 1999, p.12-13).

O público, neste sentido e concordando com Wolton (1996), não recebe passivamente as narrativas sobre a nação: essas narrativas são reelaboradas de acordo com as experiências de cada indivíduo, sempre moldadas pela memória coletiva da comunidade imaginada. Essa memória baseia-se em elementos que Thiesse (2001/2002) classifica como essenciais para a própria ideia de nação, apresentados pela autora como uma lista bem estabelecida:

Ancestrais fundadores, uma história que estabeleça a continuidade da nação através das vicissitudes da história, uma galeria de heróis, uma língua, monumentos culturais e históricos, lugares de memória, uma paisagem típica, um folclore, tudo isso sem contar algumas identificações pitorescas: modo de vestir, gastronomia, animal emblemático. (...). Esta *check-list* identitária é a matriz de todas as representações de uma nação (THIESSE, 2001/2002, p.8-9).

Voltaremos a essa lista mais adiante neste texto, ao tratarmos da questão das dominantes culturais associadas à nação. Por ora, é preciso enfatizar que essa lista oferece elementos que nos permitem pensar a construção da nação como a realização de um roteiro, no sentido de que existe uma série de itens, ou de espaços em branco, a serem preenchidos pelos agentes que irão transformar um povo e um território em algo maior que um aglomerado de pessoas: uma comunidade ligada pelo sentido comum de pertencimento e reconhecimento. A diferença entre uma dominante e um núcleo cultural é instrumental: a dominante é o núcleo cultural (ou um conjunto deles) que se tornou hegemônico dentro do sistema simbólico.

Lilia Moritz Schwarcz, em prefácio ao livro clássico de Anderson, esclarece que “nações são como *comunidades* na medida em que, independentemente das hierarquias e desigualdades efetivamente existentes, elas sempre se concebem como estruturas de camaradagem horizontal. Estabelece-se a ideia de um ‘nós’ coletivo,

irmanando relações em tudo distintas” (SCHWARCZ, 2008, p. 12). Mais adiante, a autora ensina que

Nações são imaginadas, mas não é fácil imaginar. Não se imagina no vazio e com base em nada. Os símbolos são eficientes quando se afirmam no interior de uma lógica comunitária afetiva de sentidos e quando fazem da língua e da história dados ‘naturais e essenciais’; pouco passíveis de dúvida e de questionamento. O uso do ‘nós’, presente nos hinos nacionais, nos dísticos e nas falas oficiais, faz com que o sentimento de pertença se sobreponha à idéia de individualidade e apague o que existe de ‘eles’ e de diferença em qualquer sociedade (SCHWARCZ, 2008, p.16).

A nação, assim, pode ser entendida como uma força cultural (BHABHA, 1998), que se apoia em estratégias narrativas nas quais a cultura nacional pode ser percebida como um “museu imaginado”, na confluência de uma teia de significados parciais, porque mediados – o indivíduo não vivencia a nação em si, mas a mediação que é feita dela. A mediação é, em última instância, o efeito da narração da condição nacional (*nation-ness*, para usar o termo de Bhabha), que se distancia do tempo presente, alonga o tempo pretérito e projeta uma ideia de continuidade em que o tempo-lugar torna-se heterogêneo e, de certa forma, cheio-vazio, já que preenchido num fluxo contínuo de imagens que se fixam em determinado momento tornado imemorable, quase irrastrável para o indivíduo comum que apenas vive a narrativa no curto tempo de sua existência na comunidade. Segundo Bhabha (1990, p.1),

Nations, like narratives, lose their origins in the myths of time and only fully realize their horizons in the mind’s eye. Such an image of the nation – or narration – might seem impossibly romantic and excessively metaphorical, but it is from those traditions of political thought and literary language that the nation emerges as a powerful historical idea in the west. An idea whose cultural compulsion lies in the impossible unity of the nation as a symbolic force.

As narrativas sobre a nação ancoram sua origem no tempo e na reiteração de imagens-textos-discursos tornados hegemônicos pela ação de vários instrumentos de construção da memória coletiva, como a escola, o romance, os meios de comunicação. O tempo torna-se vazio e homogêneo como na narrativa feita pelo Jornal Nacional em reportagem veiculada na edição do dia 12 de junho de 2010 sobre as preferências musicais dos jogadores da seleção brasileira de futebol. O futebol, um núcleo cultural e ideológico componente da identidade nacional, foi

usado para trazer ao noticiário o samba, ritmo-síntese da brasilidade. O samba, aliás, aparece 507 vezes nos resultados da busca no site do JN². O texto do repórter destaca “a ginga, o balanço malandro, o dribble”, aspectos que o senso comum identifica como marcas nacionais, e iguala a ginga ao futebol e ao samba.

A referência feita encontra significado para o telespectador que participa de uma memória coletiva sobre esses aspectos culturais do país, memória esta ancorada em repetições e cuja origem é desconhecida no tempo e embaralhada no fluxo de mensagens que naturalizam o núcleo cultural “samba” e sua identificação com a identidade nacional. A memória coletiva, aliás,

Está presente em tudo e em todos. Nós somos tudo aquilo que lembramos; nós somos a memória que temos. A memória não é só pensamento, imaginação e construção social; ela é também uma determinada experiência de vida capaz de transformar outras experiências, a partir de resíduos deixados anteriormente. A memória, portanto, excede o escopo da mente humana, do corpo, do aparelho sensitivo e motor e do tempo físico, pois ela também é o resultado de si mesma; ela é objetivada em representações, rituais, textos e comemorações (SANTOS, 2003, p.25-26).

Parte da memória que temos nas sociedades midiáticas é a memória articulada a partir dos meios de comunicação que, no caso dos núcleos culturais e ideológicos que formam a representação da cultura nacional, transformam-se em metonímia. O samba passa a ser uma metonímia da música brasileira, assim como o tango da música argentina.

Os núcleos culturais são ancorados em referências do cotidiano, ou seja, não são construções vazias e aleatórias: eles já estavam dados na realidade e transformaram-se em dominantes. Bhabha (1998, p.207), a esse respeito, comenta que

Os fragmentos, retalhos e restos da vida cotidiana devem ser repetidamente transformados nos signos de uma cultura nacional coerente, enquanto o próprio ato da performance narrativa interpela um círculo crescente de sujeitos nacionais. Na produção da nação como narração ocorre uma cisão entre a temporalidade continuísta, cumulativa, do pedagógico e a estratégia repetitiva, recorrente, do performático. É através deste processo de cisão que a ambivalência conceitual da sociedade moderna se torna o lugar de *escrever a nação*.

² O banco de dados mostra textos e vídeos publicados a partir de 2002: www.globo.com/jn

A ação pedagógica é ideológica e política, posto que os instrumentos usados para construir pedagogicamente a nação perpassam a comunidade como narrativas que permitem aos indivíduos imaginarem uma unidade que existe, de fato, apenas na metonímia, na mediação, na imaginação. Logicamente tal unidade se materializa no Estado-Nação, por exemplo, por meio de normas e leis únicas para todo o território, assim como da existência de um currículo unificado, o que permite ao sistema de ensino criar a imagem de uma sociedade que compartilha uma história e um destino comuns³. Embora devamos usar criticamente seu conceito de Aparelhos Ideológicos de Estado, Althusser (1996) lembra-nos que não podemos deixar de considerar que aparelhos como a escola, a igreja, a imprensa e o judiciário funcionam como instrumentos que ajudam a reproduzir – ou mesmo produzir – o discurso do Estado-nação imposto verticalmente.

Marcaida & Scaltritti (2008, p. 46) pontuam que no período que vai da Revolução Francesa (1789) à Primeira Guerra Mundial (1918),

se fueron edificando las estructuras de una administración pública centralizada y uniforme, que otorgaba mayor eficacia y posibilidad de control al Estado. Se consolidó, además, un nuevo principio de legitimidad estatal y una nueva idea de soberanía: el poder del Estado ya no residiría en un monarca sino en un colectivo denominado ‘nación’. (...) Desde entonces, la cuestión de la homogeneización cultural ocupó el primer lugar en la agenda de los Estados. De allí, la preocupación por imponer una lengua nacional, por alentar la invención de un pasado – también nacional – y por establecer una serie de rituales para honrar la patria y su pasado. La escuela fue uno de los instrumentos privilegiados para crear y fortalecer los sentimientos de nacionalidad.

Enquanto a ação pedagógica está principalmente no domínio das instituições do Estado, comandadas por grupos de interesse e elites que estão no poder, o performático está principalmente no domínio dos meios de comunicação, a televisão assumindo, no presente, papel primordial na promoção dos símbolos da nação. Mesmo que a televisão não crie novos símbolos nem novas representações, ela contribui para que aqueles já existentes sejam celebrados e potencializados, mantendo-se como dominantes culturais em sociedades heterogêneas narradas como

³ No Brasil, a Reforma Capanema (durante o governo Vargas), dentre outras medidas, foi responsável por unificar o currículo escolar, que deveria ter um conteúdo mínimo ministrado em todo o país. Na Argentina, desde a década de 1880 existe um sistema de ensino tendente à unificação curricular.

passíveis de homogeneidade. De novo, é a mediação que se impõe. A cultura de massas se confunde com a cultura nacional nesse processo, pois

A cultura de massa é a primeira a possibilitar a comunicação entre os diferentes estratos da sociedade. E dado que é impossível uma sociedade que chegue a uma completa unidade cultural, então o importante é que haja circulação. E quando existiu maior circulação cultural na sociedade de massa? Enquanto o livro manteve e até reforçou durante muito tempo a segregação cultural entre as classes, o jornal começou a possibilitar o fluxo, e o cinema e o rádio intensificaram o encontro (BARBERO, 2009, p.67).

A televisão, acrescento, acrescentou ainda mais a ação performática na qual se apoia a construção da ideia de nação. No caso brasileiro, pode-se afirmar (com ressalvas quanto à ênfase laudatória dada pelo autor ao papel da TV no processo comunicativo de constituição da nação, posto que não leva em consideração o papel de outros instrumentos como a escola e a igreja) que

O modelo de televisão que vingou no Brasil soube unificar o país no plano do imaginário por cima de um alicerce (o plano do real) marcado por desencontros, rupturas, abismos sociais. Conseguiu que um país desunido (real) se visse (imaginasse) unido. Mas esse alicerce, ainda que condenado à escuridão, não cessa de existir (BUCCI, 1996, p.13).

O modelo de que fala o autor é o da televisão aberta e em rede. A amplitude e o alcance das mensagens televisivas chega a um nível de tamanha simbiose entre a vida fora do ecrã e as representações nele transmitidas, que Sírven (1998, p.23) afirma que a Argentina é “un país cuyo epicentro emocional pasa más por la televisión que por la Casa Rosada.” O autor argentino ressalta que o indivíduo busca o menor esforço em frente à televisão, por isso as representações sobre a nação e sua cultura são simplificadas, com preferência a produtos (ou núcleos culturais) de fácil massificação.

Claro que não se pode atribuir toda a responsabilidade pela homogeneização das representações da cultura nacional ao aparato midiático, afinal, como “a ênfase do Estado-nação é a homogeneização das diferenças – somos todos um só, uma só língua, uma só cultura –, conjuntos de feitos e intenções diferentes são agrupados e impelidos a portar características gerais que são, em um sentido, uniformizadoras” (SOUZA, 2007, p.41). O próprio Estado promove a uniformização cultural em seu território: o ensino costuma ser ofertado na língua dita nacional, os símbolos pátrios

são reverenciados em feriados cívicos de caráter nacional, instituições como exército são apresentadas como locais de convergência das aspirações e possibilidades de todos os filhos da nação, etc.

Em que pesem os movimentos conflitantes de mundialização da cultura e dos meios de produção capitalista enfraquecerem econômica e ideologicamente o Estado-nação tradicional, ele ainda é “a entidade fundamental que precisa ser considerada com maior vagar, pois ela é quem prevalece, hoje, no mundo, como forma de normalizar a relação território/cultura/população e os modos decorrentes de representar pertencimento” (RIBEIRO, 2002, p.240).

As representações tanto da cultura quanto da identidade nacional, desta forma, perseguem a homogeneidade que não pode ser completamente alcançada, embora na maioria das vezes os discursos e as práticas dos grupos dominantes ajam como se a diferença fosse, se não inexistente, pelo menos residual.

Gellner (1991, p.79-80) identifica, então, o que chama de grande paradoxo da era do nacionalismo que não é

la simple suma del despertar y la afirmación política de tal o cual nación. Lo que ocurre es, más bien, que cuando las condiciones sociales generales contribuyen a la existencia de culturas desarrolladas estandarizadas, homogéneas y centralizadas, que penetran en poblaciones enteras, y no sólo en minorías privilegiadas, surge una situación en la que las culturas santificadas y unificadas por una educación bien definida constituyen prácticamente la única clase de unidad con la que el hombre se identifica voluntariamente, e incluso, a menudo, con ardor. Hoy en día las culturas parecen ser las depositarias naturales a la legitimidad política.

A legitimidade política é um elemento constitutivo do Estado-nação, que precisa dela para se manter ao longo do tempo. Na América Latina, essa legitimidade foi construída através de muitas lutas e de muitas negociações. A ideia de nação no Brasil e na Argentina perpassa a legitimidade das elites que promoveram a emancipação política e se lançaram na construção dessas. No próximo tópico, vamos lançar um olhar sobre aspectos históricos, políticos e culturais desses dois países para compreendermos porque os núcleos culturais e ideológicos que conformam a cultura nacional, lá e cá, são tão fortemente ancorados nas cidades-sinédques Rio de Janeiro e Buenos Aires.

3 FORJANDO A IDEIA DE NAÇÃO NO BRASIL E NA ARGENTINA

Enquanto a Europa vivia as convulsões da Era das Revoluções (Hobsbawn, 1990; 2005), incluída aí a era dos nacionalismos, na América Latina as possessões ibéricas ensaiavam a independência no início do século XIX. Fruto do colapso de Portugal e Espanha diante do avanço napoleônico, as emancipações que se sucediam eram políticas e econômicas, não nacionais. Não havia uma nação, ou várias nações, a serem emancipadas, mas colônias que buscavam um modelo melhor de inserção no mercado mundial. A construção da nação ocorreu, então, *a posteriori*. Territórios tornados independentes, era hora das elites locais forjarem lealdades que garantissem a manutenção das unidades territoriais que tendiam à desintegração (DONGHI, 1975).

No caso da América hispânica, o desmembramento de territórios foi mais forte que o desejo de Bolívar de construir uma grande nação. As lealdades políticas – e não culturais – determinaram o destino das colônias espanholas: os quatro vice-reinados e as quatro capitânicas transformaram-se em mais de 20 países independentes e, em alguns casos, rivais entre si (DONGHI, 1975). O império português deu origem a apenas um país, o Brasil, que manteve todo o território herdado dos colonizadores graças à forte centralização política em torno da elite do Rio de Janeiro, que não mediu esforços, inclusive militares, para manter as províncias sob seu controle.

A centralização política da Argentina em torno de Buenos Aires criou ressentimentos agudos nas províncias do interior, o que determinou o embate entre federalistas e unitários sobre a construção do Estado (unidade política) e da nação (unidade cultural). Os núcleos culturais, chamados por Shumway (2008) de ficções-diretrizes que forjaram a ideia de nação naquele país, foram construídos ao longo do século XIX tendo como pano de fundo o embate entre liberais, ligados ao domínio de Buenos Aires e ao unitarismo, e os chamados nacionalistas, ligados à causa federalista e à contestação do domínio portenho sobre as demais províncias.

Os liberais defendiam a construção de uma nação que imitasse a Europa e os Estados Unidos, “desprezando a herança espanhola, as tradições populares e a população mestiça” (SHUMWAY, 2008, p.278-279). Para os liberais, seus

opositores eram bárbaros e em sua ideologia, atrasados, de uma raça inferior. Já a outra corrente, “é uma tendência (ou tendências) ambígua, mal definida, muitas vezes contraditória, que pode ser populista (em caudilhos como Artigas e Güemes), reacionária (em Rosas e sacerdotes conservadores) ou genuinamente federalista e progressista (em Urquiza e no Alberdi da última fase)” (*ibidem*).

Desse embate, saíram vitoriosos os liberais, que impuseram sua visão da história às gerações vindouras. Para Shumway (2008), o nacionalismo argentino identifica duas Argentinhas em um único espaço geográfico: Buenos Aires, de um lado, e o interior, de outro. Nesse sentido, as guerras civis que convulsionaram o país ao longo do século XIX foram resultado da tentativa de Buenos Aires de se impor e do interior de resistir, uma luta que opunha um projeto de nação a outro. A situação muda nas últimas duas décadas do século:

O ano de 1880 é considerado em geral como o começo da moderna nação argentina, um divisor de águas separando um período de lutas civis, guerras intestinas e caos de uma fase de relativa estabilidade, progresso material e crescimento sem precedentes. Embora seja inegável que as realizações econômicas, sociais e políticas da Argentina depois de 1880 são muito mais importantes que as de qualquer período anterior, acredito que as ficções-diretrizes e os paradigmas retóricos do país já estavam estabelecidos bem antes de 1880, e que essas ficções continuaram a modelar e informar as ações e o conceito de identidade da nação (SHUMWAY, 2008, p.18).

No Brasil, a situação política à época da independência era menos dramática, mas igualmente conflituosa. As províncias do norte e nordeste do país, em especial Bahia, Maranhão, Grão-Pará, Mato Grosso e, no sul, a Cisplatina, resistiram à independência em torno do Rio de Janeiro. Nesses lugares, houve guerra aberta e sangrenta (Fausto, 2006). Apenas em 1823 todo o território foi pacificado, com a derrota das províncias revoltosas e sua subordinação à nova ordem política emanada da capital do agora Império do Brasil.

Na Argentina, há identificada pela historiografia (SHUMWAY, 2008; DONGHI, 1975; FAUSTO & DEVOTO, 2004; dentre outros) uma tendência a se confundir Buenos Aires com a totalidade do país desde, pelo menos, a criação do Vice-Reinado do Rio da Prata, em 1776, por Carlos III, cuja sede ficaria na cidade portuária. A independência do vice-reinado foi articulada pela elite comercial e

latifundiária portenha. A esse respeito, SHUMWAY (2008, p.48) chama a atenção para o fato de que

embora muitas pessoas das províncias simpatizassem com a Revolução de Maio⁴ (quando se inteiraram do evento), o movimento foi fundamentalmente um fenômeno de Buenos Aires, em que os portenhos declararam a independência da Espanha napoleônica, não só para si, mas para todos os cidadãos do vice-reinado. Portanto, a partir de Maio, os portenhos inauguraram uma longa tradição de confundir Buenos Aires com todo o país.

Essa tendência foi aprofundada pelos intelectuais que ajudaram a construir os núcleos culturais e ideológicos que conformariam a nação argentina no tumultuado processo de consolidação nacional. O europeísmo, dominante cultural da argentinidade (ver RIBEIRO, 2002), tem raízes no projeto da geração de 1837. O grupo, formado por jovens intelectuais organizados em uma sociedade literária, criou um programa de ação para fazer da Argentina uma nação moderna. Figuras como Domingo Faustino Sarmiento, Juan Bautista Alberdi, Esteban Echeverria, Vicente Fidel Lopes, dentre outros, ajudaram a construir o europeísmo como essa dominante que se transformou, no século XX, em um aspecto característico da identidade nacional. O legado ideológico dessa geração de intelectuais, segundo Shumway (2008) apoia-se no objetivo de trazer a Europa para a América do Sul. Não houve tentativa de criação de algo novo, autóctone. Dessa forma,

O efeito foi o de sufocar a inventividade e recompensar a imitação, o que provavelmente explica a característica de espelhamento que possui muito da alta cultura argentina, sobretudo em Buenos Aires. Até mesmo alguns dos aspectos mais originais da cultura nacional (o folclore, o tango, as discretas subversões borgeanas de premissas literárias e cognitivas do Ocidente) só foram admitidos de modo amplo na Argentina depois de validadas pela Europa. (SHUMWAY, 2008, p.220)

Marcaida & Scaltritti (2008) destacam que, desde a consolidação da independência, na Argentina, a escola pública foi pensada como instrumento-chave para a construção da identidade nacional, com o objetivo de encobrir as diferenças sociais, suavizando conflitos no interior da sociedade heterogênea. Corroborando a análise de Shumway (2008) que situa o ano de 1880 como marco da moderna nação,

⁴ Revolução de Maio é como ficou conhecido o processo de independência da Argentina.

as autoras citam a reforma educacional iniciada naquele ano e que culminou com a sanção da lei de Educação Comum de 1884, a qual estabeleceu o ensino laico, obrigatório e gratuito no país, permitindo que

por medio de recursos ideológicos vehiculados sobre todo a través del aparato educativo, el Estado trató asimismo de afianzar un sistema de creencias, valores y normas de conducta que, a la vez que creaba sentimientos de pertenencia a la Nación, generaba consenso para el nuevo sistema de relaciones sociales y el esquema de dominación en vigencia (MARCAIDA & SCALTRITTI, 2008, p.55).

No Brasil, o processo histórico de consolidação do Estado pós-independência teve em comum com a Argentina o fato de que a articulação das forças políticas protagonistas do Sete de Setembro giraram em torno da união das demais províncias à capital, o Rio de Janeiro. Entre as preocupações da elite dirigente estava a possibilidade de a independência significar a fragmentação da colônia, algo a ser evitado para que o novo país pudesse fazer frente aos enormes desafios externos que se impunham, especialmente a manutenção do sistema econômico baseado na escravidão (FAUSTO, 2006; LESSA, 2008).

A resistência de algumas províncias (especialmente Pará, Maranhão e Bahia) em aceitar a separação de Portugal levou o Rio de Janeiro a reprimir violentamente os secessionistas. Após a consolidação da independência e a manutenção do território, o Império brasileiro enfrentou a constante dialética entre o centralismo político e as demandas por autonomia por parte das províncias. A estrutura patrimonial e social manteve-se inalterada e “não houve nenhuma rotação de elites (...). Aqui, desde o início, as elites coloniais optaram por fidelidade ao governante bragantino” (LESSA, 2008, p.242).

Desde que foi elevada à categoria de capital da colônia em 1763 pela Coroa Portuguesa e, depois, sede do Império português em 1808, o Rio de Janeiro concentrou todos os elementos para consolidar-se como espaço simbólico central para além da óbvia influência política típica de uma capital. A inversão do eixo econômico do país para o Centro-Sul explica sua proeminência econômica. Por abrigar a Corte e, com ela, absorver primeiro os modismos – fossem eles importados ou autóctones –, a cidade viu formar-se em torno de si uma elite cultural que influenciaria a produção simbólica no restante do país.

Ricupero (2004, p.40) afirma que algum tempo após a independência “há uma unificação da classe dominante, que progressivamente cria um mercado comum e se converte em nacional. O foco de onde se irradia essa transformação será a cidade do Rio de Janeiro”. Fausto (2006), Skidmore (1998), Costa (1999) identificam como fator importante para a compreensão da influência cultural do Rio de Janeiro a construção de círculos de intelectuais que saíam das províncias para estudar na corte. Uma elite cultural e intelectual, com laços de solidariedade de grupo que, ao retornar às províncias, levavam aos conterrâneos não apenas modismos, mas referências de um estilo de vida que aspiravam ver reproduzidas, de alguma forma, em todo o país.

Os meios de comunicação de massa – para o século XIX, os jornais e revistas que começavam a ser impressos em tiragens cada vez maiores – também desempenharam um papel importante, entre as elites letradas que podiam pagar as caras assinaturas dessas publicações, não apenas para uma construção social da realidade cultural nacional, mas principalmente para a manutenção dos laços que ligam a noção de pertencimento e de reconhecimento dentro de um contexto de elevada heterogeneidade.

Shumway (2008, p.127) cita o exemplo do jornal buenarense *El Argos*, que circulou entre 1822 e 1825, editado pela Sociedade Literária de Buenos Aires. De caráter liberal, culturalmente elitista e “desdenhoso das classes e da cultura populares”, o jornal “fazia questão de publicar notícias de todas as regiões do interior, promovendo assim a ficção de que, apesar da desunião política, a Argentina estava unificada em espírito.” No Brasil, os jornais editados no Rio de Janeiro, igualmente, apresentavam forte tom nacionalista e cumpriram um importante papel para a consolidação da independência entre seus círculos de leitores, um número reduzido, porém influente, de pessoas que constituíam uma elite cultural e política encarregada de produzir e reproduzir a incipiente nação-Brasil.

Na Argentina, a heterogeneidade política escondia a heterogeneidade cultural nos primórdios da nação. Romero (2010) pontua que a Revolução de Mayo só foi possível porque a elite crioula obteve das massas o apoio necessário para levar a termo a luta armada. Depois, foi preciso incorporar essas massas ao conjunto da

nação, porque “el núcleo porteño había sentado los principios fundamentales del régimen políticosocial, y las masas que acudieron al llamado no se sintieron fielmente interpretadas por ese sistema que, como era natural, otorgaba la hegemonía a los grupos cultos de formación europea” (ROMERO, 2010, p.65). No Brasil, a estabilidade política lograda durante o reinado de Dom Pedro II, ancorada no regime agrário-escravista (BOSI, 2004), permitiu sufocar as revoltas liberais em vários pontos do país e os intelectuais puderam, assim como na Argentina, se dedicar “à tarefa crucial de criar ficções-diretrizes, mitos de identidade nacional” (SHUMWAY, 2008, p.30).

O Romantismo brasileiro foi a contrapartida da Geração de 1837 no país vizinho, ambos com o mesmo objetivo de concluir a independência política complementando-a com a intelectual (RICUPERO, 2004). No Brasil, a revista Niterói, fundada em Paris por Francisco de Sales Torres Homem e Manuel de Araújo Porto Alegre, dá à geração romântica um suporte para a divulgação de suas ideias nacionalistas. Em relação à Argentina, Moreira (2011) ressalta que, motivados pelo Salão Literário de Buenos Aires ocorrido em 1837, os nacionalistas portenhos buscavam uma literatura original, de cunho nacional, e discutiam:

as bases da cultura nacional, visando dar forma à proposta de Juan Maria Gutierrez de estabelecer um divórcio completo com a herança espanhola. A preconizada autonomia literária corresponderia, no plano da arte, à independência política, reafirmando, pela literatura, o que havia sido conquistado no plano da política (MOREIRA, 2011, p.113).

O incipiente sentimento nacional, celebrado em verso e prosa a princípio nos folhetins e depois em romances publicados no país, buscava no índio a inspiração para construção da alma brasileira. Na Argentina, era o *gaucho* a figura a ser exaltada. Gonçalves Dias e Bartolomé Hidalgo representam, aqui e lá, a poesia nacionalista de evocação desses personagens com potencial de aglutinar o imaginário coletivo em torno da ideia de “homem nacional”. A respeito de Hidalgo, Shumway (2008, p.81) afirma que ele

é mais conhecido como o inventor da poesia gauchesca, também chamada de ‘gênero gauchesco’ ou simplesmente ‘gauchesca’. Embora tenha recorrido amplamente às tradições literárias de séculos, retratando tipos populares em linguagem coloquial, foi o primeiro a apresentar imagens concretas do

gaucho do rio da Prata de forma literária, e também o primeiro a usar essas imagens com objetivos francamente políticos, muitos dos quais coerentes com as idéias de Artigas sobre a democracia radical. E merece crédito também por ter sido o primeiro a promover o *gaucho* como um tipo nacional, uma figura popular com tonalidades míticas, que em certo sentido incorpora a Argentina real.

Já Gonçalves Dias “foi o primeiro poeta autêntico a emergir em nosso Romantismo” (BOSI, 2004, p.104). A primeira geração do romantismo brasileiro, na década de 1840, caracterizou-se por forte “tradição literária nacionalista”, em uma época de construção do Estado-Nação fortemente ancorado na herança portuguesa. Para os escritores românticos, escrever a nação era “responsabilidade ‘profissional’ dos artistas” (LESSA, 2008, p.246). A literatura, como instrumento de manifestação das idéias nacionalistas, teve fundamental importância para a construção da nação naquele momento. Fiorin (2009, p.118) acrescenta que

Os autores românticos, com especial destaque para Alencar, estiveram na linha de frente da construção da identidade nacional. Entre todos os livros de Alencar, o mais importante para determinar esse patrimônio identitário é, sem dúvida, *O Guarani*. Nele determina-se a paisagem típica do Brasil (o espaço da eterna primavera, onde não ocorrem cataclismos naturais, como furacões, tornados, terremotos etc.), a singularidade de sua língua, mas principalmente o casal ancestral dos brasileiros. Além disso, começa-se a elaborar um modelo explicativo da singularidade da cultura brasileira, pois é essa especificidade que constituiria o Brasil como uma nação. (...). Começa-se, no Romantismo, a construir a noção de que a cultura brasileira se assenta na mistura.

O nacionalismo romântico, mais como ideia e menos como expressão literária, nos permite problematizar o papel das elites intelectuais no processo verticalizado que culmina na construção e consolidação de núcleos culturais que assumirão a forma de símbolos ou representações nacionais. Tanto para o Brasil quanto para a Argentina, cabe a análise de Ricupero (2004, p. XXVII-XXVIII), para quem “o romantismo aqui não compartilha dos objetivos que tem na Europa. É um romantismo de meios, que proclama, como o europeu, a especificidade de suas sociedades nacionais, mas que pretende, ao fim do caminho, encontrar a civilização europeia (sic)”.

Se nossas elites são europeizadas, é natural que o romantismo busque nas referências europeias os modelos para a construção dos mitos fundadores da nação.

Mesmo quando as figuras do índio e do *gaucho* são tomadas como emblemáticas do homem brasileiro e argentino, respectivamente, eles o são de forma estilizada, idealizada, inspirados em um modelo que busca no camponês europeu a matriz de homem-tipo das nações daquele continente. No caso argentino, a representação do europeu como ideal a ser seguido sobrepujou a do *gaucho* no sentido de que, ao longo do século XX, o europeu se consolidou como ideal a ser perseguido, culminando na dominante cultural *européismo*, enquanto a figura do gaúcho tomou cada vez mais a forma folclórica. O homem de Buenos Aires, hoje, é a contrafação de argentino. O gaúcho é seu outro complementar e contraditório.

No caso do Brasil, o índio foi sendo substituído pelo mestiço. Ao advento do Modernismo no início do século XX, o malandro, o anti-herói, imortalizado em Macunaíma, torna-se a contrafação de brasileiro. Malandro que acaba se confundindo, ao longo do século, com o carioca típico dos morros do Rio de Janeiro. Carioca torna-se a metonímia do brasileiro. Mesmo assim, não se pode negar que as referências surgidas durante o romantismo ainda influenciam a forma como esses países são pensados e quais imagens são construídas e reificadas, tanto das sociedades como um todo quanto dos indivíduos em sua forma anônima e atomizada. No caso do Brasil, Ricupero (2004, p.261-262) enfatiza que “mais de cento e cinquenta anos depois ninguém mais questiona a unidade do país, o índio continua a ser utilizado como símbolo nacional e a mestiçagem está consolidada no imaginário coletivo como grande elemento diferenciador do Brasil em relação a outras nações”⁵.

A literatura, conforme ensina Doris Sommer (1990, p.78), pode intervir na história, ajudando a construí-la. Por isso, a autora pontua que “generations of Latin American writers and readers assumed as much; and they have produced and consumed foundational novels as part of the more general process of nation-building”. Obras como *O Guarani*, de José de Alencar, e *Martin Fierro*, de José

⁵ No encerramento das Olimpíadas de Londres/2012, o índio foi usado como referência nacional na apresentação que o Brasil fez nos oito minutos finais da cerimônia, quando o próximo anfitrião se apresenta ao mundo. Ao lado do índio, a apresentação brasileira também deu destaque a um rapaz afrodescendente, vestido de gari, sambando ao melhor estilo do estereótipo do malandro boêmio carioca.

Hernández, podem ser consideradas como as “foundational novels” de que fala a autora.

Os romances fundadores muitas vezes cumpriram o papel político de legitimação dos grupos dirigentes. A cooptação política dos intelectuais no século XIX é mais evidente no Brasil. Moreira (2011, p.118) chama a atenção para o fato de que, enquanto na Argentina os intelectuais da geração de 1837 lutam para chegar ao poder e denunciam a situação política conflituosa da jovem nação, no Brasil “não há fissuras entre o grupo da nação e o grupo da literatura”, porque o imperador Dom Pedro II tratou de exercer papel de mecenas, favorecendo o grupo de intelectuais que partilhava uma mesma visão sobre a construção de um império “sólido e consistente”.

No século XX, os meios de comunicação passaram, gradativamente, a ocupar o espaço antes pertencente aos intelectuais no processo de construção dos mitos da nação. Nesse sentido, Kerber (2007, p.11-12) enfatiza que

Nos casos brasileiro e argentino, a inserção dos meios de comunicação de massas como mediadores de importância fundamental nas negociações e construção das identidades nacionais ocorreu especialmente a partir da emergência da indústria fonográfica, do cinema e do rádio, nos anos 10 e 20, na Argentina, e 20 e 30, no Brasil. A imprensa escrita, apesar de muito mais antiga que estes outros meios, continuou sendo, neste período e, talvez, até os dias atuais, um meio que não atinge a maior parte da população.

Especialmente o rádio, na primeira metade do século XX, foi o veículo por excelência da cultura nacional. A voz de Carlos Gardel ecoava nas rádios argentinas com a mesma intensidade com que artistas populares no Brasil, como Carmen Miranda, cantavam a maravilha de ser brasileiro. Iniciativas oficiais, como a criação da Rádio Nacional e a Voz do Brasil, no governo de Getúlio Vargas (1930-1937), levavam a mensagem oficial da nação cada vez mais longe. O rádio com transmissão em cadeia e ao vivo foi o primeiro instrumento de massificação dos núcleos culturais e ideológicos que conseguiu vencer a barreira do analfabetismo, da distância e da correria da vida cotidiana. Se não se podia parar para ler um livro, podia-se ouvir rádio enquanto se executava as tarefas do cotidiano.

As elites culturais tinham agora um importante instrumento de difusão de ideias; as elites políticas, uma importante arma ideológica. O tango e o samba tornavam-se, no rádio, a sonoridade da nação. Na Argentina, as primeiras rádios surgiram em Buenos Aires na década de 1920. No Brasil, o ano de 1923 marca o início da radiodifusão no país e em 1936 surge a Rádio Nacional. Saldanha (2007, p.8) chama a atenção para o fato de que, nas primeiras décadas do rádio,

Havia uma grande concentração de emissoras na região sudeste. [...]. Assim, o surgimento de uma rádio com alcance expandido, como foi a Nacional, acabava por gerar uma opção àqueles que estavam antes restritos à somente uma ou outra estação. E, tendo sua sede no Rio de Janeiro, era natural de que os valores a serem transmitidos refletissem a cultura desse estado. Assim, o samba carioca começava a ganhar o resto do país.

Nada se compara, porém, aos efeitos da televisão e seu poder de difusão de mensagens, unindo imagem e som, para a reprodução de representações da cultura nacional nos dois países.

Obviamente, não se pode dizer que toda a cultura nacional representada nos meios de comunicação é aquela das elites. Pelo contrário. Os núcleos culturais e ideológicos identificados como representativos de argentinidade e brasilidade têm origem na cultura popular. O samba e o tango, por exemplo, eram marginalizados e até perseguidos pelo governo (GOMES, 2004). O futebol só ganha espaço e respeitabilidade quando os meios de comunicação percebem o potencial que o esporte apresentava para trazer receitas publicitárias. Nascido no berço das elites, o futebol foi apropriado pelas massas, reelaborado nas ruas e campos de várzea e então adotado, primeiro pela imprensa e depois pelos meios eletrônicos (SHUEN, 2005). O que acontece é que, na representação da cultura nacional, o popular passa pelo crivo das elites e muitas vezes é estilizado para caber em um figurino que, de um lado, guarda aspectos de suas raízes e, de outro, poda a espontaneidade, elimina o risco e cria o padrão depois transformado em estereótipo que os meios de comunicação sabem, como nenhum outro, naturalizar.

4 NAÇÃO E DOMINANTES CULTURAIS

Neste trabalho, além de identificar as dominantes que subordinam a variedade de manifestações culturais sobre brasilidade e argentinidade, busca-se compreender como algumas delas tornam-se dominantes culturais e como a televisão atua para criar ou consolidar tais dominantes tanto no Brasil quanto na Argentina. Um dado que ressalta nesse processo é instrumental, porém de suma importância para sua plena compreensão: uma dominante cultural, para ser criada e reproduzida, precisa ser discursivamente apreendida pelos destinatários. A língua é o instrumento primeiro de transmissão cultural. No Estado que se pretende nação, a comunidade é imaginada discursivamente e é necessário que todo indivíduo seja capaz de compreender esse discurso.

A definição de discurso aqui adotada é aquela compartilhada por Fairclough (2001) e Van Dijk (1980), para quem discursos são construções ou significações de algum domínio da prática social a partir de um ponto de vista particular. Nesta perspectiva teórica, o discurso é um modo de agir sobre o mundo que pode alterar as relações entre os indivíduos. Por meio dele são construídos identidades sociais, relações sociais e sistemas de conhecimento e crença. A linguagem perpassa a construção discursiva e a língua, nesse processo, cumpre papel fundamental.

A língua nacional, segundo Thiesse (2001/2002, p.11),

Tem por função assegurar a totalidade da comunicação no seio da nação: quaisquer que sejam suas origens geográfica e social, todos os seus membros devem compreendê-la e empregá-la em todos os seus usos. Ela deve permitir a expressão de qualquer ideia, de qualquer realidade, desde as mais antigas até as mais modernas, desde as mais abstratas até as mais concretas. Nela também a nação deve encarnar-se e ilustrar-se.

Por meio da língua, a ideologia se dissemina. Por meio do discurso, a ideologia adquire sentido prático para os indivíduos que compartilham, através do idioma, um repertório cultural, pois a “língua é a linguagem imersa na história” (ORTIZ, 2008, p.17-18), um “bem social simbólico compartilhado em ampla escala” (*Idem*, p.26). Por meio da língua, vive-se um destino comum: o destino dos indivíduos transformados em nação.

A nação, como consciência coletiva, integrada, territorial, econômica e politicamente, necessitava de uma dimensão cultural para soldar os indivíduos no seio de sua totalidade. A

língua padrão, produto normativo e normatizado, unifica as disparidades das falas. Enquanto referência abstrata, definida pelos gramáticos, ela se populariza por meio da escola, sendo inculcada nos cidadãos. Não se trata, pois, de um simples problema de comunicação, na qual as partes (regiões, classes populares, tradições) encontrar-se-iam distantes e separadas uma das outras, mas também de reconhecimento de um novo discurso de autoridade (ORTIZ, 2008, p.64).

No caso do Brasil e da Argentina, não houve dificuldade na definição da língua nacional – ela seria aquela dos colonizadores, que cumpria a função burocrático-administrativa, e também a de unificação conceitual da nação. O português e o espanhol fundariam, de fora para dentro, uma comunidade linguística que aprenderia a partilhar mitos de origem no idioma comum. Na era da televisão, a língua nacional em uso precisa ser uniformizada. A Rede Globo, no Brasil, deliberadamente adota a política de minimizar os sotaques regionais em seus telejornais, impondo o padrão carioca de fala aos repórteres e apresentadores em todas as emissoras afiliadas. Para aparecer no Jornal Nacional, o repórter deve “perder o sotaque”, falar de forma “neutra”, para que sua identidade regional não denuncie a diversidade dos acentos que dão ao português uma pluralidade que o torna uma língua nacional de usos altamente regionalizados. O Canal 13, na Argentina, não adota política semelhante, mas o fato de haver pouca participação de repórteres das províncias no seu principal noticiário, o Telenoche, gera um efeito semelhante: a fala do telejornal é portenha. A língua e sua diversidade de sotaques são reduzidas a uma manifestação regional tornada hegemônica.

A nação precisa de rituais para se sacralizar. Da Matta (1997, p.29) lembra que os rituais permitem “tomar consciência de certas cristalizações sociais mais profundas que a própria sociedade deseja situar como parte de seus ideais ‘eternos’”. Os rituais eleitos pelos produtores de tevê encenam manifestações do que se pretende eterno – a nação e sua cultura – portanto, representativo de uma sociedade. Desta forma, por exemplo,

No futebol dramatizamos uma visão de nós mesmos por meio do confronto com os outros e pelos outros (os adversários), enquanto no carnaval falamos com nossa própria consciência na forma dos múltiplos grupos e planos [...] que fazem parte do nosso universo. O rito, assim, entre outras coisas, pode marcar aquele instante privilegiado em que buscamos transformar o particular no universal (comemorando, por

exemplo, nossa independência de uma nação matriz, colonizadora); o regional no nacional (quando festejamos um santo local que, naquele momento, pode representar todo o país) (DA MATTA, 1997, p. 30-31).

A dramatização, como traço distintivo do ritual, busca no cotidiano sua fonte de legitimidade para ampliar o alcance dos elementos ritualizados e dramatizados. Os oito símbolos que Thiesse (2001/2002) lista como constitutivos de uma nação, citados anteriormente, podem ser relacionados a rituais de criação da nação enquanto ideia, enquanto prática, enquanto representação. Ao retomar a *check list*, podemos analisar, item a item, o modelo de nação e os dominantes culturais já estabelecidos no imaginário popular dos países aqui estudados e que a televisão reforça.

O primeiro item, uma história estabelecendo a continuidade de uma nação, perpassa o mito fundador e vai além: os momentos significativos para a nação são celebrados como momentos únicos daquela coletividade – mesmo esses momentos sendo repetições do que acontece em outros lugares, mudando apenas a localização geográfica e os personagens envolvidos. A historicidade é indissociável, conforme discutido, da própria ideia de nação. O segundo item – uma série de heróis modelos dos valores nacionais – nos remete às figuras do gaúcho, no caso argentino, e do malandro, o anti-herói paradoxal, no caso brasileiro. Todos os produtores do Telenoche citaram o gaúcho como símbolo nacional, o único não urbano e não buenairense identificado na pesquisa.

Já foi comentado sobre a língua nacional acima. Ela, também, pode ser enquadrada como mais um item da lista junto aos monumentos culturais. Nesse item aparecem vários outros núcleos culturais, em especial o tango, o samba, o carnaval e o futebol (este último para os dois países). O carnaval e o futebol são verdadeiros rituais nacionais conforme a definição de Da Matta (1997, p.46), que inclui ainda o Dia da Independência brasileira (e poderíamos incluir o 25 de Maio argentino), pois “são ritos fundados na possibilidade de dramatizar valores globais, críticos e abrangentes da nossa sociedade. Rituais nacionais contrastam claramente com outras formas de reunião específicas de certas regiões, segmentos, classes, grupos e categorias sociais, pois implicam um mínimo de sincronia”.

Quando pensamos no quinto item da lista, um folclore, encontramos uma realidade paradoxal nos dois países: o que é folclórico é reconhecido como cultura

nacional, mas ao mesmo tempo esse caráter nacional é relativizado, pois o folclórico é mostrado na televisão como curiosidade regional que faz parte da nação, mas não a resume como a cultura urbana da cidade-sinédoque o faz.

Lugares de memória e uma paisagem típica aparecem como sexto item da lista de Thiesse. No Brasil, Copacabana é a metáfora geográfica do Rio de Janeiro, a paisagem típica do país que todo brasileiro deve conhecer. Na Argentina, as ilhas Malvinas estão constantemente no noticiário, envoltas no discurso nacionalista adornado pela ideia-força da usurpação e da dor que sua ocupação pelos ingleses causa à nação. A capital Buenos Aires, porém, é o lugar de memória que a televisão promove do país.

Em seguida, Thiesse enumera como item da nação uma mentalidade particular, que preferimos chamar de dominante cultural. Vislumbramos o europeísmo e o tropicalismo (RIBEIRO, 2002) como uma dominante, lá e cá, que condensa uma série de núcleos culturais sobre ser argentino e ser brasileiro, reproduzidos pelo senso comum e intensificados pelos meios de comunicação. Nas entrevistas com os produtores do TN isso ficou muito claro: “A gente de Buenos Aires acredita que vive em Paris. Buenos Aires sempre quis se parecer com a Europa e as pessoas queriam parecer europeus”. Para esse produtor, um aspecto negativo do europeísmo portenho espelhado como argentino é que existe um traço de melancolia que se contrapõe à alegria do brasileiro, característica de nosso tropicalismo: “Admiramos nos brasileiros o que não temos: a alegria. Nós somos mais formais, menos espontâneos”.

O europeísmo “remete para uma articulação complexa de fatores históricos, sociológicos, econômicos, políticos, culturais e demográficos (...) que faz com que a Europa seja o grande e subjacente referencial distintivo da argentinidade” (RIBEIRO, 2002, p.248). Entre tais fatores podemos encontrar a imigração maciça que afluiu para a Argentina, especialmente de espanhóis e italianos, durante a fase de crescimento econômico que culminou na expansão agropecuária e na identificação da Argentina como “celeiro do mundo” no início do século XX. A capital cosmopolita volta-se para a Europa desde sua formação arquitetônica até os

caprichos gastronômicos exemplificados nos cafés ao estilo parisiense que abundam na cidade.

O tropicalismo também carrega uma série de representações. Da alegria ao malandro, a dominante cultural do que é ser brasileiro perpassa mais que uma ideologia nacional, pois ela vem sendo gestada desde antes da própria nação ser sequer uma possibilidade. Nas palavras de Ribeiro (*ibidem*, p. 249-250),

Mais importante ainda, para entender o tropicalismo e seu poder de estruturação de meta-narrativas, é o primeiro texto que “cria” o Brasil no imaginário europeu e transforma-se no grande relato sobre a nacionalidade, transmitido de gerações a gerações. Trata-se da carta de Pero Vaz de Caminha, um *escrivão* que acompanhava a frota de Cabral em 1500. Dificilmente encontraremos outro país que apele tão consistentemente para um texto fundador leigo, na construção de sua especificidade enquanto nação. Desde o “em se plantando tudo dá”, verdadeira afirmação arqueológica das muitas frentes de expansão agrícola que estavam por vir, até o desejo pelo corpo nu da nativa, a carta antecipa um arsenal de tropos que seriam comumente usados para representar o Brasil e os brasileiros.

Conforme dito, dois dos elementos que emanam do tropicalismo são a alegria e a malandragem – ou o jeitinho –, “essa arte brasileira de usar o ambíguo como instrumento de vida” (DA MATTA, 1997, p.91). O “jeitinho”, aliás, é uma “variante cordial do ‘sabe com quem está falando?’ e outras formas mais autoritárias que facilitam e permitem burlar a lei ou nela abrir uma honrosa exceção que a confirma socialmente” (*ibidem*, p.238).

No noticiário do Jornal Nacional, o tropicalismo é tão constituinte da brasilidade, que aparece mesmo na apresentação da Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo, em turnê pela Europa, “os músicos brasileiros mostraram a técnica que se esperava, o talento que se imaginava, e também um balanço que surpreendeu o público⁶”. O tropicalismo reveste-se tanto de aspectos positivos quanto negativos e ajuda a estruturar a brasilidade tanto interna quanto externamente.

O último item da lista de Thiesse são as identificações pitorescas: modo de vestir, gastronomia, animal emblemático. Vamos nos voltar apenas para a

⁶ “Orquestra Sinfônica de São Paulo comemora turnê européia”, veiculada na edição do Jornal Nacional do dia 10 de novembro de 2003.

gastronomia. Na Argentina, o *asado*, ou churrasco, foi citado por todos os produtores do Telenoche como comida nacional, “marca cultural indissociável” do argentino. No Brasil, a feijoada ganha destaque nas edições do Jornal Nacional mesmo em reportagem sobre a Convenção Internacional de Comércio de Espécies Ameaçadas. No texto, é dito que “Impedir os japoneses de comer atum é mais ou menos como proibir o churrasco ou a feijoada para nós brasileiros⁷”.

Observa-se, então, que os símbolos que definem o que toda nação deve ter formam uma lista que remete à construção e manutenção de dominantes culturais. O argumento desenvolvido neste artigo, de que a cultura nacional é a reificação de estereótipos, de imagens-padrão, de representações hegemônicas, se confirma como característica. Como tal, qualquer julgamento de valor é perigoso, pois características independentem de moralidade, de senso de adequação, ou qualquer coisa do gênero. O que precisamos fazer é compreendê-las e procurar enxergar além delas, por trás do que a obviedade da observação e da descrição podem mostrar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As relações entre núcleos culturais e ideológicos, dominantes culturais, hegemonia e nacionalismo em um contexto de heterogeneidade sociocultural são atravessadas por relações assimétricas de poder, materializadas no desequilíbrio com que as representações da cultura nacionalizada são construídas e disseminadas pelos mais variados aparatos institucionais produtores de dominantes culturais. Essa relação não é natural, é uma construção mediada por aparatos sociais, institucionais e midiáticos. O nacionalismo é uma construção ideológica. A cultura nacional é, na verdade, nacionalizada. Ela não existe a priori, nem é autorreferente: ela é construída institucionalmente, e as instituições que a imaginam e produzem são as mais variadas.

O samba e o tango são núcleos culturais identificados com as cidades sinédoques fortemente enraizados no imaginário cultural de Brasil e Argentina desde, pelo menos, a primeira metade do século XX. Eles compõem as dominantes Tropicalismo e Europeísmo que, juntamente com seus elementos internos,

⁷ “Países debatem frear comércio de animais ameaçados”, veiculada na edição do Jornal Nacional do dia 13 de março de 2010.

conformam as duas dominantes culturais celebradas pelos meios de comunicação de massas nos dois países. O eixo da representação da cultura nacionalizada nas duas sociedades atravessa essas duas dominantes e não há espaço para a promoção de novos núcleos ou de novas dominantes. É um processo fechado de supervalorização do que já está estabelecido no espectro cultural como brasilidade e argentinidade, no qual a menção a outros núcleos se dá de forma marginal feita para corroborar as já conhecidas dominantes.

REFERÊNCIAS

- ALTHUSSER, Louis. Ideologia e aparelhos ideológicos de Estado (notas para uma investigação). In: ZIZEK, Slavoy (org). Um mapa da ideologia. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- ANDERSON, Benedict. Comunidades Imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- BARBERO, Jesús Martín. Dos meios às mediações: comunicação, cultura e hegemonia. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.
- BHABHA, Hommi K. (org). Nation and narration. London: Routledge, 1990.
- BHABHA, Hommi K. O local da Cultura. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1998.
- BOSI, Alfredo. História concisa da literatura brasileira. 42. ed. São Paulo: Cultrix, 2004.
- BUCCI, Eugênio. O Brasil em Tempo de TV. São Paulo: Boitempo Editorial, 1996.
- COSTA, Emília Viotti da. Da Monarquia à República: momentos decisivos. 7. ed. São Paulo: Fundação Editora Unesp, 1999.
- DA MATTA, Roberto. Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro. 6ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- DAYAN, Daniel, KATZ, Elihu. A História em Directo: os acontecimentos midiáticos na televisão. Coimbra: Minerva, 1999.
- DONGHI, Túlio Halperin. História da América Latina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- FAIRCLOUGH, Norman. Discurso e Mudança Social. Brasília: Editora UNB, 2001.

- FAUSTO NETO, A; DEVOTO, Fernando J. Brasil e Argentina. Um ensaio de história comparada (1850-2002). 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2004.
- FAUSTO NETO, A; DEVOTO, Fernando J. História do Brasil. 12. E.d. São Paulo: Edusp, 2006.
- FIORIN, José Luiz. A construção da identidade nacional brasileira. In: Bakhtiniana. São Paulo, v. 1, n.1, p. 115-126, 1º sem.2009.
- GELLNER, Ernest. Naciones y Nacionalismos. Ciudad de Mexico: Editorial Patria, 1991.
- GOMES, Tiago de Melo. Gente do samba: malandragem e identidade nacional no final da Primeira República. In: Topoi, Rio de Janeiro, v. 9, p. 171-198, 2004.
- HOBBSBAWN, Eric J. A era das revoluções (1789-1848). 19. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.
- HOBBSBAWN, Eric J. Nações e nacionalismo desde 1780. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- JAMESON, Fredric. Postmodernism, or the cultural logic of late capitalism. Durhan: Duke University Press, 1991.
- KERBER, Alessander. Representações das identidades nacionais argentina e brasileira nas canções interpretadas por Carlos Gardel e Carmem Miranda (1917-1940). Tese de Doutorado. Porto Alegre: UFRGS, 2007.
- LESSA, Carlos. Nação e nacionalismo a partir da experiência brasileira. IN: Estudos Avançados, São Paulo, v. 22, n. 62, p. 237-256, jan-abr/ 2008.
- MARCAIDA, Elena, SCALTRITTI, Mabel Susana. La construcción del Estado nacional argentino (1852-1880). In: SCALTRITTI, Mabel Susana (org). Historia argentina contemporánea: pasados presentes de la política, la economía y el conflicto social. Buenos Aires: Dialektik Editora, 2008.
- MOREIRA, Maria Eunice. Sob a égide do nacionalismo: relações literárias entre Brasil e Argentina no século XIX. In: Revista Ciências & Letras, Porto Alegre, n. 49, p. 111-120, jan/jun. 2011.
- ORTIZ, Renato. A diversidade de sotaques (o inglês e as ciências sociais). São Paulo: Brasiliense, 2008.
- RIBEIRO, Gustavo Lins; FELDMAN-BIANCO, Bela. Antropologia e poder: contribuições de Eric Wolf. Revista Etnográfica, Volume VII, número 2, novembro de 2003. Lisboa: Centro de Estudos de Antropologia Social.

- RIBEIRO, Gustavo. A Condição da Transnacionalidade. Série Antropologia. Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília, 1997. Disponível em: <<http://vsites.unb.br/ics/dan/Serie223empdf.pdf>>, acesso em 30 de junho de 2010.
- RIBEIRO, Gustavo. Cultura e Política no Mundo Contemporâneo. Brasília: Editora UNB, 2000.
- RIBEIRO, Gustavo __. Tropicalismo e Europeísmo. Modos de representar o Brasil e a Argentina. In: FRIGERIO, Alejandro; RIBEIRO, Gustavo Lins (orgs). Argentinos e Brasileiros: encontros, imagens e estereótipos. Petrópolis: Vozes, 2002.
- RICUPERO, Bernardo. O romantismo e a ideia de nação no Brasil (1830-1870). São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- ROMERO, José Luis. Las ideas políticas en Argentina. 2. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2010.
- SALDANHA, Rafael Machado. “Ruim da cabeça ou doente do pé”: Brasilidade, Samba e a Radio Nacional. In: Anais do XII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação da Região Sudeste, Juiz de Fora, 2007.
- SHUEN, Li-Chang. Cobertura esportiva na televisão: jornalismo ou entretenimento? Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2005.
- SHUMWAY, Nicolas. A invenção da Argentina. História de uma ideia. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Brasília: Editora UNB, 2008.
- SKIDMORE, Thomas E. Uma História do Brasil. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- SOMMER, Doris. Irresistible romance: the foundational fictions of Latin America. In: BHABHA, Hommi K (org). Nation and narration. London: Routledge, 1990.
- SOUZA, Maria Luiza Rodrigues. Um estudo das narrativas cinematográficas sobre as ditaduras militares no Brasil (1964 -1985) e na Argentina (1976-1983). Tese. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas. Universidade de Brasília, 2007.
- THIESSE, Anne-Marie. Ficções criadoras: as identidades nacionais. In: Revista Anos 90, Porto Alegre, n. 15, p.7-23, 2001/2002.
- VAN DIJIK, Teun. La noticia como discurso: comprensión, estructura y producción de la información. Buenos Aires: Paidós, 1980.

A RESTRIÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS NAS METRÓPOLES LATINO- AMERICANAS: APONTAMENTOS TEÓRICOS E EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Rafael de Aguiar Arantes¹

1 INTRODUÇÃO

Este artigo discute uma das principais transformações das grandes cidades contemporâneas, em especial as latino-americanas, o aprofundamento das tendências de privatização e segregação e a restrição dos espaços públicos, dos encontros e da sociabilidade urbana, agora cada vez mais marcada pelo medo e pela evitação.

A literatura tem estudado esse processo desde meados do século XX, com as publicações clássicas de Hannah Arendt em *A Condição Humana* (1958), Jürgen Habermas em *Mudança Estrutural na Esfera Pública* (1962) e Richard Sennet em *O Declínio do Homem Público* (1974). No entanto, as discussões se aprofundam com as transformações ocorridas na passagem para o século XXI, principalmente com Mike Davis em *Cidade de Quartzos* (1990) e Tereza Caldeira em *Cidade de Muros* (2000), entre outros. Em conjunto, esses trabalhos, a despeito das suas particularidades, apontam para o desaparecimento do espaço público clássico ou pelo menos para sua restrição.

¹ Graduado em Ciências Sociais, com bacharelado em Sociologia, pela Universidade Federal da Bahia. Mestre e Doutor em Ciências Sociais pela mesma Universidade, com estágio de doutoramento no Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales da Pontificia Universidad Católica de Chile, financiado pelo Programa de Doutorado Sanduiche no Exterior da CAPES. Atualmente é professor adjunto do Departamento de Sociologia da UFBA, pesquisador associado ao Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades - CRH/UFBA e pesquisador do núcleo Salvador do INCT/Observatório das Metrópoles. Tem experiência de pesquisa, com ênfase em Sociologia Urbana, atuando principalmente nos seguintes temas: metrópoles latino-americanas, segregação e desigualdades sócio-espaciais, espaço público e sociabilidade urbana.

A restrição do espaço público se refere à incapacidade dos espaços urbanos produzirem encontros e sociabilidade entre grupos sociais distintos, o que parece haver existido em determinado período histórico ou, pelo menos, ter feito parte dos ideais políticos modernos.

Parte da literatura afirma como a cidade, o seu espaço público e a vivência da heterogeneidade e da diversidade urbana estiveram associados ao surgimento do cosmopolitismo, da civilidade, da tolerância às diferenças e até mesmo da cidadania e da democracia (Wirth, 1979, Sennet, 1988, Duhau de 2001 Mongin, 2009, Netto, 2012). Não obstante, a mesma literatura tem afirmado que uma das características fundamentais das cidades contemporâneas é o seu processo de privatização, o que impacta diretamente na sua vida pública.

Nesse aspecto, esse artigo pretende analisar as transformações urbanas que impactaram sobre as grandes cidades contemporâneas, em termos globais, e, mais especificamente, as metrópoles latino-americanas, analisando seus impactos sobre a vida urbana pública. Pretende-se, através da revisão da literatura, associadas aos resultados de uma pesquisa que realizamos sobre esse tema na cidade de Salvador (ARANTES, 2016), assim como a um conjunto de observações realizadas em Santiago do Chile, contextualizar e discutir a pertinência dessas discussões para as metrópoles latino-americanas, que tiveram um desenvolvimento bastante diferente das cidades que fizeram surgir as referidas teorias.

O conceito de espaço/esfera pública tem uma longa tradição na filosofia e nas ciências sociais, sendo utilizado pelos teóricos muitas vezes de formas distintas. Buscando superar essas dificuldades, o presente trabalho analisa três dimensões do conceito de *espaço público*², dando ênfase à sua feição mais ligada aos espaços urbanos: a) A geografia pública (análise dos espaços de uso coletivo); b) A vitalidade e/ou vivência dos espaços públicos (análise dos usos concretos dos espaços de uso coletivo e da sua capacidade de expressar diversidade); e c) A

² As discussões sobre espaço público ou esfera pública estão intrinsecamente ligadas à questão da política. Não obstante, por limites de espaço e como o foco do presente trabalho é a análise dos espaços urbanos, tal dimensão não será analisada diretamente aqui, ainda que tangencie todas as discussões presentes. Compreende-se que no mundo moderno o Estado suplantou a dimensão da polis, criando instituições específicas de participação política, como o parlamento e os sufrágios, por exemplo, complexificando as relações entre sociedade civil e sociedade política. Desse modo, se o espaço urbano é interveniente nesse processo, ele não é a variável independente dessas relações.

sociabilidade urbana (análise das características e conteúdos das relações sociais engendradas na geografia pública e propiciada pela sua vivência).

2 DA CIDADE QUE LIBERTA À RESTRIÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS

De acordo com grande parte da literatura, a cidade moderna, antes de ser influenciada pelas tendências de privatização do capitalismo industrial, foi marcada por um sistema urbano que se convertia em uma associação de caráter político (Weber, 1979) e abrigava uma comunidade orgânica (Lefebvre, 2001). Essa realidade teria sido palco para o estabelecimento de uma esfera pública burguesa (Habermas, 2003) com base em uma cultura pública (Sennet, 1988), que estava na base de comportamentos cosmopolitas (Wirth, 1979).

De acordo com Lefebvre, por volta do século XV as cidades europeias se constituíram como suportes às comunidades e à libertação dos camponeses, como dizia o conhecido ditado medieval alemão "os ares da cidade libertam". Neste período, as cidades representavam uma obra humana, uma "festa", ou seja, um espaço de sociabilidade (Lefebvre, 2001). Em uma análise da experiência política, Max Weber (1979), por exemplo, define a comunidade urbana ocidental como uma associação entre os membros que se caracterizou por uma participação ativa na vida pública.

Em referência a isto, Habermas (2003) caracteriza tal associação, entre os séculos XVII e XVIII, como uma "esfera pública burguesa", uma ampla rede horizontal de dependências econômicas que não se deixam mais ordenar pelas relações verticais do sistema feudal. De acordo com o autor, duas instituições foram criadas como estruturas sociais centrais da esfera pública burguesa, a cidade e a corte. Foi nos cafés e nos salões que se desenvolveu o uso público da razão. Nesses espaços, a opinião se emancipava dos laços de dependência econômica. A sociabilidade da esfera pública burguesa supunha a igualdade de condições e a cortesia, pois o argumento poderia ser dito contra a hierarquia social.

De acordo com Sennett (1988), foi no século XVIII (especialmente em Londres e Paris), que surgiu uma cultura pública burguesa. A heterogeneidade social

das cidades modernas tornou-se um primeiro elemento central que contribuiu para dar forma à vida pública. Permitindo muitos contatos, as cidades deram origem a regras de conduta e novos padrões de interação que embasaram um novo modelo de sociabilidade, dando origem a uma vida pública.

O público se converteu na expressão do homem como um ator que necessita de uma sociabilidade compartilhada: “diversão, tolerância cínica, prazer na companhia de outros amigos” (Sennet, 1988, p 142). Para Sennett (1988, p 323), o domínio público, porque baseado na impessoalidade, conformou a civilidade: “atividade que protege as pessoas uma das outras e ainda assim permite que elas tirem proveito da companhia uma das outras”.

Utilizando as categorias de Hannah Arendt, Mongin (2009) considera o espaço público como um elemento central da experiência urbana moderna. Se a impessoalidade e o anonimato são a sua porção inicial, sua vivência elimina o retiro solitário de uma *vita contemplativa* e permite que as pessoas se exponham e se revelem, que olhem as outras e que sejam vistas. Para Hannah Arendt (2008), ainda que em sua perspectiva tal realização nunca tenha se concretizado em qualquer período da modernidade, demasiadamente centrada no labor e na vida privada, a esfera pública seria o espaço compartilhado onde os homens poderiam revelar sua singularidade através de sua ação e de seu discurso, realizando a condição humana da pluralidade e do entendimento.

Também Wirth (1979, p. 103), em sua análise sobre a cidade moderna, destacou o que considerava seus principais elementos, a heterogeneidade social, o cosmopolitismo e o senso de tolerância para com os diferentes. Para ele, a cidade se formou como um "mosaico de mundos sociais", que tendia a produzir uma perspectiva relativista e um senso de tolerância das diferenças.

Seguindo Salcedo (2002), de fato, se pode considerar o ideal do espaço público como uma promessa não cumprida da modernidade. Para o autor, essa ideia de esfera pública seria uma utopia, porque o espaço público sempre se converteu em uma expressão das relações de poder, como analisou Michel Foucault (2003). No entanto, parece relevante, pelo menos como um horizonte político, que muitos

autores tenham interpretado assim o aparecimento do fenômeno urbano, através de um significado que associava ideais de cidadania e democracia.

Outros autores, como Simmel (1979), tiveram uma interpretação mais pessimista das características da sociabilidade da cidade moderna. Para Simmel, a diversidade de tipos e interações sociais que marcaram a metrópole impedia que todos os membros da comunidade se conhecessem. As identidades ficaram mais fluidas, mas as relações se tornaram mais impessoais, mediadas por tipos sociais, funções e papéis. Nas metrópoles, os contatos sociais tenderiam a ser geralmente superficiais, transitórios e segmentados (Simmel, 1979, Wirth, 1979).

Por isso, surge nas grandes cidades uma atitude *blasé* e uma indiferença geradas pela diversidade de estímulos mentais engendrados pela vivência em um espaço plural. O comportamento na cidade é de reserva para com os outros “não apenas uma indiferença, [...] é uma leve aversão, uma estranheza e repulsão mútuas, que redundarão em ódio e luta no momento de um contato mais próximo [...]” (SIMMEL, id., p. 17). A proximidade física das grandes cidades esbarra na distância mental, pois “uma pessoa em nenhum lugar se sente tão solitária e perdida quanto na multidão metropolitana” (SIMMEL, 1979, p. 20). A vida nas grandes cidades criou uma relação ambígua entre proximidade corporal e distância espiritual, marcada, de um lado, por um contexto potencialmente libertador dos laços e controles tradicionais, mas ao mesmo tempo castrador da subjetividade.

De acordo com Sennet (1988), esse isolamento tem se tornado cada vez mais comum nas grandes cidades, desde o século XIX, quando os comportamentos públicos foram marcados gradualmente pela perda de expressividade, pelo afastamento, pela solidão, medo e evitação.

Este processo tem o seu auge nos anos após a Segunda Guerra Mundial, quando se desenvolveu o que ele chamou de sociedade íntima: um afastamento da vida pública, impessoal, marcada por códigos compartilhados de interação, baseados em determinadas formalidades típicas do que ele chamou de civilidade, em direção a uma certa vida psíquica, baseada na vigilância, na recusa dos contatos sociais, na uniformidade, na falta de respeito e na invasão das intimidades alheias (o que ele chamou de “tirantias da intimidade”). Uma das suas consequências mais visíveis foi a

busca de criação de "comunidades" de vizinhos homogêneas, que se caracterizam pela fuga emocional em direção a um território da psique, dos sentimentos provinciais, em oposição à sociedade, representada pela cidade e seu comportamento público.

Este processo de privatização da vida, que tende a reduzir a capacidade das cidades para produzir encontros, tornou-se cada vez mais radicalizado com as transformações contemporâneas relacionadas com a globalização, a reestruturação produtiva e o neoliberalismo, que produziram mutações nas cidades, especialmente o aprofundamento de tendências de fortificação urbana (Caldeira, 2000 Davis, 2009).

A tendência para a privatização da vida urbana tem sido levada a cabo principalmente por empreendimentos que Caldeira (2000, p. 211) chama de enclaves fortificados, "espaços privatizados, fechados e monitorados para residência, consumo, lazer e trabalho". A lógica da fortificação produz cidades para a proteção e isolamento em detrimento da produção de encontros e de sociabilidade. A justificativa mais comum para este processo tem sido o crescimento da violência em todo o mundo, além de sua amplificação através da mídia. Segundo Amendola (2007), a violência ajuda a explicar o crescimento das cidades "blindadas", "bolhas" criadas pelas pessoas na vida em geral. No entanto, como disse o autor, mais que a violência, o principal organizador da chamada cidade "pós-moderna" é o medo da violência, elemento central na constituição deste novo panorama sócio-espacial baseado na arquitetura do medo (Ellin, 2003), que mistura violência real com o imaginário social.

Em um livro chamado "Confiança e Medo na Cidade", Bauman (2009) analisa como as cidades contemporâneas, que paradoxalmente surgiram para proporcionar segurança para a população, se tornaram lugares do medo e da insegurança. Essas reais ou supostas ameaças à integridade engendram estratégias de marketing que se constroem em função do que chamou de "capital do medo".

Para Caldeira (2000, p. 267), associar os enclaves fortificados unicamente ao crime é ignorar todos os seus outros sentidos, pois a "segurança total" ofertada ao mesmo tempo garante o "direito de não ser incomodado". Portanto, a proteção não é apenas contra os crimes, mas também contra pessoas e grupos sociais indesejáveis.

Davis (2009) também observa que a arquitetura contemporânea e os espaços defensáveis se destinam ao controle de multidões através da construção de barreiras arquitetônicas e semióticas.

Sobre este processo, Bauman (2009) advertiu que, se originalmente os muros e fossos da cidade construíram uma fronteira entre cidadãos e estrangeiros, na atualidade toda a tecnologia da arquitetura do medo produz uma *apartheid* também entre membros de uma mesma sociedade. O isolamento é também a expressão de um *mixofobia* (medo de se misturar), ou uma negação da heterogeneidade e da diversidade que sempre caracterizaram as cidades.

Em termos espaciais, Davis (2009) acredita que esta cruzada por segurança na cidade (entre outros elementos associados a essa nova condição urbana) também resulta em uma desvalorização e destruição do espaço público acessível, que se torna visível através do termo pejorativo “morador de rua”. A reconstrução urbana transformou as ruas em canais de tráfego, eliminando o pedestre, e fez dos parques e áreas públicas espaços dos “sem-teto” e da miséria.

A crescente valorização do automóvel transforma as ruas e outros espaços públicos em espécies de “túneis”, nos quais as camadas de renda média e alta tendem a circular em seus “carros cápsulas” (Duhau, 2001). Assim, os espaços da cidade são transformados no que Augé (2004) chamou de “não-lugares”: espaços não relacionais, a-históricos e sem identidade, onde a suspeita e o medo do outro centralizam as experiências de interação social e a experiência da heterogeneidade. Davis (2009) argumenta que isso contribui para a destruição da própria ideia de liberdade associada com a cidade.

Nesse sentido, Netto (2012) afirma que a cidade fracassou no seu ideal de produzir urbanidade. Para Sennett (1988, p. 314), a fuga das interações dos espaços heterogêneos, ou seja, da própria cidade em direção às comunidades destrói a própria essência da urbanidade, isto é, “que os homens podem agir juntos sem a compulsão de serem os mesmos”. Estes processos expressam o que Netto (2012) chamou de desurbanidade das cidades contemporâneas, que vêm contribuindo para a construção de uma “sociedade incivilizada” (Sennet, 1988).

3 AS ESPECIFICIDADES DA URBANIZAÇÃO CAPITALISTA PERIFÉRICA: O CASO DA AMÉRICA LATINA

A maior parte das análises sobre os processos de modernização, industrialização e urbanização das sociedades ocidentais foram desenvolvidos tomando como referência os países centrais e/ou avançados do sistema capitalista. A despeito da relevância dessas construções, nas suas mais diversas perspectivas, se faz fundamental contextualizar os parâmetros analíticos, seus conceitos e resultados principais à situação das cidades latino-americanas.

Claro está também que é bastante complexo falar de “cidades latinoamericanas”, uma vez que há uma grande heterogeneidade entre países, e em nível nacional entre regiões e localidades. No entanto, conforme sugere Montúfar (2008), essa heterogeneidade existe dentro de uma relativa homogeneidade estrutural da região, caracterizada por processos políticos instáveis, baixo rendimento econômico, desigualdade social, incremento da violência, etc. Nesse sentido, acompanhando Pradilla-Cobos (1995), é possível afirmar que o desenvolvimento econômico da América Latina enquanto um processo que englobou os diversos países se pautou em alguns momentos de modernização, que desenvolveram modelos distintos de organização do território: primeira modernização: conquista, colonização, dissolução e reconstituição das sociedades regionais; segunda modernização: formação dos Estados nacionais, acumulação primária de capital e homogeneização territorial fragmentária; terceira modernização: industrialização por substituição de importações, urbanização e nova homogeneização e fragmentação; e a modernização em curso: reestruturação do capitalismo global, neoliberalismo e fragmentação do território (PRADILLA-COBOS, 1995).

Por questões de espaço, este artigo focará em algumas características da chamada terceira modernização, fase de incremento da urbanização dos países latino-americanos, e analisará os impactos da modernização em curso sobre os processos de privatização e restrição do espaço público.

Segundo Milton Santos (2010), um dos pioneiros nos estudos sobre a urbanização na América Latina, esse fenômeno se inscreve no processo de seu subdesenvolvimento e deve ser analisado a partir de dois dados essenciais: os efeitos

da dominação por parte dos países e regiões mais desenvolvidas e os esforços realizados pelos dominados para evitar ou atenuar os efeitos do domínio. O processo de urbanização latino-americana teve muitas características específicas e contradições, a começar pela sua dimensão periférica e dependente.

Na América Latina o processo de urbanização da sociedade teve como principais características a sua velocidade e profundidade. A urbanização foi acompanhada e influenciada pela industrialização que se acelerava através da política do desenvolvimentismo, iniciada em geral após a crise de 1929, mas com matizes diferentes nos distintos países (QUIJANO, 1967 e 1968). A estratégia de substituição das importações adotada pelos governos favoreceu diversas transformações na estrutura produtiva e demográfica no campo e nas cidades. Durante muito tempo, a urbanização foi alimentada em termos demográficos por altas taxas de crescimento vegetativo e durante todo o processo por grandes fluxos de migração rural-urbana. A população nas cidades cresceu rapidamente e hoje a sua maior parte, pelo menos nos maiores países, vive nesses centros.

As grandes cidades, em especial, se tornaram os principais espaços de trabalho e consumo dos diversos setores e grupos sociais na América Latina e, durante cerca de 30 anos, do pós-segunda guerra até a década de 1970, se constituíram enquanto centros geradores de oportunidades, onde uma significativa parcela da população teve possibilidade de trabalhar, consumir e almejar melhores condições de vida através da existência de oportunidades reais de ascensão social. No entanto, conforme salienta Laura Motta Días (2005), as oportunidades oferecidas pelas grandes cidades foram parciais e seletivas e estiveram associadas desde os primórdios a altos índices de vulnerabilidade social, conformando uma “urbanização da pobreza”.

Se houve, de fato, uma dinâmica integradora fundamentada na esperança e na crença no trabalho como forma de mobilidade social e no consumo como integração simbólica e participação nos circuitos e códigos da modernidade, o processo de desenvolvimento engendrou também uma grande segmentação do mercado de trabalho, ocasionando uma ampla desigualdade de distribuição de renda. No que se refere ao processo de urbanização brasileira, por exemplo, na prática se produziu

uma sociedade urbano-industrial complexa, de consumo, pobre, heterogênea e desigual (FARIA, 1991), empurrando uma parcela relevante da população “[...] às incertezas de um mercado de trabalho dinâmico e instável, cujo funcionamento alimentou e se *alimentou* da existência desse ‘exército ativo de reserva’” (FARIA, 1991, p. 105, grifos originais).

Com a ampliação da população urbana, a questão da habitação se tornou um problema social nos mais diversos países. Desprovido de um salário que pudesse suprir as necessidades de reprodução da sua força de trabalho, incluindo-se entre elas a questão da habitação, um grande contingente populacional passou a se deslocar cada vez mais para as longínquas periferias desprovidas de infraestrutura e serviços, onde foram obrigados a construir suas casas, seja através do fenômeno das invasões coletivas ou através da compra de terrenos em loteamentos clandestinos ou informais (KOWARICK, 1979).

Tratando do Brasil, mas em uma lógica estrutural que pode ser utilizada também para alguns países latino-americanos, Kowarick (1979) afirma que o problema habitacional e o da vulnerabilidade presente nas cidades deve ser analisado a partir de dois processos. O primeiro se refere às relações de trabalho. A superoferta de mão de obra e a possibilidade da sua rotatividade conformaram condições de trabalho que geraram uma “pauperização absoluta ou relativa” (KOWARICK, 1979, p. 59) dos trabalhadores, pois os salários pagos não eram suficientes para a reprodução global da sua força de trabalho. O segundo processo se refere à “espoliação urbana”, considerada pelo autor como um

[...] somatórios de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade dos serviços de consumo coletivo que se apresentam socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho. (KOWARICK, 1979, p. 59)

Nas cidades brasileiras, portanto, a lógica do capital quase não foi limitada pelo Estado, que estava comprometido com uma modernização capitalista no país. Essa característica tampouco foi restrita ao Brasil, de modo que em vários países latino-americanos surgiram expressões da espoliação urbana e da segregação sócio-espacial. Através de distintos nomes, cada país nomeou seus bairros populares,

marcados por déficits de infraestrutura e serviços públicos: *favelas*, *invasões* e *mocambos* em diferentes cidades no Brasil, *villas miserias* em Buenos Aires, *quebradas* em Caracas, *barreadas* em Lima, *barrios clandestinos* em Bogotá, *callampas* e *tomas* em Santiago do Chile, *jacales* no México de maneira geral, etc. (SANTOS, 2010).

Conforme observado, nas cidades latino-americanas se conformou um padrão específico de apropriação social do espaço que se caracterizou pelas desigualdades, pelo distanciamento e pela segregação sócio-espacial. Segundo Emílio Duhau (2001), os primeiros processos de modernização dessas cidades, ao longo do século XIX e início do XX, se basearam num imaginário das classes dominantes que se inspiraram nos modelos citadinos europeus, buscando produzir espaços públicos que hoje poderiam ser chamados de clássicos. Grandes projetos urbanos foram implantados, como avenidas, passeios, monumentos, entre outros, que buscavam representar o progresso nas nações que queriam ser modernas. Como exemplos desses projetos, Duhau cita o Paseo de La Reforma na Cidade do México, as Avenidas Nueve de Julio e de Mayo em Buenos Aires, a Avenida Paulista e Higienópolis em São Paulo. No entanto, prossegue Duhau (2001), o processo de industrialização e de crescimento urbano latino-americano se configurou de maneira completamente diferente dos países europeus e pouco avançou em termos de cidadania política e social.

Considerando essas dimensões do processo de urbanização das cidades latino-americanas, conforme sintetizado até aqui, não parece ser possível falar da existência de um espaço público urbano que tenha sido plural, diverso, onde houvesse padrões de sociabilidade e relações de civilidade, conforme definiu Sennet (1988).

Conforme analisamos para Salvador, é possível que dizer que nas demais cidades latino-americanas nunca existiu um padrão de apropriação dos espaços públicos completamente aberto e plural, associado a práticas de tolerância, civilidade e urbanidade. Durante a sua formação colonial, não foi possível haver relações igualitárias e amplas entre os grupos sociais em função da estratificação da sociedade, da escravidão e da dominação senhorial e masculina. Diferentemente das

idades europeias, que se constituíram num contexto de emancipação do sistema feudal e da formação de modelos de sociedade inspirados nos ideais iluministas, liberais e democráticos, as principais metrópoles latino-americanas serviram durante muito tempo aos objetivos de organização e controle do território nacional e das estratégias da colonização. Desde o princípio, é importante salientar, a formação desse espaço urbano esteve comprometida com os objetivos de dominação e exploração, que engendraram marcas profundas em termos de desigualdades sociais e étnico-raciais. Esse “sentido de cidade”, parafraseando Caio Prado Júnior (PRADO JÚNIOR, 1996) quando se refere ao sentido da colonização brasileira, continua influenciando a vida social e urbana dessas metrópoles.

Esse quadro complexo de desigualdades e segregações, no entanto, começa a se aprofundar com as transformações advindas com a globalização, a reestruturação produtiva e o neoliberalismo.

As mudanças na economia mundial com a crise das políticas de substituição de importações e o advento de uma nova ordem mundial impactaram sobre as cidades da região. Inúmeras pesquisas vêm discutindo os impactos desses processos nas cidades latino-americanas (JANOSCKA, 2000, DE MATTOS ET AL, 2005; CARVALHO; GORDILHO-SOUZA; PEREIRA, 2004, VEIGA, 2005, DUHAU, 2005, entre outros). Em geral, elas indicam que, embora tenha havido uma ampliação na segregação sócio-espacial, não houve uma dualização social, hipótese apresentada por Saskia Sassen no já clássico *The Global Cities* de 1991. No entanto, o crescimento da pobreza no auge dos ajustes neoliberais projetou uma cidade onde cada vez mais os ricos se autosegregam enquanto os outros setores (inclusive as camadas médias que continuaram importantes na estrutura social das grandes metrópoles) se espalhavam pelo tecido da cidade.

Segundo Axel Borsdorf (2002), a globalização tem produzido profundos impactos sobre a estrutura sócio-espacial, hierarquizando as cidades em função da sua incorporação diferenciada ao novo arranjo produtivo, contribuindo para a desregulamentação social e estatal do território, além de contribuir para a difusão de uma cultura globalizada, que valoriza os padrões universais de consumo e lazer que tem impactado sobre a importação de modalidades e padrões de sociabilidade.

Refletindo sobre essas transformações nas metrópoles latinoamericanas, como efeitos dessa “nova fase de modernização capitalista”, De Mattos (2010a; 2010b) identifica o surgimento de um novo padrão de urbanização, uma mutação de estado que configura uma nova cidade qualitativamente distinta da cidade industrial. Conforma-se um processo de suburbanização, constituindo uma “aglomeração expandida, difusa, descontínua, policêntrica e de dimensão regional” (DE MATTOS, 2010a, p. 22).

Entre as principais mudanças sócio-espaciais, destacam-se: a) o decréscimo demográfico e o empobrecimento de antigas áreas centrais, com o deslocamento de áreas tradicionais de negócios e a constituição de novas centralidades, localizadas em um periurbano difuso, de baixa densidade; b) A proliferação de novos artefatos da globalização de grande impacto na estruturação do espaço metropolitano, como complexos empresariais, grandes centros de comércio e serviços, resorts, hipermercados, centros de convenções e espaços de lazer associados a uma “disneylandização” do tempo livre (DE MATTOS, 2010); c) um crescimento da heterogeneidade das áreas populares e uma acentuação da sua tendência à ocupação das bordas metropolitanas, contribuindo para a pauperização e degradação das condições de sobrevivência dos moradores; e d) a difusão de novos padrões habitacionais e investimentos imobiliários destinados às camadas médias e altas (CARVALHO; PEREIRA, 2008; DE MATTOS, 2010).

Essas tendências se expressam de maneira diferente em cada cidade. A grande Buenos Aires, por exemplo, que, segundo Pablo Cicolella (2001), foi a que na América Latina mais se aproximou do padrão europeu de cidade, tem cada vez mais se aproximado do modelo da cidade americana (mais dispersa e formada por ilhas conectadas através de autopistas). Como salienta Svampa (2004, p. 16, livre tradução) sobre esta cidade:

Em termos mais esquemáticos, o atual processo urbano tem sido descrito como um deslocamento de um modelo de “cidade aberta”, basicamente europeu, centrado na noção de espaço público e em valores como a cidadania política e a integração social, em direção a um regime de “cidade fechada” mais associado ao tipo norte-americano, marcado pela afirmação de uma cidadania patrimonialista centrada na figura do contribuinte.

Segundo Cicolella (2001), essa transição do processo de urbanização tem como uma de suas consequências o fato de que

A cidade como âmbito de sociabilidade cede espaço à lógica territorial da economia global: a base econômica do território e as instituições políticas se distanciam cada vez mais das pessoas, se dessocializam, desumanizam e despersonalizam. (CICOLELLA, 2011, p. 94, livre tradução).

Para este autor, as cidades se tornam ininteligíveis, desconhecidas e instáveis, na medida em que ficam dependentes de fluxos tridimensionais, de redes empresariais transfronteiriças que tomam suas decisões fora dos territórios latino-americanos. Como efeitos desse processo, Cicolella (2011) identifica um conjunto de transformações comuns nas cidades da América Latina. Para ele, embora a abertura econômica tenha contribuído para a consolidação das grandes cidades latino-americanas como pequenos “nós” das redes globais, produzindo uma expansão da base econômica, o setor que mais cresce é o de serviços “banais”, ligados ao consumo (shoppings, hipermercados, hotéis, restaurantes, casas de espetáculo, etc.), diferente dos serviços que se concentram nas “cidades globais” do topo da hierarquia, ligados diretamente à produção. A despeito de certo crescimento econômico, o conjunto de processos associados à abertura econômica contribuiu, em sua interpretação, para o crescimento da polarização social e mesmo de uma tendência à dualização, especialmente em Buenos Aires. Emerge desses processos uma cidade cada vez mais privatizada e com espaços públicos mais restritos.

As análises sobre Santiago do Chile, no entanto, salientam que os ajustes neoliberais e a precoce abertura do país à globalização contribuíram não para uma polarização/dualização, mas para uma “tendência à fragmentação urbana, que se materializa na constituição de um conjunto de ilhas que funcionam com crescente independência uma das outras” (DE MATTOS, 2010, p. 325). Essas ilhas em geral são formadas principalmente por enclaves fortificados. Segundo Hidalgo e Borsdorf (2011), essas estruturas fragmentadas se produzem onde as forças do mercado atuam enquanto as estruturas tradicionais do modelo centro-periferia se conservam onde o Estado mantém sua influência. De acordo com Borsdorf (2002), nos países onde a influência da globalização é mais forte, como no caso do Chile, há uma maior

fragmentação da estrutura sócio-espacial, enquanto que naqueles menos globalizados, como Equador e Peru, aquela estrutura ainda é mais rígida.

Em torno deste debate sobre a rigidez/ influência da globalização sobre a estrutura sócio-espacial, após revisar a literatura, Duhau (2005) salienta que o resultado de conjunto dos estudos sobre as cidades latino-americanas não sugere uma dualização, mas “uma evolução caracterizada por tendências múltiplas e não necessariamente convergentes” (DUHAU, 2005, p. 358). Segundo suas análises, há um conjunto de modificações que caminha em direção à metrópole fragmentada, de caráter insular, composta por empreendimentos e artefatos da globalização. No entanto, até agora, em seu parecer isso não teve mais do que um impacto reduzido na conformação de uma nova ordem espacial ou um novo modelo de cidade latino-americana.

A despeito das diferenças entre os diversos contextos, a literatura parece confluir para a tese de que essa nova fase de modernização capitalista produziu efeitos sobre a estrutura social e sobre a ordem espacial, de modo que impactou sobre as dimensões sociais, políticas, culturais e espaciais engendradas em outros contextos. Na atual situação, dois fenômenos são extremamente importantes para a compreensão desse conjunto de transformações: a ampliação do papel de ordenador do espaço do mercado imobiliário e o recuo das funções de planejamento e gestão do Estado, ou seja, sua governança corporativa e subsidiária. Ainda que esses processos tenham uma dimensão universal, conforme indicou De Mattos (2014), na América Latina ele vem demonstrando uma vigência mais aprofundada.

Essa nova realidade surge, segundo De Mattos (2010b, p. 203), na esteira de um amplo processo de “mercantilização do desenvolvimento urbano”. O novo enfoque da gestão urbana, fundamentado na competição e no chamado *city marketing*, ou seja, na busca de atração de capitais externos, amplia a importância (e a liberdade) do investimento imobiliário privado nas transformações metropolitanas. Para o autor, o protagonismo das forças de mercado tem reforçado a vigência de uma lógica estritamente capitalista no desenvolvimento urbano. Ao descrever a proliferação de condomínios fechados em Buenos Aires, por exemplo, Torres (2009)

fala de um “laissez-faire” territorial, metáfora bastante adequada para o atual momento das cidades latino-americanas.

Essa nova dinâmica, segundo De Mattos (2010), pode ser observada em diversas cidades da região; não apenas nas metrópoles de maior dimensão (São Paulo, Cidade do México, Buenos Aires, Lima, Rio de Janeiro, Bogotá ou Santiago do Chile), como também em algumas de menor tamanho relativo como Belo Horizonte, Cali, Cidade do Panamá, Concepción, Córdoba, Guadalajara, Medellín, Monterrey, Montevidéu, San José de Costa Rica, Porto Alegre, Quito, Salvador, Recife, Natal, entre outras (DE MATTOS, 2010; CARVALHO, 2013).

Em relação dialética com este processo, o Estado cada vez mais vem abandonando as suas funções de planejamento e gestão urbana e as transferindo para os atores privados, relação que tem sido justificada através do discurso neoliberal do “empreendedorismo urbano”. Sobre esta questão, Pírez (2009) salienta que é preciso recordar que as cidades latino-americanas se produziram sobre a lógica privada, a partir de interesses capitalistas particulares do mercado imobiliário (produção do solo, habitação, infraestrutura e equipamentos) e por interesses gerais de classe (garantia das atividades econômicas e condições de reprodução da força de trabalho). Nesse processo, o Estado sempre interveio produzindo limites à orientação privada, subordinando os interesses particulares da produção urbana aos interesses capitalistas gerais e limitando suas atividades em prol das garantias de reprodução da força de trabalho, acesso a moradia e a bens. Atualmente, no entanto, a “cidade como objeto de negócio” suplantou a “cidade como âmbito de negócios”, ficando o lucro em primeiro lugar e em segundo plano os interesses gerais de outras unidades econômicas, da força de trabalho e da população em geral. Para o autor, emerge nesse novo contexto um desequilíbrio na relação Mercado-Estado pela transformação dos atores capitalistas, em função do processo de internacionalização que altera seu peso relativo frente ao Estado e aos outros atores sociais.

A transformação no patamar da relação desses dois elementos estruturantes da realidade social engendrou um processo de privatização bastante acentuado, do solo urbano, da produção da cidade e da própria infraestrutura urbana, já que os mais diversos serviços foram privatizados ao longo do período neoliberal (PÍREZ, 2009).

Segundo Dagnino (2004), um dos impactos perversos do neoliberalismo na sociedade civil latino-americana é que a noção de cidadania, que envolvia uma dimensão participativa coletiva que era tratada nos espaços públicos de modo democrático, passa a ser entendida de forma individualista. A ênfase na responsabilidade social e na transferência das funções estatais para a sociedade acaba contribuindo para uma perspectiva privatista e individualista de participação social, despida de significado político e coletivo. Dessa forma, perde-se a referência a Direitos Universais e emerge uma busca pelos direitos privados, que seriam garantidos pela nova instituição capaz de “ofertar” cidadania, o Mercado. O resultado é que na América Latina a concepção do Mercado como instância alternativa de cidadania vem se conformando numa poderosa legitimação política.

Nesse aspecto, Duhau (2001) acredita que tem havido nos países da América Latina uma crise do espaço público que se fundamenta também numa crise de regulamentação do Estado e da ordem cívica urbana. Para este autor, essa crise se conforma fundamentalmente pela incapacidade atual do Estado de regular e manter as normas jurídico-urbanísticas que, na sua perspectiva, se constitui na viga mestre do Estado democrático de direito e no eixo orientador da participação dos cidadãos na vida e na gestão das cidades.

Assim, o processo de privatização atinge de maneira bastante profunda a vida social, como a própria construção de solidariedades. Nesses contextos marcados pelos impactos das transformações contemporâneas, a ampliação do papel do mercado na vida social e no desenvolvimento urbano e a gestão corporativa do Estado contribuíram para o surgimento e proliferação de um dos principais vetores do processo de privatização da vida urbana e esvaziamento do espaço público contemporâneo, os enclaves fortificados, conforme citados anteriormente.

4 A PRIVATIZAÇÃO URBANA E O DECLÍNIO DO HOMEM PÚBLICO NAS METRÓPOLES LATINO-AMERICANAS

A expressão e o agente mais concreto desse processo de privatização e de restrição dos espaços públicos são os “enclaves fortificados” que desde as décadas de 1970/1980 vem se configurando como um “um novo e sedutor produto imobiliário” nas cidades latino-americanas (CALDEIRA, 2000). Esses

empreendimentos se oferecem como um simulacro de “comunidade” onde alguns se refugiam da insegurança e procuram pacificação em busca do mito da “felicidade controlada”; e que se encontra à venda (IVO, 2012, p. 137).

Embora tenha se espreado para diversas partes do mundo, a literatura sugere que os enclaves fortificados têm se proliferado de maneira mais contundente nas Américas e em especial nos países da América Latina. Segundo De Mattos (2010a, p. 20), na América Latina a oferta imobiliária de enclaves fortificados destinados aos setores de média e alta renda têm se transformado em um destino de alta rentabilidade para capitais móveis em busca de novos negócios imobiliários. Nessa região, os shoppings centers já existem desde pelo menos a década de 1960 e atualmente já é possível encontrar condomínios fechados nas cidades com mais de 100 mil habitantes (BORSODORF, 2002). Mais recentemente, tem-se ampliado a incorporação também de megaempreendimentos que ofertam moradia, trabalho, lazer e consumo em um espaço fechado. A proliferação de enclaves fortificados está associada a um conjunto de fatores que mobilizam questões como segurança, qualidade de vida, distinção, etc. No entanto, esses empreendimentos estão profundamente associados à dinâmica do mercado imobiliário.

No que se refere aos condomínios fechados, por exemplo, nas cidades brasileiras eles despontaram principalmente nas suas grandes metrópoles. Em pesquisas sobre a cidade do Rio de Janeiro, Luiz César Ribeiro (1997) localiza nas contradições do mercado urbano-construtor o surgimento desse novo produto imobiliário. Nessa cidade, a crise do mercado o obrigou a transformar seus padrões de incorporação e alterar a dimensão da diferenciação do espaço, gerando novas bases materiais e simbólicas para o “sobrelucro de localização”. Isso se deu entre o final da década de 1970 e o início da de 1980 (num momento ainda anterior à incorporação mais direta da economia brasileira ao processo de globalização) com a expansão da fronteira urbana, que gerou uma abertura de uma nova frente de crescimento do capital de incorporação, e a criação de um novo produto.

Descrevendo o processo em São Paulo, Caldeira (2000) também identifica a gênese desse “novo conceito de moradia” como uma resposta da indústria imobiliária à necessidade de se construir prédios longe do centro e em grandes lotes

devido aos códigos de zoneamento e o aumento do preço da terra. No entanto, como parte fundamental dessa nova invenção estava o marketing e a publicidade que anunciava essa necessidade transfigurada na “escolha de um estilo de vida”.

Esse novo padrão de segregação se proliferou por várias cidades brasileiras, desde grandes metrópoles até cidades médias, de modo que tem sido objeto de diversos estudos no país, a exemplo dos trabalhos sobre São Paulo (CALDEIRA, 2000), Rio de Janeiro (RIBEIRO, 1997), Porto Alegre (MAMMARELLA e BARCELOS, 2008), Goiânia (MOYSES, 2008), Natal (SOUZA e SILVA, 2004), Salvador (ARANTES, 2011), entre outras cidades.

No Brasil, em geral, os tipos de condomínios fechados são bastante diversificados, em função do nicho de mercado a que atende, a estrutura de segurança, lazer e equipamentos, o tipo de enquadramento legal encontrado para sua execução, entre outros elementos. Isso significa que, embora tenha surgido orientado principalmente aos grupos de mais alta renda, o processo de fortificação que marca as cidades brasileiras têm se difundido também para outros grupos sociais. Os elementos da arquitetura do medo (ELLIN, 2003) estão presentes de maneira unívoca nesses contextos urbanos, muros, grades, cercas, ruas fechadas, guaritas de segurança, entre outros cada vez mais sofisticados. Atualmente, até empreendimentos populares subsidiados pela política estatal de habitação são produzidos sob a fórmula dos condomínios fechados, com a promessa de oferta de segurança e equipamentos (ARANTES, 2011).

Esse processo também tem impacto nas cidades dos demais países latino-americanos. Segundo Borsdorf (2002), em um estudo comparativo sobre os condomínios fechados de Santiago, Lima e Quito, desde a década de 1970 esses empreendimentos estão presentes na região. A globalização teve forte influência neste processo, ainda que os primeiros condomínios fechados dessas capitais tenham surgido antes mesmo de uma maior abertura desses países. No Peru, as ações do grupo Sendero Luminoso e a insegurança da vida civil, no Equador os problemas econômicos que aumentaram a pobreza e a violência (BORSODORF, 2002); na Colômbia a violência e a insegurança local contribuíram para o surgimento desse padrão de segregação sócio-espacial (CUERVO, 2003 apud CICOLELLA, 2011).

No Chile, por exemplo, os primeiros condomínios fechados surgiram após o golpe militar de 1973, quando famílias de esquerda decidiram viver em comunidade fechadas e seguras frente à repressão política do regime ditatorial. Além desses, chamados de “comunidades”, os condomínios ecológicos, conformados em função das convicções comuns dos moradores, não estiveram diretamente associados às influências das transformações globais, segundo Borsdorf (2002). No entanto, os demais empreendimentos, segundo o mesmo autor, têm sua gênese associada às transformações da economia global e aos imperativos do mercado engendrados ao longo desse processo. Segundo Sabatini, Cárceres e Cerda (2004), a construção de *condomínios cerrados* para as classes médias e altas fora das áreas tradicionais de concentração dessas classes é a mais notória e extensa alteração na estrutura interna das cidades chilenas nos últimos anos.

Assim como no Brasil, no Chile há diversificados tipos de condomínios ofertados em função dos nichos de mercado e estratos de classe a que atende. Em Santiago do Chile, duas tipologias de enclaves fortificados têm se destacado, as *parcelas de agrado* e as *ciudades valladas*. As primeiras são superfícies rurais formadas por lotes de 5.000 m² individuais que dão lugar a residências de luxo cercadas por muros e cercas. As *ciudades valladas*, por sua vez, são megaempreendimentos que concentram de 50 a 100 mil habitantes, possuem diversos itens de segurança, serviços e lazer e são destinados a diferentes estratos de classe (HIDALGO e BORSDORF, 2011). Segundo Rodrigo Hidalgo (2004, *s.p.*), “a *ciudad vallada* é a expressão chilena dos grandes projetos que se criaram na Argentina e no Brasil [...] situação que mostra a proximidade que existe nos desenhos destas intervenções e a nova forma em que constroem os espaços urbanos nas cidades do Cone Sul”.

Em termos de localização, em Santiago os condomínios se expandem em diversas direções, em áreas tradicionalmente superiores, mas também nas periferias populares. Em Lima, pelo menos até 2002, os condomínios fechados se localizavam em distritos muito específicos, assim como em Quito, onde os grandes condomínios se encontravam no cordão suburbano, em direção ao vale de Guayllabamba, e aqueles de classe média e baixa se espalham por todos os setores da cidade, inclusive nas áreas mais pobres (BORSDORF, 2002).

Na Argentina, por exemplo, esse padrão de segregação que expressa a tendência de restrição do espaço público e de privatização da vida urbana é um fenômeno relativamente recente, pois sua proliferação se deu especialmente a partir da década de 1990, quando o país implantou os ajustes neoliberais (CICOLELLA, 2011; SVAMPA, 2001 & 2004; PÍREZ, 2009; TORRES, 2009). Nesse país, esses empreendimentos são chamados de *Barrios* ou *Urbanizaciones Privadas* e estão presentes nas suas principais cidades, Buenos Aires, Córdoba, Rosário e Mendoza (SVAMPA, 2004).

De maneira geral, a proliferação de condomínios fechados, especificamente, se tornou um processo de grande impacto sócio-espacial da Região Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), pela magnitude, velocidade e localização suburbana dos empreendimentos. Segundo Svampa (2004), em 1994 só havia 1.450 famílias nessas urbanizações, número que cresceu para 4.000 em 1996, alcançando um total de 150.000 residentes em 2000 e 300.000 em 2003. Segundo Cicoella (2011), durante os anos noventa, investimentos da ordem de 4,5 milhões de dólares foram responsáveis pela construção de cerca de 300 urbanizações privadas, cada uma com uma média de 100 hectares, somando cerca de cinco milhões de m² construídos e uma superfície total urbanizada de 300 km², uma vez e meia a superfície total da cidade de Buenos Aires. Essa tipologia habitacional expandiu em dez anos a superfície total urbanizada da RMBA em 10%.

Levando em consideração que os principais empreendimentos se localizaram nas segunda e terceiras coroas de urbanização da RMBA, Torres (2009) caracteriza o fenômeno como uma “suburbanização das elites”, que contrasta com o primeiro modelo de suburbanização fomentada pelos loteamentos populares, engendrando complexas e conflituosas relações de vizinhança entre esses grupos sociais. Segundo Svampa (2001 e 2004), esses empreendimentos contribuíram para a transformação das formas de sociabilidade, pois tem no seu eixo a gestão privada da segurança e a criação de imaginários sociais que valorizam os espaços privados em detrimento dos espaços públicos.

Num contexto de fortes impactos do neoliberalismo, que para Cicoella (2001) e Svampa (2001 e 2004) engendraram uma polarização e dualização social

que atingiu inclusive as classes médias fraturando esse grupo entre “ganhadores e “perdedores” das transformações, contrariando a história urbana argentina inspirada em um modelo de cidade europeu (onde a cidade é local de encontro entre categoriais sociais diferentes, suporte a um modelo misto de socialização), “[...] começaram a se levantar, para a surpresa de muitos, os muros da cidade privatizada, rapidamente convertida no refúgio das classes altas, média-altas e dos setores médios em ascensão” (SVAMPA, 2004, p. 12).

A proliferação desses empreendimentos na RMBA tem produzido o que SVAMPA (2004) denominou de *La brecha urbana*, o que Cicolella (2011) chamou de dualização e Pérez (2009) considerou uma ruptura baseada numa operação intelectual que transforma os condomínios fechados em “a cidade”, que se postula como “a totalidade”, escondendo que tal modelo só é possível dentro uma cidade real que provê as condições de existência, ainda que autosegregado. Para este autor, a cidade se tornou o resultado de uma soma de operações privadas e interstícios urbanos, que se implantam dentro de um meio caótico, cheio de contradições e desvantagens, que não é percebido como objeto de ação para sua melhora.

Conforme assinalado, esses empreendimentos se proliferam também por outras cidades latino-americanas como Montevidéu e Cidade do México. Na primeira, Veiga (2005) destaca os impactos das transformações ocorridas no país desde meados da década de 1970, como a reorganização territorial e a mudança nas pautas culturais e de consumo das camadas de média e alta renda, entre outras. Nos anos 1990, o crescimento demográfico e a forte dinâmica imobiliária impulsionaram o crescimento do corredor interbalneario, principalmente a área da Ciudad de La Costa, onde tem havido a ocupação urbana através de formas tradicionais e de novas modalidades periurbanas (chácaras e *Barrios privados*).

Na Cidade do México, embora tenha havido impactos das transformações atuais na economia mundial, as tendências de divisão do espaço mantiveram seus grandes traços (DUHAU, 2005). A aglomeração continua sendo uma cidade compacta e de grande densidade populacional. Em termos censitários, Duhau afirma que ainda não foi possível observar profundas mudanças territoriais frente ao contexto econômico anterior, mas chama a atenção para alguns aspectos qualitativos

que têm impactado fortemente sobre o padrão sócio-espacial da Cidade do México, entre eles a generalização da modalidade do condomínio horizontal fechado como oferta de habitação unifamiliar nos mais diversos contextos urbanos e de povoamento daquela cidade, na cidade central, em bairros antigos, em áreas de loteamento formal e mesmo em áreas de colônias populares.

Segundo Duhau (2005), neste novo contexto têm surgido novas modalidades territoriais marcadas pela fragmentação e privatização, assim como em outras cidades latino-americanas, conforme classifica Janoschka (2002). Essas novas modalidades (condomínios fechados, espaços de consumo e lazer, novas centralidades, etc.),

Quando correspondem a grupos de renda média alta e alta [...] implicam uma organização da vida cotidiana baseada na “automobilização”, na privatização sob a forma de propriedade coletiva de espaços e bens associados à função residencial, e o espaço de proximidade (áreas de acesso à moradia, áreas verdes e recreativas, equipamentos sociais, e desportivo-recreativos); o efeito túnel, produzido por traslados em automóvel de “porta a porta”; mecanismos de segurança auto-instalados na residência e no espaço de proximidade, mediante dispositivos de cerrada vigilância e controle; e, em geral, uma relação com a cidade que se reduz e, de fato, a constrói praticamente como conjunto de localizações pontuais e de artefatos especializados (clínica ou hospital privado, centro comercial, conjunto de cinemas multiplex, áreas de concentração de restaurantes que dispõem de “valet parking”, etc., etc.). (DUHAU, 2005, p. 373)

Esse processo se desenvolve não apenas em funções dos condomínios fechados, mas também de outros enclaves fortificados, como os *shopping centers*, empreendimentos que se constituíram em atores importantes na dinâmica urbana atual na América Latina. No que se refere a isso, recentemente a sociedade brasileira se viu às voltas mais uma vez com as contradições desses empreendimentos. Ao longo do ano de 2013, grupos de jovens, em geral das periferias, organizaram espécies de *flash mobs*³ chamados de “rolezinhos”, encontros simultâneos de centenas de pessoas normalmente em shopping centers. Em função da quantidade (e do perfil) de pessoas, clientes e lojistas se assustaram temendo ser “arrastões”, encontros orquestrados com o objetivo de praticar roubos. Em geral, os “rolezinhos”

³ Aglomerações instantâneas de pessoas desconhecidas previamente agendadas por comunicação virtual.

terminaram em pânico, correria, fechamento das lojas e repressão (muitas vezes violenta) da polícia e dos seguranças privados. Temendo os “rolezinhos”, a administração de vários shopping centers acionou a justiça para impedir a entrada desses jovens nos seus espaços, demonstrando de maneira mais clara o caráter segregador e seletivo desses enclaves fortificados.

O significado dos shoppings centers para a segregação e a sociabilidade urbana é uma questão controversa na literatura dos estudos urbanos. Algumas pesquisas contestam a compreensão dos shoppings como enclaves fortificados, atribuindo a eles também outros conteúdos. Segundo Stillerman e Salcedo (2010), que fizeram investigações pesquisas em Santiago do Chile, os shoppings centers não são utilizados somente para compras e tampouco são espaços segregados e socialmente homogêneos. Em seus achados, descobriram que os visitantes pertencem a múltiplos estratos sociais e que usam o espaço também para construir e reforçar relações sociais e como lugar de jogos; além disso atuam na coprodução do espetáculo comercial em um contexto em que transpõem diversas outros tipos de atividades, geralmente vinculadas a outros espaços, aos shoppings. Esses empreendimentos também teriam um papel, ainda que não exclusivamente, na construção identitária geracional e de classe de jovens de estratos médios.

Assim, os autores criticam uma parte da literatura internacional que classifica os shoppings como lugares disciplinadores e de exclusão, que desenvolvem práticas sistemáticas de vigilância e controle do espaço e sobre grupos como adolescentes, minorias raciais e pobres, ou como espaços ideológicos de criação de fetiches. Segundo os autores, o principal problema dessas duas perspectivas é que, para além de não serem baseadas em pesquisas empíricas que analisam as práticas dos usuários, consideram os consumidores como sujeitos passivos e seduzidos. Stillerman e Salcedo (2010) se aproximam da perspectiva de que os shoppings são também espaços de convivência, visto que os consumidores também os frequentam para estar em copresença com outros (sem que isso signifique obrigação de interagir com eles). Os shoppings, portanto, que não estariam apartados, mas relacionados, a outros contextos urbanos, ou seja, não seriam o antônimo dos espaços públicos mas o seu prolongamento.

Esta perspectiva é interessante como uma forma de matizar o conceito geral do shopping como um enclave fortificado, uma vez que ele é, em teoria, acessível a (quase) todos, mesmo àqueles que não podem comprar. No entanto, outras mediações também se tornam necessárias. Mesmo que concordemos com as ideias de que os shoppings representam “muito mais que comprar”, título do artigo de Stillerman e Salcedo, não se pode deixar de indagar sobre a lógica mais profunda desses espaços e, mais importante, porque as pessoas, especialmente os jovens, passam a justamente a utilizá-los, mesmo que os ressignifiquem, como lugar de encontro e construção de identidade. Uma pesquisa também realizada no Chile pode contribuir para compreender esse processo.

Sabatini et al (2013) fizeram uma pesquisa sobre a cultura de coesão e integração social em cidades chilenas buscando compreender a disposição dos grupos sociais à convivência com pessoas de outros estratos. Os achados demonstraram que os cidadãos chilenos apresentavam alta disposição ao contato, mas com algumas restrições. Entre estas, destacava-se uma maior tolerância ao convívio em espaços de consumo coletivo como os shoppings por serem espaços normatizados, onde as pessoas tem a segurança de que a interação não passará de determinados limites. Essa ideia parece relevante para se compreender a multiplicação dos shoppings como espaço de sociabilidade, para além da questão do consumo. Eles representam espaços onde as normas são conhecidas e onde determinados limites serão respeitados (ou serão impostos pelos sistemas de controle e vigilância). Mesmo que os usuários o ressignifiquem e mesmo que os jovens coloquem em prática jogos que testem os limites dessas regras, elas permanecem existindo e se fazem cumprir com bastante força quando necessário. Conforme analisamos em outra oportunidade, esses empreendimentos são ambivalentes (ou polivalentes), pois ideal-tipicamente se expressam, por vezes, como verdadeiros enclaves fortificados, espaços privados, segregados e controlados e, por outras, expressam mais diversidade que os espaços públicos da cidade, se convertendo em lugares de múltiplos encontros, interações e conflitos. Assim, podem ser entendidos como espaços “semi-públicos de diversidade”, mix do privatismo contemporâneo e dos contra-usos (LEITE, 2002) levados a cabo em oposição a essa lógica (ARANTES, 2017).

Para além dessas questões, se dúvidas um elementos fundamental para explicar as mudanças no padrão de utilização dos espaços públicos e na sociabilidade urbana na América Latina é a questão da criminalidade violenta e a ampliação da sensação de medo nas suas cidades. Segundo Roberto Briceño-Leon (2007), a América Latina tem uma das mais altas taxas de homicídio no mundo, ainda que os níveis variem entre os diversos países. Segundo o autor, é possível identificar quatro grupos de países no que se refere a essa questão, aqueles em que há baixas taxas de violência (Chile, Argentina, Uruguai, Costa Rica e Paraguai), aqueles em que há taxas médias (Peru, Equador, Nicarágua e República Dominicana), taxas altas (Brasil, México e Venezuela) e muito altas (Colômbia e El Salvador). As causas variam em função de diversos elementos, mas o autor considera que, como associação relevante, os países que têm as maiores taxas, com exceção daqueles com conflitos militares, são também aqueles caracterizados por altos índices de pobreza e de urbanização.

De acordo com Briceño-Leon (2007), as cidades na América Latina que entre os anos de 1940-1970 representavam um lugar de esperança, de busca de segurança e direitos, têm visto as taxas de violência aumentar e quase dobrar desde os anos 80. Isso gerou o crescimento dos sentimentos de medo e insegurança que se distribuem mais igualmente do que a insegurança real da população, em função da agência dos meios de comunicação e dos rumores sobre casos reais de violência que faz com que subjetivamente a sensação se manifeste de maneira similar entre grupos vitimizados e não vitimizados. Estes processos têm impactado sobre as cidades latino-americanas, conforme sintetiza o autor:

O medo de ser vítima da violência produz diversos tipos de resposta na sociedade, por uma parte há um incremento da defesa privada e por outro uma exigência de maior ofensiva pública frente ao delito. O incremento da busca de defesa procura diminuir a exposição ao risco dos indivíduos, quer dizer, de criar condições para não ser vítima, e isso se alcança inibindo as saídas ou restringindo os movimentos em certas áreas da cidade ou a certas horas, incrementando a segurança nas próprias casas, construindo espaços públicos privatizados, ampliando a proteção privada. A demanda de maior ofensiva contra os atores violentos (“guerra ao crime” como foi chamada em muitos lugares) pede maior presença policial nas ruas e espaços públicos, maior repressão por parte da polícia dos delinquentes, inclusive lhe dá apoio às ações extrajudiciais

(prisões sem ordem judicial, torturas ou grupos de extermínio) e um incremento em severidade às penas [...] (BRICEÑO-LEON, 2007, p. 570, livre tradução nossa).

Segundo Lucía Dammert (2013), que utilizou dados atualizados da ONU de 2010, a América Latina e o Caribe concentram a segunda maior taxa de homicídios do mundo, mas em muitos países as taxas das principais cidades são menores que as taxas nacionais. A despeito dessa realidade, afirma a autora, o temor dos delitos e a fragmentação urbana são fenômenos que se reforçam mutuamente e tem contribuído para conformar um modelo de separação em que os espaços de anonimato e temor se tornam mais frequentes que aqueles dedicados às trocas e às diferenças. Para a autora, as cidades latino-americanas se converteram em espaços simbólicos da insegurança. Assim, conclui que a cidade como espaço de interação e celebração das diferenças está em risco, premida por ameaças que desconstroem essa ideia. Essas ameaças têm diversas intensidades e origens e, entre elas, destacam-se problemas urbanísticos, de habitação, qualidade dos espaços públicos, presenças de mendigos, criminosos, entre outros (DAMMERT, 2013).

No Brasil, especificamente, de fato, a nova fase de modernização capitalista teve impactos consideráveis sobre a vulnerabilidade social urbana e a violência. Para Luís Antônio Machado da Silva (2009), a percepção das transformações ocorridas na sociedade brasileira deu origem a uma representação coletiva sobre a “violência urbana” que se fundamenta em um núcleo básico: um sentimento de “insegurança existencial” ocasionado pela quebra das práticas e rotinas cotidianas motivada pelas ações criminosas que ameaçam a integridade física e a garantia patrimonial. Para ele, a atual realidade não é simplesmente um desvio da ordem institucional-legal, o que representaria suas dificuldades de legitimidade, mas é produzida por uma nova forma de sociabilidade, a sociabilidade violenta, um modelo de relações sociais no qual a força deixa de ser um meio de obtenção de interesses e passa a ser o princípio coordenador das próprias ações.

Desse modo, nessa relação de sociabilidade há um estrato social dominante, que impõe a força, e aqueles que ocupam uma posição subalterna ou dominada. No entanto, para o autor, há uma imensa nebulosa de situações intermediárias entre esses dois polos. Percorrendo essa brecha analítica, embora seu texto não discuta tais

relações intermediárias, é possível dizer que todos os mecanismos colocados em práticas pela sociedade para lidar com a sociabilidade violenta se configuram como espécies de estratégias sociais de vivência nessa nova realidade social; formas de “superar” em alguma medida a posição de subordinação. A ênfase atual na segurança privada, a proliferação de enclaves fortificados e a evitação dos espaços públicos e da sociabilidade urbana são a representação mais visível desse processo. É interessante notar, no entanto, que a estratégia de autosegregação e de esvaziamento dos espaços públicos, assim como a sociabilidade violenta, também se fundamenta em um núcleo de força como coordenador das relações sociais e se conforma tão individualista quanto a outra, na medida em que lida com os problemas coletivos e públicos dentro de uma perspectiva privada, não sendo legitimada por nenhuma referência coletiva. Os valores públicos e cidadãos, como a diversidade e a heterogeneidade, são esfacelados na busca pela satisfação dos desejos pessoais de segurança, de integridade física e patrimonial.

Seguindo essa trilha a partir de outras categorias, Marcelo Souza (2008) considera que está em curso nas cidades brasileiras o que chamou de “militarização do cotidiano” ou, mais precisamente, uma “militarização da questão urbana”, conformando o que denominou de “fobópole” (título do seu livro), a cidade do medo.

Não é demasiado lembrar, como salientou Caldeira (2000), que esse processo de privatização da vida urbana e restrição do espaço público não pode ser associado apenas à questão da segurança, pois está vinculado também a outros significados, como o “direito de não ser incomodado”, ou seja, a uma proteção contra as pessoas e grupos sociais indesejáveis. Ainda que a violência e o medo exerçam um papel relevante, é importante considerar os desejos de segregação, as estratégias de distinção, entre outras dimensões da vida social. Todos esses elementos, conjugados, contribuem decisivamente a uma restrição do espaço público operando nos seus mais diversos níveis, na geografia pública, na vitalidade dos espaços públicos e na sociabilidade urbana.

Em síntese, refletindo de maneira mais ampla sobre este processo, conforme observado anteriormente, Duhau (2001) acredita que tem havido nos países da

América Latina uma crise do espaço público. Essa crise se manifesta de diversas maneiras. O enclausuramento dos setores médios e altos, a construção de barreiras físicas, eletrônicas e simbólicas e a proliferação de formas de vigilância e controle dos grupos sociais considerados perigosos são respostas à crise ao mesmo tempo em que contribuem para ela seja enfrentada a partir do que chama de “balcanização” ou “feudalização” da gestão urbana (ibid., p. 57-58, livre tradução), isto é, a partir de um “pseudo comunitarismo defensivo (às vezes, muito agressivo)” que busca proteger o valor das propriedades, controlando as externalidades urbanas e mantendo o exclusivismo dos espaços residenciais. Emerge para o autor uma forma diferenciada de se relacionar com o público (ou de negá-lo), uma “condominização da cidade”, fundamentada em interesses privados que não ultrapassam a escala “condomínial”. Ao se segregarem em enclaves homogêneos, as camadas de média e alta renda adotam uma atitude de indiferença frente ao espaço público clássico, reduzindo suas responsabilidades ao âmbito da sua moradia. Por outro lado, as camadas populares, ainda na perspectiva do autor,

Usam intensivamente o espaço público tradicional colonizando-o através de suas práticas econômicas, de mobilidade, de consumo e recreação [e] impõe sobre ele sua própria estética, marcada pela ausência de uma cultura cívica que permita assumir o público como próprio e ao mesmo tempo de todos e, por conseguinte, como algo que deve ser respeitado e cuidado. (DUHAU, 2001, p. 62, livre tradução nossa).

Para Duhau (2001), a proliferação desses comportamentos é ao mesmo tempo expressão e causa da crise do espaço público e da crise de regulação do Estado. Nesse sentido, se a emergência e proliferação dos enclaves fortificados foi uma resposta que a crise dos espaços públicos explica, as diversas estratégias de privatização e retraimento, por sua vez, contribuem para que ela seja enfrentada a partir de mecanismos privados, desconstruindo, portanto, a ideia clássica de espaço público. O mesmo acontece com o abandono das camadas médias e altas dos espaços públicos, centros comerciais, das escolas e da saúde pública. Se a sua baixa qualidade explica a migração para os serviços privados daqueles detentores de capital econômico suficiente, o problema deixa de ser compartilhado por todos, engendrando soluções individualistas, impactando negativamente sobre a coesão e a solidariedade social.

As nossas pesquisas em Salvador buscaram contribuir para essa discussão. As evidências coletadas demonstraram claramente uma tendência de esvaziamento e restrição dos espaços públicos. O abandono e a evitação dos espaços públicos ocorre por uma série de fatores. Uma primeira questão relevante é o desinteresse ou a falta de prática, no sentido de hábito, de vários moradores em frequentar esses espaços, principalmente entre as camadas médias e altas que têm seus circuitos urbanos pautados em espaços privados e exclusivos. Como esperado, a violência e a sensação de medo têm contribuído para a restrição dos espaços públicos, que também são evitados por motivos associados ao perfil social, às práticas, estilos e até mesmo ao padrão “moral” dos seus usuários. Tais estratégias de distinção existem não apenas entre diferentes classes, mas também entre estratos de classes ou no interior de uma mesma classe, como, de um lado, uma introjeção da violência simbólica imposta pelos grupos hegemônicos e, de outro, como uma estratégia de fuga dos preconceitos vigentes. Esse processo de restrição dos espaços públicos se relaciona também com a expansão e crescente valorização dos espaços privados e exclusivos de moradia, serviços, lazer e trabalho, entre eles os condomínios fechados, os shopping centers e os enclaves festivos que contribuem para esvaziar o sentido público das festas populares e do carnaval (ARANTES, 2016).

Em termos esquemáticos, todas essas transformações e seus impactos sobre a vida urbana pública nas metrópoles latino-americanas estão sintetizados no Quadro I, que se segue:

Quadro 1: Transformações contemporâneas nas cidades latino-americanas e seus impactos sobre o espaço público

Dimensões do Conceito de Espaço Público	Características atuais das metrópoles latino-americanas
Geografia Pública	Ampliação da segregação sócio-espacial Suburbanização Mobilidade automotriz/ Diminuição dos espaços dos pedestres Redução da diversidade de usos/ homogeneização dos espaços Arquitetura do medo e defensiva (muros, grades, tecnologias de segurança) Fortificação e seletividade dos espaços urbanos (moradia, cinemas, restaurantes, bares, espaços de consumo, espaços para “flanar”, etc.) – Enclaves fortificados Ênfase no valor de troca/ Cidade como objeto de negócios
Vitalidade/ Vivência/ Utilização dos Espaços	Ampliação da criminalidade violenta Medo/capital do medo Ideologia da comunidade/ valorização da homogeneidade / Mixofobia Valorização dos espaços privados/ Baixa qualidade e abandono dos espaços públicos
Sociabilidade	Ênfase nas sociabilidades temáticas (esportes, shows, etc.), principalmente consumo “Disneylandização” e/ou espetacularização do tempo livre/ Passividade/ Introspecção/ Silêncio nas atividades Desconfiança e vigilância do outro Distinção/ Dificuldades de negociar significados / Intolerância e preconceitos de classe Valorização das experiências humanas íntimas/ Paroquialismo/ Tribalização

Fonte: Elaboração própria, 2015

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse processo, que temos denominado de privatização da vida urbana e restrição do espaço público, está associado a diversos elementos, como o aprofundamento dos valores individualistas, a mercantilização da cidadania e a privatização dos serviços, a busca de qualidade de vida, mas também aos próprios déficits de infraestrutura urbana e a baixa qualidade dos espaços públicos, dimensões herdadas das contradições do processo de urbanização latino-americano e

aprofundadas pela retirada do Estado das suas funções tradicionais de planejamento, entre outras questões bastante complexas.

Para além do ambiente construído, as práticas e imaginários sociais parecem caminhar numa direção que privilegia os espaços privados, a sociabilidade homogênea, a intimidade, a vida “comunitária” em detrimento da vida pública, compartilhada com os desconhecidos, mais aberta, imprevisível e incontrolável, fazendo surgir assim a necessidade de estudos sistemáticos sobre esse processo.

Apesar de todas essas tendências identificadas, não se pode decretar o fim do espaço público, inclusive porque em cidades tão complexas não se pode falar de “o espaço público”, mas sim de “espaços públicos”, uma vez que, como salientam Andrade e Baptista (2013), existem variados tipos de espaços que podem ser apropriados para uso público. Tais espaços são heterogêneos já que podem se localizar em distintos lugares da cidade, têm diferentes perfis de público e de uso, entre outras questões como a variação dos usos ao longo do dia, o que contribui para complexificar ainda mais as análises em questão.

Além disso, conforme observado, aquele espaço público da diversidade, da tolerância e da civilidade parece não ter existido na América Latina, pelo menos na forma como ocorreu em outros contextos, em função das características do seu processo de desenvolvimento, se transformando muito mais um ideal político ou em uma promessa não cumprida da modernidade. Assim, não se pode decretar o fim de algo que, se em algum momento existiu, esteve desde sempre premido pelas contradições de uma urbanização capitalista periférica.

Não obstante, todas as tendências anteriormente descritas podem ser observadas *in loco* nas principais metrópoles latino-americanas, o que indica a existência real dos processos aqui observados. Eles têm se expressado com maior ou menor intensidade nas distintas metrópoles em função dos contextos nacionais e da dependência de trajetória de cada uma delas, ou seja, da sua história, dos seus atores, suas lutas e resistências, dentre outros aspectos.

Mesmo com todas essas tendências, as nossas pesquisas têm indicado que o espaço público das nossas metrópoles não está morto e conserva certa vitalidade. Porém, se caracteriza por ser extremamente desigual, segregado e fragmentado

(ARANTES, 2016). De um lado, privatização e esvaziamento; de outro, segregação e fragmentação, o que indica que os espaços públicos nas cidades latino-americanas não cumprem o papel assignado teoricamente como lugar integrador e gerador de práticas democráticas (RAMÍREZ KURI, 2008).

REFERÊNCIAS

- AMENDOLA, Giandomenico. *La ciudad Postmoderna: Magia e Miedo de la Metrópolis Contemporánea*. Madri: Celeste Ediciones, 2000.
- ANDRADE, Luciana Teixeira de; BAPTISTA, Luís Vicente. Espaços públicos: interações, apropriações e conflitos. IN: XXIX Congresso Latino-americano de Sociologia. Santiago do Chile, 2013.
- ARANTES, Rafael de Aguiar. *Fugindo dos “males” da cidade: os condomínios fechados na grande Salvador*. Dissertação de mestrado apresentada ao PPGCS – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2011.
- ARANTES, Rafael de Aguiar. *O(s) espaço(s) público(s) numa cidade desigual e segregada*. Tese de doutorado. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2016.
- ARANTES, Rafael de Aguiar. *Enclaves fortificados ou espaços semipúblicos de diversidade? Os significados dos shopping centers em Salvador*. *Revista Brasileira de Sociologia*. , v.5, p.209 - 238, 2017.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.
- AUGÉ, Marc. *Não-lugares. Introdução a uma antropologia da supermodernidade*. Campinas: Papirus, 2004.
- BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e Medo na Cidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009.
- BORSODORF, Axel. *Barrios cerrados en Santiago de Chile, Quito y Lima: tendencias de la segregación socio-espacial en capitales andinas*. IN: BARAJAS, Luis Felipe Cabrales (coord.). *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara/ UNESCO, p. 581-610, 2002.
- BRICEÑO-LEON, Roberto. *Violencia urbana en América Latina: um modelo sociológico de explicación*. IN: *Espacio Abierto, jul./set., ano/vol. 16, número 003*, Maracaibo, Venezuela, p. 541-574.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de Muros*. São Paulo: Edusp, 2000.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; GORDILHO-SOUZA, Angela; PEREIRA, Gilberto Corso. Polarização e Segregação Socioespacial em uma metrópole periférica. Caderno CRH: Revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA, Salvador, v. 17, n. 41, p. 281-297, Maio/Ago. 2004.

CARVALHO, Inaiá M. M. de; PEREIRA, Gilberto C. (orgs.). Como Anda Salvador e sua Região Metropolitana. Salvador: EDUFBA, 2008.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. Capital imobiliário e desenvolvimento urbano. Cad. CRH, Dez 2013, vol.26, no.69, p.545-562.

CICCOLELLA, Pablo. Metrópolis latinoamericanas: más allá de la globalización. Quito: OLACCHI, 2011.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. IN: Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.

DAMMERT, Lucía. Santiago de Chile: Segregación y cotidianidad Del temor. IN: NOYOLA, Juan, DE MATTOS, Carlos A. De e ORELLANA, Arturo. Urbanización en tiempos de crisis: impactos, desafíos y propuestas. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2013.

DAVIS, Mike. Cidade de Quartzo. São Paulo: Boitempo, 2009.

DE MATTOS, Carlos; FIFFO, Luis; YAÑEZ, Gloria W.; SALAS, Ximena. Reestructuración del Mercado Metropolitano de Trabajo y Cambios Socio territoriales en el Gran Santiago. Informe Proyecto Fondecyt 1040838. Santiago, Maio de 2005.

DE MATTOS, Carlos A. Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. Quito: Olacchi, 2010.

DE MATTOS, Carlos A. Gobernanza neoliberal, financiarización y metamorfosis urbana en el siglo XXI. IN: XIII Seminário Internacional da RII - Rede Iberoamericana de Pesquisadores sobre Globalização e Território. Conferência de abertura. Salvador, 2014.

DUHAU, Emilio. As novas formas da divisão social do espaço nas metrópoles latino-americanas: uma visão comparativa a partir da cidade do México. IN: Caderno CRH, Salvador, v. 18, n. 45, p. 355-376, Set./Dez., 2005.

DUHAU, Emílio. Las metrópolis latinoamericanas em el siglo XXI: de la modernidad inconclusa a la crisis del espacio público. Cadernos IPPUR. Rio de Janeiro, Ano XV, n. 1, 2001, p. 41-68.

ELLIN, Nan. Fear in city building. *The Hedghog Review*. v. 5, n. 3, Outono de 2003, p. 43-61. Disponível em < http://www.iasc-culture.org/HHR_Archives/Fear/5.3EEllin.pdf>.

FIGUEIREDO, Lucas. Desurbanismo: um manual rápido de destruição de cidades. IN: AGUIAR, Douglas; NETTO, Vinicius (orgs.). *Urbanidades*. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2012.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 2003.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutura da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HARVEY, David. Neoliberalism as Creative Destruction. IN: *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 2007, p. 22-44.

HIDALDO, Rodrigo. De los pequeños condominios a la ciudad vallada: las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile (1990-2000). *EURE (Santiago)* v.30 n.91 Santiago dez. 2004

HIDALGO, Rodrigo e BORSODORF, Axel. La ciudad fragmentada en América Latina y la globalización: resultados de Santiago. IN: LENCIONE, Sandra et al. *ransformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago*. São Paulo: FAUUSP, 2011.

IVO, Any Brito Leal (2012). *Jardins do Éden: Salvador, uma cidade global-dual*. Caderno CRH, Salvador, v. 25, n. 64, p. 131-146, Jan./Abr.

JANOSCHKA, Michael. El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *EURE*, Santiago, v.28, n.85, Santiago: 2002.

KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

MACHADO SILVA, Luiz Antonio. Violência urbana, sociabilidade violenta e agenda pública. In: _____. (org.). *Vida sob cerco*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.

MAMARELLA; Roseta; BARCELLOS, Tanya M. As falácias sedutoras de um novo produto imobiliário: os condomínios fechados. IN: *Simpósio Espaço Metropolitano, Turismo e Mercado Imobiliário*. Fortaleza: 18, 19 e 20 de Junho de 2008.

MONGIN, Olivier. *A condição urbana: a cidade na era da globalização*. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

- MONTÚFAR, Marco Córdova. El sentido de lo urbano em América Latina. IN: _____ (coord.). Lo urbano em su complejidad: Una lectura desde América Latina. Quito: Flacso; Ministério de Cultura, 2008.
- MOYSES, Aristides. Condomínios horizontais fechados na Região Metropolitana de Goiânia: recriação ou negação da cidade. In: Simpósio Espaço Metropolitano, Turismo e Mercado Imobiliário, 2008.
- NETTO, Vinicius. A urbanidade como devir do urbano. IN: AGUIAR, Douglas; NETTO, Vinicius (orgs.). Urbanidades. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2012.
- PÍREZ, Pedro. La privatización de la expansión urbana en Buenos Aires. IN: PÍREZ, Pedro (ed.). Buenos Aires: La formación del presente. Quito: OLACCHI, 2009.
- PRADILLA COBOS, Emilio. Los territorios latinoamericanos en la nueva fase de internacionalización neoliberal. In: Revista EURE, vol. XXI, n. 63, p. 57-68, Santiago de Chile, jun. de 1995.
- PRADO JÚNIOR, Caio. Formação do Brasil contemporâneo: colônia. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1996.
- QUIJANO, Aníbal O. Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica. Revista Mexicana de Sociología (México: Instituto de Investigaciones Sociales - UNAM) Año 30, Vol. XXX, N° 3: 525-570, jul.-sept., 1968.
- QUIJANO, Aníbal O. La Urbanización de la sociedad en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL, 1967.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Dos cortiços aos condomínios fechados. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- SABATINI, Francisco; CÁRCERES, Gonzalo; CERDA, Jorge. Segregação Residencial nas Principais Cidades Chilenas: Tendências das Três Últimas Décadas e Possíveis Cursos de Ação. Espaço & Debates, São Paulo, v. 24, n. 45, p. 60-74, Jan./Jul, 2004.
- SABATINI, Francisco; WORMALD, Guillermo; RASSE, Alejandra; TREBILCOCK, María Paz (ed.). Cultura de cohesión e integración social en ciudades chilenas. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, 2013.
- SALCEDO, Rodrigo Hansen. El espacio público en el debate actual: Una reflexión crítica sobre el urbanismo post-moderno. In: EURE (Santiago) v.28 n.84 Santiago sep. 2002.
- SANTOS, Milton. Ensaio sobre a urbanização Latino-americana. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

- SASSEN, Saskia. As cidades na economia mundial. São Paulo: Studio Nobel, 1998.
- SENNETT, Richard. O declínio do homem público: as tiranias da intimidade. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- SERPA, Angelo. O espaço público na cidade contemporânea. São Paulo: Contexto, 2007.
- SIMMEL, Georg. A metrópole e a vida mental. In: VELHO, Otavio Guilherme. O Fenômeno Urbano. 4ª Ed, p. 11-25. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.
- SOUZA, Márcio Lopes. Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.
- STILLERMAN, Joel; SALCEDO, Rodrigo. Es mucho más que comprar... Discursos y prácticas espaciales cotidianas en Malls de Santiago. In: Estudios Avanzados, 13, 2010, p. 79-103.
- SVAMPA, Maristella. Los que ganaran: la vida en los countries y Barrios privados. Buenos Aires: Biblos, 2001.
- SVAMPA, Maristella. La Brecha Urbana: countries e barrios privados. Buenos Aires: Capital intelectual, 2004.
- TORRES, Horacio. Procesos recientes de fragmentación socio-espacial en Buenos Aires: la suburbanización de las élites. IN: PÍREZ, Pedro (ed.). Buenos Aires: La formación del presente. Quito: OLACCHI, 2009.
- VEIGA, Danilo. Entre a desigualdade e a exclusão social: estudo de caso da grande Montevideú. IN: Caderno CRH, Salvador, v. 18, n. 45, p. 341-354, Set./Dez., 2005.
- VIDAL-KOPPMANN, Sonia. La desterritorialización de los espacios metropolitanos: el “corredor verde Canning – San Vicente” en el Área Metropolitana de Buenos Aires, una nueva fase del urbanismo privado. IN: LENCIONE, Sandra et al. Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago. São Paulo: FAUUSP, 2011.
- WEBER, Max. Conceitos e categorias da cidade. In: VELHO, Otavio Guilherme. O Fenômeno Urbano. 4ª Ed, p. 68-89. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.
- WIRTH, Louis. Urbanismo como modo de vida. In: VELHO, Otavio Guilherme. O Fenômeno Urbano. 4ª Ed, p. 90-113. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

MIGRAÇÃO INTERNACIONAL, REFÚGIO E TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS NA AMÉRICA DO SUL: ESCLARECENDO, CONTABILIZANDO (!), DESCORTINANDO E PROTEGENDO

Alline Pedra Jorge Birol¹

1 INTRODUÇÃO

MIGRAÇÃO, REFÚGIO E TRÁFICO DE PESSOAS

A palavra *migração* vem do latim *migrāre* – mudar de residência. Daí a percepção da migração como movimento de uma pessoa a outro lugar por um tempo determinado. Nos termos das Recomendações sobre estatísticas da migração internacional da ONU, “migrante” é pessoa que muda para país diferente do de sua residência usual, por período de pelo menos 12 meses, de forma que o país de destino se torne, efetivamente, seu país de residência (ONU,1998).² Desta forma, **emigração**, vista desde a perspectiva do país de origem, significaria sair de um país para estabelecer-se noutro. E **imigração**, vista desde a perspectiva do país de destino, significaria entrar num país que não seja o país de nascimento, nem o país da residência habitual, para estabelecer-se num eventual país de destino (TERESI &

¹ Pos-Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) (2012), Doutora (2010) e Mestre (2005) em Criminologia pela Université de Lausanne (Suíça), Mestre (2002) em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Advogada. Atualmente trabalha na Organização Internacional para as Migrações (OIM), Missão na Turquia, como Expert em Tráfico de Pessoas. Nos últimos 10 anos, trabalhou em diferentes projetos e pesquisas (desenvolvimento e execução) com outras organizações internacionais - UNODC, PNUD e ICMPD. Seus interesses de pesquisa são: migração, tráfico de pessoas, justiça criminal, direitos humanos, segurança humana, segurança pública, violência contra as mulheres, prevenção ao crime, crime organizado.

² “A person who moves to a country other than that of his or her usual residence for a period of at least a year (12 months), so that the country of destination effectively becomes his or her new country of usual residence. From the perspective of the country of departure the person will be an emigrant and from that of the country of arrival the person will be an immigrant”. (ONU, 1998)

HEALY, 2012). A distinção entre emigração e imigração apoia-se, portanto, tão somente na perspectiva de quem a observa.

Neste sentido, dois elementos são importantes: a mudança de residência e a permanência no país de destino.

A **migração pode ser interna ou internacional**. Um indivíduo que se desloca de um lugar para outro, dentro do mesmo país, é chamado um migrante interno. Esse tipo de migração é bastante comum, por exemplo, entre pessoas que deixam zonas rurais em direção a zonas urbanas. A migração internacional, por outro lado, refere-se ao movimento de pessoas que deixam os seus países de origem ou de residência habitual para se fixarem, permanente ou temporariamente, noutro país. Consequentemente, esse tipo de migração implica a transposição de fronteiras internacionais.

Ainda, há migrantes que voltam para o seu país de origem após alguns meses – usualmente conhecidos como migrantes temporários – enquanto outros migrantes ficam definitivamente no país de destino. Há também migrantes que trabalham sazonalmente, deslocando-se conforme o ritmo de trabalho – conhecidos como migrantes sazonais.

Por exemplo, a pesquisa ENAFRON (Secretaria Nacional de Justiça, 2013) destaca os migrantes sazonais que seguem o período de colheita de determinados produtos agrícolas na região Sul do Brasil e fronteira com outros países da América do Sul. Na Argentina ou Uruguai, trabalham com a colheita de arroz, depois seguem para a colheita da maçã, uva, melancia e cebola no Brasil e depois seguem para o Paraguai para a colheita da soja. E os fluxos migratórios acompanham também o fluxo das atividades econômicas, por exemplo, o período de colheita (maçã, uva, melancia, cebola) no Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina, e o trabalho no corte da madeira no Rio Grande do Sul; obras na construção civil no Mato Grosso do Sul; usinas hidroelétricas e garimpos de ouro em Rondônia, Pará e Amapá; o extrativismo vegetal em Roraima e no Amazonas; a atividade garimpeira na extração do ouro em Roraima; o extrativismo mineral no Pará e no Amapá.

É importante também esclarecer **Migração Irregular ou Indocumentada**. Consiste em ingressar num país da qual a pessoa não é cidadã sem autorização, ou

permanecer depois do vencimento do visto ou autorização de residência, quando não se tem estatuto legal. O termo se aplica à violação das normas administrativas de admissão e/ou residência do país de destino (TERESI & HEALY, 2012). Trata-se de uma violação das leis migratórias por parte daquele que decide migrar mesmo que em desrespeito à legislação do país de destino e/ou de trânsito (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2013).³

Finalmente, existe a situação dos **refugiados e requerentes de asilo**, cujos motivos para deixar seus países estão relacionados com a necessidade de proteção internacional humanitária. No entanto, nem sempre têm o direito ao refúgio reconhecido pelos países de destino; outras vezes são desconhecedores destes direitos, passando por migrantes econômicos, documentados e indocumentados, e até mesmo sendo vítimas de exploração e tráfico de pessoas.

Diferentes campos do direito internacional definem regras para a proteção dos direitos dos migrantes e refugiados, regulando também a cooperação internacional em matéria de migração. Isto inclui o direito internacional dos direitos humanos, notadamente os oito instrumentos internacionais de direitos humanos fundamentais – os dois Pactos Internacionais sobre os Direitos Civis e Políticos e Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, juntamente com as seis convenções internacionais específicas que protegem situações e grupos específicos: discriminação racial, tortura, mulheres, crianças, trabalhadores migrantes e pessoas com deficiência. (ILO & OSCE, 2009).

Destaque, no entanto, deve ser dado ao art. 13 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, segundo o qual “toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país”. Este artigo, além de corroborar com a interpretação segundo a qual direitos humanos são naturais e, portanto, estariam além do conceito de soberania, segue a teoria de que a emigração é um direito humano (PEDRA J.B. & BARBOSA, 2014).

Pressupõe-se, portanto, que todas as pessoas tenham o direito de sair livremente de um país. No entanto, um direito pressupõe um dever, que seria o dever

³ Referência importante nesta discussão é documento do UNODC *Smuggling of Migrants: a Global Review* (UNODC, 2011).

que o outro Estado teria de receber, o que, paradoxalmente, contradiz a soberania que os Estados têm de proteger as suas fronteiras, de conceder a nacionalidade, admitir e deportar estrangeiros, e de salvaguardar a segurança nacional e o interesse público. Então, segundo o primado do direito internacional, o ser humano teria o direito de sair, mas não necessariamente de entrar ou de ser recepcionado por outro Estado, o que torna o direito à migração ineficaz (PEDRA J. B. & BARBOSA, 2014).

Outro elemento fundamental para a proteção dos direitos humanos dos migrantes é a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias.⁴ A Convenção considera todos os aspectos da vida do migrante, independentemente de sua situação migratória, incluindo sua família, e a situação especial das mulheres e das crianças, além de reconhecer expressamente os direitos dos migrantes indocumentados.

Por sua vez, o tráfico de pessoas, nos termos do Protocolo de Palermo⁵ é “o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou ao uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração.”

Do conceito, apreendemos que são necessários três elementos para que o tráfico de pessoas se configure, ou seja, a ação, o meio e a finalidade de exploração. Esta exploração pode se dar de diversas formas: exploração sexual, do trabalho, servidão, e das formas mais recentes como a mendicância e a exploração para a prática de delitos como o tráfico de drogas, o contrabando e/ou o descaminho.

Com a globalização e a intensificação da mobilidade humana, tem-se observado o ressurgimento do transporte de pessoas para fins de exploração, sendo codinome da expressão “tráfico de pessoas” a expressão “escravidão dos tempos

⁴ Adotada por Resolução 45/158 de 18 de dezembro de 1990, da Assembléia Geral das Nações Unidas.

⁵ Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, conhecido como Protocolo de Palermo, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas pela Resolução 55/25, em 15 de novembro de 2000 e que entrou em vigor em 25 de dezembro de 2003; aprovado no Brasil por intermédio do Decreto nº 5.017 de 2004.

modernos” e fazendo lembrar que esta é uma das formas de violação de direitos humanos que nunca deixou de existir.⁶ Apesar de abolida a escravidão, em 13 de maio de 1888, com a Lei Áurea, a prática parece ter continuado e nunca ganhou tanta visibilidade como nos últimos 10 anos.

Migração, refúgio e tráfico de pessoas são, portanto, movimentos populacionais complexos chamados de fluxos mistos (PEDRA J.B. & BARBOSA, 2014) que se encontram e se confundem, sendo a linha que diferencia uma situação de outra muito tênue.

O mundo dos fatos tem noticiado e tido dificuldades para distinguir uma situação da outra⁷. A imprensa principalmente chama de tráfico de pessoas situações claras de refúgio. A exemplo, os migrantes que saem da costa da África pelo mediterrâneo em busca de refúgio na Europa, e que são chamados pela mídia como vítimas de tráfico de pessoas, sendo que o elemento da exploração no local de destino, na maioria dos casos, inexistente.⁸ No limite, são situações de contrabando de migrantes. Assim como há casos de haitianos que poderiam ser requerentes de refúgio no Brasil, mas que por desconhecimento acabam sendo vítimas de tráfico de pessoas e que não necessariamente são identificadas como tal.⁹

2 QUANTIFICANDO (!) MOVIMENTO OU MOBILIDADE NA AMÉRICA DO SUL: O CASO DO BRASIL

Os fluxos intrarregionais, com destaque da América do Sul para o Brasil, têm aumentado. Houve na América Latina e no Caribe, nos primeiros cinco anos do

⁶ A expressão “escravidão dos tempos modernos” é inclusive o slogan do Freedom Project financiado pela rede de televisão internacional CNN. Outra expressão comumente utilizada é “escravidão contemporânea.” Veja Justin Guay, *The Economic Foundations of Contemporary Slavery*.

⁷ Veja mais em pesquisa sobre o Tráfico de pessoas na imprensa brasileira em: (Repórter Brasil & UNODC, 2014).

⁸ http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/04/150419_tragedia_mediterraneo_ue_rm;
<http://noticias.r7.com/videos/ue-aprova-missao-para-combater-trafico-humano-pelo-mar-mediterraneo/idmedia/555b2f850cf23d3c1aa53124.html>;
http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/04/150420_regras_ue_imigrantes_rb. Dentre outras reportagens sobre o tema, onde a descrição é de casos de pessoas que buscaram refúgio, e que entraram voluntariamente, apesar da ausência de alternativas, nas embarcações, pessoas que quando chegaram no local de destino não foram vítimas de exploração, pessoas que talvez tenham pago pelo transporte e tenham solicitado apoio de um terceiro (coiote) no trajeto. Mas que não podem ser chamadas de vítimas de tráfico de pessoas devido a inexistência de exploração no local de destino.

⁹ <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/05/1460493-rede-de-coiotes-controla-trafico-de-haitianos-ao-pais.shtml>.

terceiro milênio, um significativo aumento do número de migrantes internacionais, passando de 21 milhões, em 2000, para 26 milhões, em 2005. Essa cifra representa 13% dos cerca de 200 milhões de migrantes internacionais em nível mundial (MARINUCCI, s.d.). Em verdade, esta cifras tem aumentado desde 1970, com uma certa desaceleração em 1980, e novo crescimento em 1990 (MARINUCCI, s.d.).

O fluxo para o Brasil dos países da América do Sul principalmente tem, no entanto, aumentado desde a década de 1970 (IMILA/CELADE, 2000). De 1960 a 1990, o número de brasileiros em países como Argentina, Bolívia, Colômbia, Chile, Peru, Venezuela diminuiu, enquanto que o número dos nacionais destes países no Brasil aumentou. A situação dos migrantes econômicos ganha destaque tendo em vista os avanços econômicos que o País tem feito nos últimos anos e seu potencial de atração.

Particularmente de 1980 em diante, o Brasil passou a receber imigrantes de países como a Bolívia, Paraguai, Chile, Peru. Destaque deve ser dado também aos bolivianos de baixa qualificação e renda, que se dirigem ao Brasil tendo em vista a instabilidade política deste e a pobreza que tem afetado diferentes regiões do país. Mas também passou a receber nacionais de países como a Coreia, China, e de diversos países do continente africano (PATARRA, 2012). Durante a década de 1990, devido às guerras civis da Angola, Libéria e Serra Leoa e, na década seguinte, às guerras na República Democrática do Congo e no Iraque, identifica-se que boa parte dos refugiados chegou ao Brasil.

A longo da década dos anos 2000, estima-se que o número de migrantes estrangeiros residentes no Brasil tenha quase dobrado: segundo dados do Censo IBGE, 181.111 estrangeiros chegaram no Brasil, dos quais 121.422 chegaram nos últimos cinco anos, indicando o impacto da crise econômica mundial dos anos 2008 nos fluxos migratórios. Destes 121.422 estrangeiros, 113.790 residiam no meio urbano e 7.632 residiam no meio rural (IBGE, Censo 2010).¹⁰

¹⁰ O Censo do Instituto Brasileiros de Geografia e Estatística (IBGE) contabiliza o total de indivíduos que residiam no Brasil na data de referência do Censo, qual seja 1 de agosto de 2010 e considera somente indivíduos com um local habitual de residência, excluindo os temporários. Os dados do Censo IBGE aqui apresentados foram tabulados e fornecidos pela Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais (DPE/COPIS).

A Polícia Federal, cujo sistema de registro é mais amplo e que capta também os temporários, registrou o número de 422.034 estrangeiros¹¹, o que significa cerca de 0,2% da população brasileira.

A nacionalidade de maior frequência em ambas as fontes de informação, no entanto, é a boliviana, atingindo 20% dos registros do SINCRE e 15% do Censo IBGE (FERNANDES, CASTRO & BATISTA, 2015). Também merecem destaque os naturais do Paraguai, Argentina e Peru.

O perfil migratório do país, portanto, mudou não só em termos de quantidade, mas também em relação às características dos fluxos de imigração. Há nova alternância no fluxo migratório brasileiro, com a tendência de voltar a ser um país de destino para migrantes internacionais.

Começaram a ser identificados fluxos imigratórios de diversas naturezas, incluindo migrantes econômicos e suas famílias (de dentro e fora da América do Sul; nacionais dos Estados-Partes e Associados do Mercosul, além de nacionais de países terceiros), com e sem documentos, solicitantes de refúgio e refugiados, migrantes ambientais e estudantes estrangeiros, brasileiros retornados, empreendedores, trabalhadores e migrantes em situação de rua, pessoas traficadas, exploradas e contrabandeadas. São migrantes temporários, sazonais, de longa duração ou permanentes, entre eles crianças e adolescentes, homens, mulheres e transgêneros, e as causas e as motivações que os levam ao deslocamento são variadas.¹²

Os desastres naturais, os conflitos armados, o empobrecimento e/ou a desigualdade social, a indução cultural, provocada pela atração exercida pelos modos de vida e padrões de superconsumo dos países ricos, que motiva muitas pessoas a buscar acesso nesses países, são algumas das causas ou motivações mencionadas na literatura. O caso dos refugiados haitianos, já no novo século,

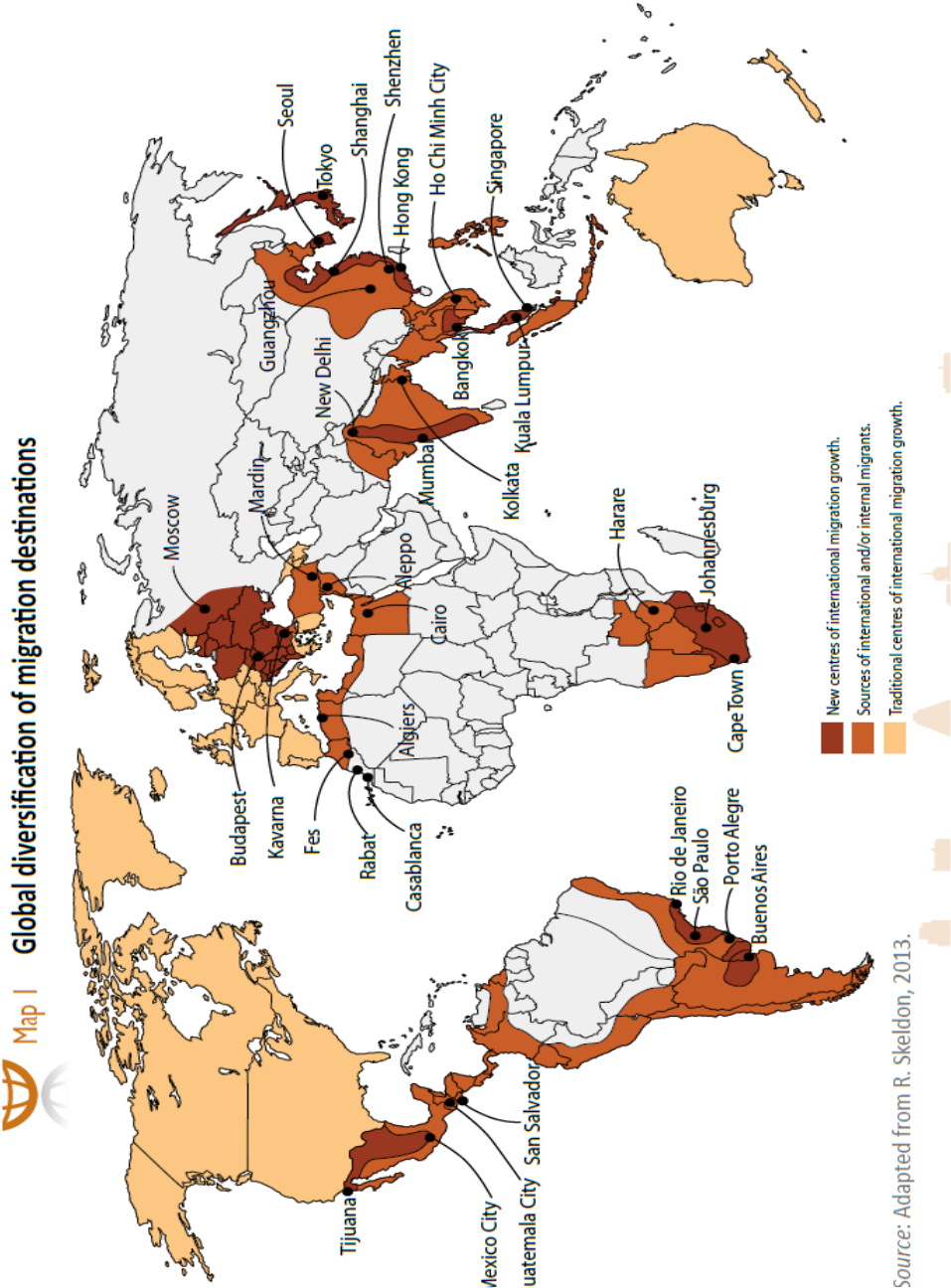
¹¹ Os dados do Sistema Nacional de Cadastramento de Registro de Estrangeiros (SINCRE) aqui apresentados referem-se ao total de registros de estrangeiros realizados na década de 2000, mantendo em seus bancos de dados inclusive os indivíduos que porventura já tenham reemigrado ou tenham falecido. Mas é limitado obviamente aos migrantes documentados e que estão formalmente registrados no Brasil. Os dados do SINCRE foram disponibilizados pela Coordenação Geral de Polícia de Imigração.

¹² Estas informações são reveladas eminentemente por pesquisas qualitativas tendo em vista as limitações do método quantitativo, no que diz respeito à identificação destas mais variadas (e não registradas) situações, e a própria ocultez de alguns fenômenos.

“embora pouco representativo da realidade migratória brasileira, serviu como laboratório das vicissitudes do ‘ser potência’” (VENTURA & ILLES, 2012). Além disso, a abertura e transnacionalização dos mercados, as maiores facilidades para viajar, a difusão de informações e divulgação em escala planetária sobre opções em outros países, os laços étnicos e familiares, as oportunidades e as exigências de experiência internacional para avançar nos negócios, na profissão ou na carreira, bem como a globalização, determinada pela interdependência cada vez maior entre os países.

A Organização Internacional da Migração (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2015) destaca que os migrantes estão sendo cada vez mais atraídos para países que estão experimentando crescimento econômico rápido como é o caso da Ásia do Leste, Sul da África, Oeste da Índia e Brasil. Veja o Mapa 1 que destaca as cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre como novos centros de imigração internacional.

Figura 1 – Destinos Migratórios no Mundo



Fonte: International Organization for Migration, 2015.

Segundo Baeninger (2012), o Brasil vem contando com a entrada de fluxos imigrantes de mão-de-obra qualificada vindos da Argentina e do Chile, em direção principalmente à metrópole de São Paulo. Os estados de maior concentração de estrangeiros, segundo dados do Censo IBGE e da Polícia Federal, estaria nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Quadro 1 - Total de estrangeiros residentes no Brasil, por fonte de informação (Censo em 2010 e SINCRE em 2014), segundo a Unidade da Federação (UF) de residência

UNIDADE DA FEDERAÇÃO (UF)	SINCRE (PERMANENTES)	CENSO
SP	93.068	66.223
RJ	23.205	15.667
PR	11.453	20.894
RS	8.960	11.560
SC	7.176	8.419
BA	6.708	6.102
MG	5.821	10.614
CE	4.934	3.555
AM	3.565	5.283
MS	3.476	6.142
RN	3.456	1.719
DF	3.104	3.830
ES	2.799	2.569
PE	2.582	2.441
GO	2.376	4.066
RO	1.433	1871
PA	1.426	1.865
PB	1.153	1.093

AL	1.010	609
MT	996	2.613
MA	788	651
AC	617	769
RR	564	1.022
SE	445	314
AP	289	562
TO	262	404
PI	245	254
TOTAL	191.911	181.111

Fontes: IBGE, Censo 2010, Banco Multidimensional de Estatísticas - BME, Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/SINCRE/Coordenação Geral de Polícia de Imigração-PF/MJ](http://www.ibge.gov.br/SINCRE/Coordenação%20Geral%20de%20Polícia%20de%20Imigração-PF/MJ)

Na América do Sul, inclusive, Brasil e Argentina são os países que mais atraem migrantes econômicos, principalmente pelos baixos custos da viagem e devido à extensa e comum fronteira seca (AZEVEDO, 2005). Veja que dos estados com maior número de imigrantes, três fazem fronteira seca com a América do Sul.

Já dentre os municípios da área de fronteira, pode-se dar destaque ao de Foz do Iguaçu, que com uma população de 256 mil habitantes, teria 8.771 estrangeiros, ou seja, 3,4% da sua população, dos quais 4.482 de origem do Paraguai, segundo o Censo IBGE (2010). Outro município de fronteira a ter uma população estrangeira também expressiva é o de Ponta Porã, com um total de 2.758 estrangeiros, cerca de 3,5% da sua população de 77.872 habitantes, dos quais 2.454 são paraguaios. Guajará-Mirim é também município com população estrangeira expressiva; dos 41.656 habitantes, 947 são estrangeiros, 2,27% da população.¹³

Apesar disso, o Brasil ainda conta com um contingente muito reduzido de imigrantes, que apesar de totalizarem cerca de 500 mil pessoas,¹⁴ representam

¹³ Fonte: Censo IBGE 2010. Foram destacados três municípios da área de fronteira que fizeram parte da pesquisa “Municípios de Fronteira: Mobilidade Transfronteiriça, Migração, Vulnerabilidades e Rede Local”, conduzida pelo ICMPD (International Centre for Migration Policy Development), no âmbito do projeto MT Brasil (Migrações Transfronteiriças: fortalecendo a capacidade do Governo Brasileiro para gerenciar novos fluxos migratórios). Publicação no prelo.

¹⁴ Fonte: SINCRE, Polícia Federal, 2015.

apenas 0,2% da população. A própria Organização Internacional para a Migração (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2013) reforça que o Brasil é ainda um dos principais países emissores da América do Sul, e boa parte destes emigrantes residem em países vizinhos como o Paraguai. Dados e estimativas do MRE/DAC¹⁵ confirmam esta informação, segundo os quais cerca de 200.000 brasileiros¹⁶ estariam residindo atualmente no Paraguai, sendo o principal país de destino na região. Excepcionalmente, a migração Brasil-Paraguai é recíproca. Há uma significativa migração transfronteiriça, de tal forma que brasileiros e paraguaios constituem, reciprocamente, o principal estoque de migrantes regionais dos dois países. Em seguida, fica a Bolívia, com cerca de 50.000 brasileiros, a Argentina, com cerca de 40.000 brasileiros, Uruguai e Guiana Francesa com cerca de 30.000 brasileiros, e Suriname com cerca de 20.000 brasileiros, e Venezuela, com cerca de 15.000 brasileiros (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2013).

A pesquisa ENAFRON (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2013) identificou também em 2013, fluxos migratórios dos estados do Amapá para a Guiana Francesa, principalmente pelo município de Oiapoque; de Roraima para a Venezuela; de Santa Catarina para a Argentina; do Rio Grande do Sul e Paraná para o Paraguai, sendo que os fluxos aumentaram com os acordos de livre circulação do Mercosul.

De qualquer sorte, a intensa dinâmica que está na própria essência dos conceitos de mobilidade espacial da população e migração, além das dificuldades de se registrar migrantes que entram e permanecem nos países de destino sem a documentação e amparo legal necessários, torna a produção de estimativas confiáveis um desafio constante (FERNANDES, CASTRO & BATISTA, 2015). Em particular no Brasil, a fragilidade dos sistemas de registro de dados, observada em outras áreas do conhecimento tais como a segurança pública, a assistência social, a educação, ou seja, não somente no que diz respeito à migração, torna essa tarefa ainda mais difícil.

¹⁵ Dados enviados através de correspondência eletrônica com o Departamento de Assistência Consular do Ministério das Relações Exteriores em maio de 2013. Este número de brasileiros emigrantes é construído a partir do número de brasileiros registrados nas representações consulares no exterior e estimativas feitas pelas representações diplomáticas brasileiras no exterior.

¹⁶ Segundo estimativas da OIM (2012) seriam cerca de 500.000 brasileiros.

Mais difícil ainda é se distinguir situações de migração econômica livre e espontânea, de situações que requerem um cuidado maior, acolhida e proteção deste migrante, como é o caso do refúgio, ou até mesmo a intervenção da justiça criminal, como é o caso do tráfico de pessoas. A área de fronteira seca com a América do Sul, especialmente, é um espaço dotado de complexidades e peculiaridades que, ainda que ontologicamente, promovem essa confusão e dificultam a atuação estatal para a proteção dos direitos desses migrantes. As condições geográficas, climáticas e de vegetação da região da Amazônia e do Pantanal; a baixa densidade demográfica;¹⁷ a grande extensão territorial; a distância geográfica dos grandes centros decisórios e das capitais; a diversidade dos modos de exploração econômica; a carência de serviços públicos essenciais - dentre estes saúde, assistência social, educação e segurança pública; a dificuldade de comunicação e de acesso; a multiculturalidade, diversidade de línguas e de etnias; são fatores que contribuem para a ausência de clareza destes conceitos e para a quasi-ausência de assistência e proteção destes migrantes em situação de vulnerabilidade.

3 MIGRAÇÃO, REFÚGIO E TRÁFICO DE PESSOAS: VULNERABILIDADE E EXPLORAÇÃO

Os registros administrativos conseguem relativamente quantificar e qualificar as situações de migração e refúgio documentados. No entanto, são fontes limitadas no que diz respeito àquilo que seja indocumentado ou naturalmente subnotificado como o tráfico de pessoas. As pesquisas qualitativas, no entanto, alcançam e qualificam esse universo, ainda que não cheguem a quantificar, demonstrando a exploração do migrante que almeja alcançar território estrangeiro, inclusive o Brasil, em busca de melhores condições de trabalho (migração econômica), estudo e reunião familiar; fugindo de situações de violência ou vivenciando situações de exploração, que podem ser descritas como contrabando de migrantes e tráfico de pessoas.

Revisão breve da bibliografia nos mostra casos de exploração, identificados particularmente na área de fronteira seca do Brasil com a América do Sul.

¹⁷ Com exceção do estado do Rio Grande do Sul, que possui o maior número de cidades gêmeas do país (13).

A pesquisa ENAFRON (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2013) revelou situações de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, exploração do trabalho e adoção ilegal, que são mais frequentemente citadas na literatura. Mas também revelou novas modalidades que até então não tinham sido mencionadas nas pesquisas conduzidas no Brasil: exploração da mendicância, servidão doméstica de crianças e adolescentes – ou as meninas “adotivas” – e pessoas exploradas para o fim de transporte de substâncias ilícitas entorpecentes, identificadas erroneamente como mulas e criminalizadas, além dos meninos traficados e explorados por times de futebol. Quanto ao perfil, revelou a variedade: homens, mulheres, crianças e adolescentes do sexo feminino, masculino e transgêneros, cuja característica comum é a vulnerabilidade, seja pelas condições socioeconômicas, seja pela presença de conflitos familiares, seja pela violência sofrida na família de origem.

Revelou ainda casos de tráfico de pessoas indígenas pela fronteira seca nos estados do Acre, Santa Catarina, Roraima, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso. A pesquisa revelou a falta de conhecimento sobre este assunto, e a ocultez ainda maior deste fenômeno, haja vista o modo de vida de algumas populações indígenas, cuja mobilidade é intrínseca (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2013).

O *modus operandi* do tráfico de pessoas depende do perfil da vítima e da modalidade de exploração: as pessoas são recrutadas, aliciadas, convencidas de uma vida melhor no local de destino; crianças e adolescentes são levadas inclusive por pessoas conhecidas (os recrutadores são amigos, familiares, vizinhos). Pessoas com o mesmo perfil da vítima são inclusive os “recrutadores/as”, a exemplo, os conhecidos como “gatos” na exploração do trabalho. Quantias são “anotadas” pelo transporte, alimentação, alojamento, e transformadas em dívidas a serem pagas com o sofrimento, a violência, a exploração e o medo de represálias. Para alguns, é uma mera relação negocial, e a dívida deve ser paga; é uma troca de favores. Vítimas se identificam com seus exploradores e veem neste um aliado, o que explica porque estas não procuram a polícia nem os serviços de assistência para noticiar o crime. Não se sentem vítimas. É tênue a linha de distinção nestes casos entre troca de favores e ajuda no processo de migração e busca de trabalho, por um lado, e tráfico, exploração e contrabando de migrantes, por outro.

Não somente a falta de conhecimento sobre o assunto, mas a realidade da dificuldade de deslocamento, relacionada às precariedades das vias de transporte na região, além das grandes dimensões territoriais, de estados como o Amazonas e o Pará, e das características da vegetação e do relevo de determinadas faixas de fronteira (Rondônia, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Amazonas), criando um certo isolamento entre as localidades e favorecendo o estabelecimento de organizações criminosas, são todos fatores que contribuem para a dificuldade na identificação de casos e no diagnóstico da realidade, e para a perpetuação do crime de tráfico de pessoas nas áreas de fronteira (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2013).

Revelou ainda que as chamadas “rotas do tráfico” seriam impulsionadas ou ainda, alimentadas, pelas situações de vulnerabilidade das pessoas, leia-se migrantes em situação de pobreza, ausência de oportunidades de trabalho e alternativas de renda, alguns até vítimas de violência doméstica e intrafamiliar. Para além disso, destacou que não existem rotas, e que estas não podem ser identificadas ou reprimidas posto que o que causa o tráfico de pessoas é a condição de vulnerabilidade das pessoas, de um lado, e a demanda por determinado serviço ou “produto” de outro, tornando o fenômeno dinâmico e de difícil mensuração e identificação (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2013).

Da mesma forma, diagnóstico realizado pela ASBRAD¹⁸ em quatro municípios da Amazônia localizados em região de tríplice fronteira, com o objetivo de conhecer a situação de vulnerabilidade de crianças e adolescentes ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, levantou casos de violência contra crianças e adolescentes, com indícios de tráfico para fins de exploração sexual. No entanto, os entrevistados, apesar de descreverem os casos como tal, informam que “nunca ouviram falar de um caso de tráfico de pessoas” no município. Também não há registro de inquéritos na Polícia Federal, demonstrando a falta de reconhecimento destas formas de violência e a dificuldade de serem identificadas, por agentes públicos com pouco ou nenhum conhecimento sobre os temas (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA & ASSOCIAÇÃO

¹⁸ Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude

BRASILEIRA DE DEFESA DA MULHER, DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE, 2012).

Ainda segundo o mesmo relatório da pesquisa, o deslocamento de uma criança ou adolescente para os países vizinhos ao Brasil é percebido como um deslocamento entre bairros de uma mesma cidade. “Essa visão pode atrapalhar a identificação de situações de tráfico de crianças e adolescentes para fins de exploração sexual.” (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA & ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DEFESA DA MULHER, DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE, 2012).

Anteriormente a estas duas pesquisas, a SO Direitos¹⁹ também revelou situações de tráfico de mulheres do Norte do Brasil e da República Dominicana para o Suriname (HAZEU, 2008).

Silva & Oliveira (2015)²⁰ relatam a trajetória de migrantes entre países da América do Sul e o Brasil, na sua maioria haitianos. Relatam que Mirville²¹ resolveu deixar o Haiti e tentar a universidade pública no Brasil. Seguiu as vias formais para conseguir o visto, no entanto, alega que pagou aproximadamente “dois mil dólares entre taxas e propinas para burlar a fila de inscritos no escritório da embaixada. Depois, mais algum dinheiro para a “agência de viagens Shalon de propriedade do pastor da igreja batista Filadélfia onde a família frequenta os cultos. Foram informados pela vendedora do “pacote de viagem” que estaria “incluído todo o traslado desde Porto Príncipe, com escalas em Santo Domingo, Panamá, Quito, Lima e Manaus”. No entanto, ao chegar em Lima, foi informado de que o pacote de viagens terminava ali. Como tinha recursos próprios, conseguiu entrar por Tabatinga, onde foi direto ao Posto da Polícia Federal e em poucos minutos carimbou seu visto e se dirigiu até Manaus.

¹⁹ Sociedade de Defesa dos Direitos Sexuais na Amazônia

²⁰ As entrevistas foram realizadas entre 2010 e 2014 com migrantes nas fronteiras da Amazônia. As pessoas entrevistadas foram contatadas a partir das redes de migrantes acompanhadas por dois grupos de pesquisa: GEMA - Grupo de Estudos Migratórios da Amazônia, vinculado à Universidade Federal do Amazonas, e o GEIFRON - Grupo de Estudo Interdisciplinar em Fronteiras da Universidade Federal de Roraima (Silva & Oliveira, 2015).

²¹ Nome fictício usado pelos autores.

Diferentemente de Mirville que já chegou no Brasil com visto, Lisbet arriscou-se na modalidade convencional e quis tentar a solicitação de visto humanitário na fronteira com o Peru, na cidade de Brasília. Para tanto, arriscou-se com um grupo de contrabandistas, que inclusive receberam o pagamento da parte do seu marido, que já estava no Brasil desde 2011. Lisbet relata que “a viagem até Brasília teve inúmeros percalços e durou exatos 67 dias. Dentre as diversas situações pelas quais passou, incluindo fome e humilhação, sofreu abuso sexual por diversas vezes e por homens diferentes.” (SILVA & OLIVEIRA, 2015).

Relatam ainda a história de Amanda, peruana que está indocumentada no Brasil, e que, por conta da irregularidade, tem negado seus direitos trabalhistas, seus direitos sociais, não pode adquirir bens nem crédito em seu nome e não tem acesso aos programas sociais (SILVA & OLIVEIRA, 2015)²²

Estes são somente alguns dos extratos de algumas das pesquisa conduzidas e relatos de violações pelas quais os migrantes passam na área de fronteira do Brasil com a América do Sul, reforçando as teses da fluidez do conceito de fronteira, da ausência de redes preparadas para atender estes migrantes, contribuindo para a vulnerabilidade e invisibilidade destas pessoas e reforçando a necessidade da releitura dos conceitos e da legislação migratória, para a proteção dos direitos fundamentais dos migrantes, refugiados e vítimas de tráfico de pessoas.

4 À GUIA DE CONCLUSÃO: REVISITANDO CONCEITOS

Fronteira significa “terra que está à frente de outra” ou “limite entre dois territórios”. É basicamente o “limite da terra conhecido”, conceito que está intimamente ligado a outros três, quais sejam Estado, território e população (ZAPATA-BARRERO, 2012). Este é o conceito tradicional de fronteira, e as expressões que estão relacionadas ao mesmo. A fronteira é, portanto, resultante de um processo histórico de divisão, nem sempre pacífica, dos territórios, e representa por excelência a preocupação do Estado em garantir sua soberania e a segurança da

²² As entrevistas foram realizadas entre 2010 e 2014 com migrantes nas fronteiras da Amazônia. As pessoas entrevistadas foram contatadas a partir das redes de migrantes acompanhadas por dois grupos de pesquisa: GEMA - Grupo de Estudos Migratórios da Amazônia, vinculado à Universidade Federal do Amazonas, e o GEIFRON - Grupo de Estudo Interdisciplinar em Fronteiras da Universidade Federal de Roraima (Silva & Oliveira, 2015).

população no seu território. A fronteira internacional, consubstancial à existência do próprio Estado (SMITH, 1991), estabelece o campo de atuação da soberania nacional (PÉREZ-AGOTE, 1986).

No entanto, as “fronteiras” têm cada vez mais perdido seu “território” (ZAPATA-BARRERO, 2012). E isto fica evidente em algumas regiões do mundo como a América do Sul. As fronteiras estão deixando de ser vistas como linhas geográficas definidas, mas sim como resultantes de um processo dinâmico e de uma realidade construída, política e socialmente²³ e em permanente mudança, tendo em vista a mobilidade humana que tem se acentuado com o processo de globalização contemporânea. Hannerz (1997) destaca que “fluxo, mobilidade, recombinação e emergência tornaram-se temas favoritos à medida que a globalização e a transnacionalidade passaram a fornecer os contextos para nossa reflexão sobre a cultura”.

Com isto, intensificam-se os processos migratórios, incluindo obviamente as situações mais variadas de migração documentada, indocumentada, refúgio e tráfico de pessoas. Em verdade, os fluxos migratórios da contemporaneidade são um rasgo estrutural, sistêmico, de ordem mundial, impostos pelo modelo de globalização. E na medida em que a globalização aumenta, intensificam-se também as migrações (DE LUCAS, 2004). Desta feita, hoje em dia e como consequência da globalização, as fronteiras não mais imobilizam, mas são atravessadas (HANNERZ, 1997).

Nesse sentido, a permeabilidade das fronteiras que integram os países da América do Sul, num contexto de integração econômica regional, vem contribuindo para a intensificação dos deslocamentos populacionais e da migração em suas diversas formas. Em verdade, na atualidade a migração se transformou em um fenômeno da mobilidade. Mais importante do que os deslocamentos populacionais entre áreas de origem e de destino, é a capacidade das pessoas ou dos migrantes em circular, construir e se apropriar de espaços, dessa maneira, produzindo territórios e identidades sociais (MENEZES, 2012). Mais importante do que fluxos migratórios ou itinerários, é entender a dinâmica ou o conceito de territórios circulatorios, que

²³ Para mais sobre o assunto, ver Anderson, Benedict (1983).

compreendem as redes definidas pelas mobilidades de populações que possuem o seu status de saber-circular (TARRIUS, 2000).

Inclusive, itinerários, circuitos ou fluxos migratórios são cada vez mais complexos e mundializados e, a partir deles, surgem novas rotas imprevisíveis e inéditas, não podendo mais ser pontos de referência para qualquer análise. Ou não podendo mais ser previstas, traçadas, definidas, tamanha a mutabilidade.

Nesta perspectiva, é mais o sujeito “em mobilidade” e “em circulação”, ao qual se atribui a condição legal de “emigrante” ou “imigrante”, que deveria estar no cerne da análise e da proteção, não, e definitivamente não, os territórios.

Para tanto, é essencial que as diversas faces desse fenômeno social complexo sejam conhecidas, quantificadas e qualificadas, compreendidas, discutidas; e, transformadas em conhecimento, possam orientar políticas que englobem a proteção e a garantia dos direitos humanos dos cidadãos envolvidos neste complexo processo, sejam estes migrantes, refugiados ou vítimas de tráfico de pessoas.

Ou seja, se a globalização é um processo irreversível, que intensificou os fluxos migratórios e que relativizou ainda mais o conceito de fronteira, irreversível, pois, é, e já parte da contemporaneidade, o fenômeno da migração. Desta feita, mobilidade e migração, nas suas mais variadas interpretações deixam de ser exceção e passam a ser regra, confundindo-se mais ainda com a história da humanidade.

E os processos migratórios ou de mobilidade na área de fronteira deixam muito mais evidente esta nova dinâmica social: que a globalização é irreversível, que os fluxos migratórios tendem a se intensificar, e que a dimensão dos territórios e as fronteiras deixam de ser as barreiras impostas legalmente para ser as barreiras impostas ou criadas pela própria dinâmica social das localidades.

E finalmente, que o elemento central dessa discussão não é o deslocamento, o processo de migração, no sentido de se identificar rotas ou fluxos, mas o ser humano sujeito destes processos de mobilidade ou de migração, ao qual se deve respeito e proteção.

Inclusive, traço característico da imigração estrangeira no cenário da globalização é a condição de indocumentados desses imigrantes (SALES, 1991;

PATARRA E BAENINGER, 1995), o que não é fácil de ser revelado pelos mecanismos regulares de contabilização ou registro de migrantes no Brasil, quer sejam o Censo IBGE e os dados da Polícia Federal, tornando ainda mais difícil a identificação e qualificação destas pessoas, e a mensuração desses fenômenos e fluxos.

Na área de fronteira do Brasil com a América do Sul, deslocamentos populacionais, com características de mero deslocamento ou de migração efetivamente, são frequentes e evidentes. E estes movimentos têm se intensificado, a partir dos anos 2000 principalmente, com a chegada de grupos ou pessoas de nacionalidades pouco vistas outrora no Brasil. Em números, talvez, estas pessoas não representem grande quantidade, ou seja, cerca de 0,2% da população. Mas é essencial conhecer os protagonistas destes movimentos migratórios; as razões para o(s) deslocamento(s); suas vulnerabilidades (anteriores, concomitantes e posteriores ao processo migratório) e os obstáculos (dos mais diversos) encontrados no percurso e ao chegarem ao Brasil, posto que seres humanos que merecem proteção, respeito, independentemente de suas nacionalidades ou “etiquetas”. É ainda nesse contexto que se deve levantar e compreender a exploração destas formas de movimento, ou a exploração destas pessoas em movimento, por aqueles que dominam a informação, conhecem os meios e possibilitam ou facilitam estes deslocamentos ou a migração entre fronteiras. Ou simplesmente, por aqueles que tornam a “mobilidade” um meio de vida. A condição de vulnerabilidade destas pessoas, e migrantes, é pressuposto, e prato cheio para aqueles que querem auferir lucro, ou simplesmente, conseguir o seu ganha pão.

Indubitavelmente, tornar as fronteiras em barreiras à circulação, circulação esta que na fronteira brasileira acontece espontaneamente, ao contrário do que alguns pensam, seria um prejuízo para o migrante que ficaria ainda mais desprotegido e sujeito às formas de exploração que circundam o direito humano de migrar. Mas é importante aprender a gerenciar estes fluxos, compreendê-los e compreender os sujeitos destes movimentos.

A liberdade de movimento na América do Sul não pode ser comprometida e deve ser respeitada e garantida, mas devem ser adotados instrumentos que possam

garantir o respeito a esta livre circulação e o respeito a estes deslocamentos populacionais ainda anteriores à demarcação política dos territórios. Devem ser adotados principalmente mecanismos de proteção aos direitos humanos destes migrantes, que, em razão do marco legal nacional indefinido e da ausência de clareza na política migratória nacional, têm sido submetidos às mais diversas formas de exploração, tais como o contrabando de migrantes e o tráfico de pessoas, entre o Brasil e países da América Central e do Sul.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Benedict (1983). *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. UK: Verso.

AZEVEDO, Flávio Antônio Gomes (2005). *A presença de trabalho forçado na cidade de São Paulo – Brasil/Bolívia*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Faculdade de Economia e Administração da USP (FEA/USP).

BAENINGER, Rosana (2012). *O Brasil na rota das migrações latinoamericanas*. In BAENINGER, Rosana (org.). *Imigração Boliviana no Brasil*. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp.

DE LUCAS, Martín F. J. (2004). *Como introducir el principio de justicia en las políticas de inmigración*. In Miraut, Martin (coord.). *Justicia, Migración Y Derecho*. Madrid: Di Kinson.

FERNANDES, Duval Magalhães; Castro, Maria da Consolação Gomes de & Batista, Nayara. *Coleta e Disseminação de Informações na Área de Migração Internacional no Brasil*. Relatório de Pesquisa produzido no âmbito do Projeto “Migrações transfronteiriças: fortalecendo a capacidade do Governo Federal para gerenciar novos fluxos migratórios” - MT Brasil. Viena: International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), 2015.

HANNERZ, Ulf (1997). *Fluxos, Fronteiras, Híbridos: Palavras-Chave da Antropologia Transnacional*. *Mana*, 3 (1) :7-39.

HAZEU, Marcel (Coord.) (2008). *Pesquisa tri-nacional sobre tráfico de mulheres do Brasil e da República Dominicana para o Suriname: uma intervenção em rede*. Belém: Sodireitos.

IBGE, Censo (2010). *Banco Multidimensional de Estatísticas - BME*, Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (2015). World Migration Report. Migrants and cities: new partnerships to manage mobility. Geneva: IOM.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (2013). World Migration Report. Migrant, Well-being and Development. Geneva: IOM

MARINUCCI, Roberto (s.d.). Migrações Internacionais Intra – Regionais na América Latina e no Caribe. s.d. Disponível em:
http://www.csem.org.br/pdfs/migracoes_em_america_latina_e_caribe_roberto_marinucci.pdf

MENEZES, M. A. de (2012). Migrações e mobilidades: repensando teorias, tipologias e conceitos. In: Teixeira, P. E.; Braga, A. M. C.; Baeninger, R. (Orgs.). Migrações: implicações passadas, presentes e futuras. São Paulo: Cultura Acadêmica.

PEDRA J. B., Alline & BEZERRA CAVALCANTI BARBOSA, Joana (2014). A tríade ocasional: vulnerabilidade, migração e tráfico de pessoas. In Michelle Guerardi, (org.) Cadernos Temáticos sobre Tráfico de Pessoas. Vol. 2, 71-92. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

ONU. (1998). Recommendations on statistics of international migration. Revision 1 ST/ESA/STAT/SER.N/581.REV1. New York.

PATARRA, Neide Lopes (2012). Brasil: país de imigração? E-Metropolis, n. 9, ano 3.

PATARRA, N. & BAENINGER, R. (1995). Migrações Internacionais Recentes: o caso do Brasil. In: Pellegrino, A. (comp.) Migración e Integración. Ediciones Trilce, 1995.

PÉREZ-AGOTE, Alfonso (1986). La identidad colectiva. Una reflexión abierta desde la Sociología. Revista de Occidente, nº 56, p. 76-90.

REPÓRTER BRASIL & UNODC (2014). Tráfico de Pessoas na Imprensa Brasileira. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça.

SALES, Teresa (1991). Novos Fluxos Migratórios da População Brasileira. Revista Brasileira de Estudos de População, v. 8, n. 1 e 2, jan./dez.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA & ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DEFESA DA MULHER, DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE (2012). Metodologia de Atendimento Humanizado a Crianças e Adolescentes Vítimas de Tráfico de Pessoas para fins de Exploração Sexual em Região de Fronteira. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA (2013). Pesquisa ENAFRON – Diagnóstico sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteira. Brasília: Ministério da Justiça.

SILVA, João Carlos Jarochinski & Oliveira, Márcia Maria de (2015). Migrações, Fronteiras e Direitos na Amazônia. REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, Ano XXIII, n. 44, p. 157-169, jan./jun.

SMITH, Anthony D. (1991). Nation identity. Hardsmondworth: Penquim Books.

TARRIUS, A. (2000). Leer, Describir, interpretar las circulaciones migratorias: conveniencia de la noción de territorio circulatorio. Relaciones: estudios de historia y sociedad, v.XXI, n.83: Los nuevos hábitos de la identidad.

TERESI, Maria Verônica; Healy, Claire (2012). Guia de Referência para a Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça.

VENTURA, Deise & ILLES, Paulo (2012). Qual a política migratória do Brasil? Le Monde diplomatique Brasil. Disponível em <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>. Acesso em 10 de setembro de 2015.

ZAPATA-BARRERO, Ricard (2012). Teoría Política de la Frontera y la Movilidad Humana. Revista Española de Ciencia Política. 29, 39-68.

O PAÍS DE ORIGEM DE UMA EMPRESA MULTINACIONAL IMPORTA? LÓGICAS INSTITUCIONAIS EM CONFLITO E EM COOPERAÇÃO NA RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL

Annie Lamontagne*²

1 INTRODUÇÃO

Os debates sobre responsabilidade social empresarial (RSE) são múltiplos, devido à ausência de definição consensual sobre o que é, a que serve e para quem é dirigida. O senso comum e o discurso promovem a ideia de “valor compartilhado”. No entanto, existe pouca evidência da lucratividade direta da RSE (BARNETT; SALOMON, 2006; CUNHA; SAMANEZ, 2013). As partes afetadas pelas atividades das empresas questionam também a integração da RSE nas práticas, além dos discursos e das normas oficiais (BRABET; DUPUIS, 2010; UTTING, 2007).

Este artigo parte de importantes questões sobre a utilidade presente e futura da RSE no setor mineiro. Primeiro, apesar da inquestionável riqueza em recursos humanos e financeiros das empresas multinacionais (EMN) de mineração, outras forças do mercado restringem as iniciativas de RSE. Como desenvolver sua contribuição social num contexto de competição global, de redução de custos e de

* Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no 38º Encontro Anual da Anpocs, em Caxambu, em 30 de outubro de 2014. As considerações finais resumem alguns achados específicos ao Brasil apresentados na tese de doutorado *A configuração institucional da responsabilidade social empresarial nas relações capital/trabalho: empresas multinacionais de mineração no Brasil e no Canadá*, defendida pela autora em 25 de março de 2015, sob orientação do Prof. Dr. Moisés Balestro, no Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas da Universidade de Brasília.

² Doutora (2015) e mestre (2010) pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas da Universidade de Brasília. Possui graduação em Ciências Sociais, com primeira concentração em Ciência Política e segunda concentração em Comunicação, pela Universidade de Ottawa, Canadá (1996). Trabalha atualmente na ONG canadense Hacking Health, como responsável pelo desenvolvimento e coordenação de equipes voluntárias em trinta cidades nos cinco continentes. Atua nas áreas de saúde e tecnologia, responsabilidade social empresarial, capacitação em direitos humanos e team-building.

primazia da ideologia que valoriza o poder dos acionistas? Segundo, já que as empresas não podem ter ação ilimitada, questiona-se o leque de suas contribuições e o que influencia suas escolhas no campo da RSE.

Estas são perguntas ambiciosas que exigiriam numerosos dados quantitativos longitudinais sobre diversas políticas e práticas, em combinação com pesquisas etnográficas sobre os processos decisórios dentro das empresas e suas negociações com *stakeholders*, inclusive com os Estados onde operam. Veremos mais adiante como conceitos teóricos a exemplo de “*embeddedness*” e variedades de capitalismo apontam para influências do contexto institucional dos países de atuação das empresas. Em razão dos recursos limitados, restringimos nossa pesquisa ao setor da mineração e estudamos em detalhe o exemplo da Vale S.A., que opera em contextos institucionais distintos no Brasil (matriz e operações) e em 27 outros países (subsidiárias) entre 2006-2014, um período crucial para a definição da sua política de sustentabilidade.

Para o mundo industrial globalizado, as empresas de mineração são imprescindíveis pela importância do seu produto. Elas se tornam também alvos de escrutínio e críticas pelos impactos negativos de suas operações. Daí os esforços do setor mineiro para se apresentar como líder em RSE. Enquanto as atividades de logística e transformação podem ser deslocadas, as atividades principais de extração estão atreladas à presença de minério. A escolha desse setor extrativo como caso de estudo se justifica também pela crescente exigência de responsabilidade social que recai sobre ele, tanto de parte dos governos como da sociedade civil³. Além disso, as próprias mineradoras têm interesse em se destacar pelas suas “boas práticas”, a fim de competirem em projetos lucrativos estatais ou privados para a extração de minério. As operações dependem de licenciamento ambiental e social em que o estado avalia as políticas de RSE das empresas.

A configuração institucional da RSE em EMN da mineração constitui, assim, um objeto de estudo privilegiado; sua estrutura representa os processos econômicos

³ Ver PNUD, 2002 e portal Jus Brasil, que mostram artigos de legislação, jurisprudência, notícias e doutrinas. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=responsabilidade+da+empresa+de+minera%C3%A7%C3%A3o>, acesso em 15 de março de 2014. Ver também sites internet de www.riosvivos.org.br e www.inesc.org.br.

da economia globalizada e os desafios de manter ao mesmo tempo um papel de sustentabilidade e de ascendência econômica. A mineração apresenta uma série de características especiais, sendo a fundamental ter suas atividades principais vinculadas ao território. Seus projetos de desenvolvimento, operação e encerramento comportam horizontes de longo prazo. As empresas necessitam mão-de-obra, desde a muito qualificada até a não qualificada. Ademais, suas atividades possuem um estreito vínculo com a infraestrutura regional e a criação de serviços.

2 TRANSFORMAÇÕES SOCIOECONÔMICAS NO BRASIL

As empresas de grande porte não são imunes às mudanças políticas e econômicas dos diferentes governos, especialmente as mineradoras, grandes consumidoras de energia, voltadas para a exportação, ligadas a um território específico e empregando milhares de pessoas. A Vale (antigamente Companhia Vale do Rio Doce – CVRD - empresa estatal) se destacou com seu papel não negligenciável de “gerar divisas e assim, ser um instrumento do desenvolvimento do país” (ex-presidente da CVRD Batista, apud. ZORZAL E SILVA, 2004). Depois da transição para uma empresa de economia mista, em 1997, a mineradora diversificou e expandiu suas áreas de operações, apesar da pouca experiência em internacionalização. A aquisição pela Vale da empresa canadense Inco em 2006 – o que tornou o Brasil o 12º maior investidor mundial em 2007 – constituiu o momento crítico da fase de expansão da empresa e sua entrada no clube dos atores globais.

Nos países emergentes e da América Latina em geral, o Estado se estabelece a partir da primeira metade do século XX como um ator estratégico para a criação de condições favoráveis ao desenvolvimento, o qual se converte em projeto nacional, abarcando a participação de empresários, trabalhadores, políticos e funcionários governamentais (SCHNEIDER, 2013). O Brasil, como economia emergente, apresentou, em 2010, um dos maiores índices de crescimento econômico da América Latina⁴. A conjuntura internacional contribuiu fortemente para esse desempenho,

⁴O Peru tinha, em 2010, a maior taxa de crescimento do PIB nas Américas, de 8,8%, seguido pelo Brasil, com 7,5%. No entanto, o volume de PIB do Brasil equivale a mais de 12 vezes o do Peru. Em 2011, a taxa de crescimento do Brasil caiu a 2,8% e a apenas 0,9% em 2012, e retomada lenta com 2,3% em 2013. Disponível em: <http://www.statistiques-mondiales.com/bresil.htm>. Acesso em 15 de março de 2014.

com as exportações à China em ascensão no auge da crise internacional de 2008-2009, enquanto a retração do comércio mundial caracterizava o mercado global⁵. Segundo estudo do IPEA (2011), o Brasil perde, no entanto, participação de mercado em todos os produtos da pauta de exportações brasileiras, exceto *commodities* primárias e “outros” (item que inclui petróleo), desde 2005. As estratégias de internacionalização das EMN privilegiam posicionamento no mercado, garantia de acesso a recursos ou aumento da eficiência (CEPAL, 2006). No caso das *multilatinas*, especialmente grupos tipo *portfolio*, a compra de competidores no exterior visava a uma maior presença no mercado, sem ligação com a produção do país de origem (SCHNEIDER, 2013). A vantagem competitiva das *hierarchical market economies* (HME) na América Latina, segundo Schneider, reside na exploração de recursos naturais, em muitos casos por não serem competitivas em inovação e produtividade. As HME têm, além disso, a característica de uma intervenção histórica do Estado na economia e no mercado de trabalho, o que induziu os empregadores a defender seus interesses diretamente com o Estado em vez de negociar através de mecanismos institucionalizados com os sindicatos⁶.

3 OS PROCESSOS DA GLOBALIZAÇÃO

As multinacionais consistem em empresas nacionais com subsidiárias em outros países (DRUCKER, 1997). Já as transnacionais estão também presentes em vários países, a fim de responder rapidamente a necessidades locais, sem as unidades nacionais terem que responder à sede da empresa. As EMN, assim, conservam de forma característica uma forte ligação com o país de origem da empresa. Elas se adaptaram paralelamente às mudanças trazidas pela globalização e aos desafios da expansão para outros ambientes culturais. Segundo David Held et al. (1999, p. 15),

⁵ A retração do comércio global foi de 22% em 2009, em relação ao ano anterior, enquanto a economia chinesa decresceu apenas 11%. Nesse período, a China se consolidou como o principal parceiro comercial do Brasil. Entre 2008 e 2009, auge da crise internacional, o total das exportações brasileiras caiu de US\$ 197 bilhões para US\$ 152 bilhões; as exportações para a China, no mesmo período, subiram de US\$ 16 bilhões para US\$ 20 bilhões. Disponível em: http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2513:catid=28&Itemid=23. Acesso em 25 de abril de 2013.

⁶ A economias de mercado de tipo coordenadas (CME – *Coordinated Market Economies*) se caracterizam no campo da gestão de recursos humanos pela relativa cooperação com os sindicatos e associações industriais, formas institucionalizadas de participação dos empregados, empregos seguros a longo prazo e investimentos em capacitação e desenvolvimentos da mão-de-obra, o que lhes dá uma vantagem comparativa em inovação e produção de bens de alta qualidade (HALL & SOSKICE, 2001).

os elementos a seguir são característicos da globalização: primeiro, dado o desenvolvimento de meios de transporte e comunicação em escala mundial, a globalização implica uma aceleração dos fluxos de capital, pessoas, bens, imagens e ideias através do mundo, apontando assim para um aumento geral no ritmo dos processos e interações globais. Segundo, sugere uma intensificação das ligações, dos modos de interação e dos fluxos que interligam o mundo, o que significa que os laços através das fronteiras, não são esporádicos ou casuais, mas de certa forma regularizados. Terceiro, a globalização implica um prolongamento das práticas sociais, políticas e econômicas através das fronteiras, de modo a possibilitar ações à distância – isto é, acontecimentos, decisões, e práticas numa área do globo podem ter consequências para comunidades e culturas em locais remotos do planeta. E, finalmente, como um resultado de toda essa aceleração, intensificação e alongamento, a globalização implica também um entrelaçamento elevado do global e do local: embora todos possam continuar a viver vidas locais, suas experiências cotidianas em certa medida se tornam globais.

4 A RSE COMO ESPELHO DESSAS TRANSFORMAÇÕES SOCIOECONÔMICAS

Fligstein (1985,1990) e Crouch (2012) mostram empiricamente que as empresas constituem uma força maior de transformação social e econômica. Crouch descreveu as conjunturas que levaram à confirmação do poder crescente das EMN frente aos poderes estatais eleitos, quer seja através do apoio infalível dos Estados para com eles ou como alvo do *lobbying* das empresas e associações industriais. O autor percebe o crescimento das atividades de RSE como uma intromissão por parte das EMN nos processos decisórios públicos.

Já que a regulamentação nacional, típica da modernidade fordista, não podia acompanhar as atividades globalizadas das EMN, surgiram **novas formas de regulação civil e supranacionais** da RSE. Estas se posicionam como alternativas ao monopólio discursivo das EMN sobre autorregulação. Os movimentos sociais, inclusive os sindicatos, se reorganizam nesse novo espaço público, igualmente procurando modelos de autorregulação além do Estado (CASTELLS, 2002; DUPAS, 2005).

A especificidade das EMN consiste em adotar estratégias globais para se beneficiarem das vantagens de uma rede criadora de valor além das próprias fronteiras e, ao mesmo tempo, de uma estratégia de integração (*embeddedness*) ao nível local, a fim de não sofrerem com a etiqueta de “forasteiro” e aproveitarem as vantagens decorrentes da participação estratégica nas políticas, associações, redes e instituições do país ou região da subsidiária (HEIDENREICH, 2012). A arte de passar de ator integrado a ator global, segundo os interesses da empresa, define a vantagem das EMN em comparação com outras empresas locais. As subsidiárias adquirem uma habilidade em traduzir as linhas diretrizes da empresa sede (*home country*) para os públicos interno e externo do país da subsidiária (*host country*). Essas diretrizes, evidentemente, carregam a identidade dos gestores da matriz e as instituições do país de origem.

Em que consistem essas linhas diretrizes de RSE? Pesquisas neste campo ainda não formularam uma definição consensual da RSE, nem uma conclusão unívoca sobre sua utilidade para as empresas. Assim, o Oxford Handbook on Corporate Social Responsibility considera as tentativas de definição da RSE antes de tudo um exercício normativo sobre as responsabilidades das empresas na sociedade, ou mesmo um exercício ideológico sobre como a economia política da sociedade deveria se organizar para limitar o poder das empresas (CRANE et al., 2008).

A maioria dos estudos existentes de RSE foca em EMN de países do Norte com subsidiárias no Sul. Os estudos que salientam a relação matriz/subsidiária, em vista do desenvolvimento sustentável, abordam, na sua maioria, também EMN com matriz num país dito desenvolvido e subsidiária(s) em países em desenvolvimento⁷. O caso da Vale, com sede no Brasil e operações nos cinco continentes, é emblemático para apresentarmos o mosaico de influências institucionais e interações entre os atores envolvidos em RSE, numa discussão que tem como pano de fundo o debate sobre a convergência ou não das práticas das EMN na globalização.

⁷ Helin & Sandstrom (2010) discutem a visão tradicional das EMN sobre a comunicação unilateral das linhas diretrizes de RSE, desde a matriz até os empregados das subsidiárias onde atuam, sem adaptá-las aos contextos locais. Foi recentemente publicado “An ‘emerging challenge’: The employment practices of a Brazilian multinational company in Canada”, que analisou o mesmo caso de estudo “Sul-Norte” (AGUZZOLI; GEARY, 2013).

5 A PERSPECTIVA DAS LÓGICAS INSTITUCIONAIS

As Lógicas Institucionais foram desenvolvidas por Thornton, Ocasio e Lounsbury, entre 2004 e 2012, com base nos precursores Friedland e Alford (1991), inovando com uma abordagem que integra cultura, estrutura e processo à análise institucional. Essa teoria esclarece como os amplos sistemas de crenças direcionam a cognição e o comportamento dos atores. A corporação, como ordem institucional, possui princípios organizacionais, práticas e símbolos que a definem. A teoria pressupõe que as instituições operam em níveis de análise múltiplos e que seus atores se inserem em níveis individual, organizacional, de campo e societário (THORNTON et al., 2012, p. 13). Essa abordagem foi utilizada para estudar estabilidade e mudanças organizacionais, movimentos transnacionais e suas translações, assim como mudanças sociais, traçando as influências das lógicas institucionais da sociedade nos comportamentos das organizações e dos indivíduos.

A perspectiva das lógicas institucionais compartilha os pressupostos de todas as teorias institucionais, a saber:

- **Implicam a autonomia parcial da estrutura social e da ação;**
- **Procuram compreender como as instituições operam em distintos níveis de análise;**
- **Integram os aspectos simbólicos e materiais das instituições; e**
- **Explicam a contingência histórica das instituições.**

Num processo de acumulação do conhecimento teórico, Thornton, Ocasio & Lounsbury (2012) revisam as tipologias dos precursores das lógicas institucionais (FRIEDLAND & ALFORD, 1991; THORNTON, 2004) na elaboração do sistema interinstitucional como modelo de sociedade. Além das ordens institucionais identificadas pelos predecessores – família, religião, estado, mercado, profissão e corporação –, Thornton et al. acrescentam a ordem institucional da comunidade como mais um tipo ideal. O modelo do Quadro 2 ilustra como as influências das diferentes ordens institucionais (eixo x) fornecem fontes únicas de identidade, legitimidade, normas, atenção, estratégia, controle e sistema econômico (eixo y). “Cada ordem institucional representa um sistema de governança que fornece o

quadro de referências, o qual condiciona as escolhas de definição de sentido (*sensemaking choices*) dos atores” (THORNTON et al., 2012, p. 54). Trata-se, contudo, de um tipo ideal de inspiração weberiana, destinado a ajudar o pesquisador a melhor interpretar dados empíricos. Essa abordagem foi utilizada para estudar estabilidade e mudanças organizacionais, assim como movimentos transnacionais e suas translações, traçando as influências das lógicas institucionais da sociedade nos comportamentos das organizações e dos indivíduos.

O pressuposto dos níveis múltiplos de análise surge das observações empíricas, que indicam que as instituições estão em conflito e ao mesmo tempo produzem constrangimentos e oportunidades para mudanças de parte dos atores (FRIEDLAND & ALFORD, 1991). O sistema interinstitucional pressupõe, assim, que as instituições operam em patamares múltiplos, com potencial para efeitos cruzados (*cross-level interaction effects*). Acredita-se, segundo essa perspectiva, que pesquisadores que combinam diferentes níveis de análise podem observar os fatos mais nitidamente, por enxergar os mecanismos que apontam as correlações e a natureza contraditória das lógicas institucionais.

Quadro 1: Tipos ideais do sistema interinstitucional

Eixo-Y:	Eixo-X: Ordens Institucionais						
Categorias	Família	Comunidade	Religião	Estado	Mercado	Profissão	Corporação
Metáfora- raiz	A família como empresa	Fronteiras comuns	Banco como templo	Estado como mecanismo de redistribuição	Transação	Profissão como rede relacional	Corporação como hierarquia

Fundamento das normas	Fonte de identidade	Fonte de autoridade	Fonte de legitimidade
Membros da família	Reputação da família	Dominação patriarcal	Lealdade incondicional
Membros do grupo	Conexão emocional; satisfação do ego e reputação	Engajamento nos valores e ideologia comunitários	Unidade de vontade; crença na confiança mútua e reciprocidade
Membros da congregação	Associação com divindades	Carisma do sacerdote	Importância da fé e do sagrado na economia & sociedade
Cidadania da nação	Classes sociais e econômicas	Dominação burocrática	Participação democrática
Autointeresse	Anonimato	Ativismo dos acionistas	Preço das ações
Pertencimento a uma associação	Associação com a qualidade do produto e reputação pessoal	Associação profissional	Competência pessoal
Emprego na empresa	Papéis burocráticos	Conselho de administração, altos gestores	Posição da empresa no mercado

Sistema econômico	Mecanismos informais de controle	Fundamento da estratégia	Fundamento da atenção
Capitalismo da família	Política da família	Aumentar a honra da família	Status dentro da família
Capitalismo cooperativo	Visibilidade das ações	Aprimorar status e honra dos membros e práticas	Investimento pessoal no grupo
Capitalismo ocidental	Devoção dos eleitos	Acrescentar o simbolismo religioso aos eventos naturais	Relação com o sobrenatural
Capitalismo de bem-estar	Política de bastidores	Acrescentar o bem comum	Status dos grupos de interesses
Capitalismo de mercado	Analistas de mercado	Acrescentar eficiência e lucro	Status no mercado
Capitalismo pessoal	Profissionais celebridades	Melhorar sua reputação pessoal	Status na profissão
Capitalismo gerencial	Cultura organizacional	Acrescentar o tamanho e a diversificação da empresa	Status na hierarquia

Fonte: (THORNTON et al., 2012).

Segundo a definição de Thornton & Ocasio (1999), as lógicas institucionais, que regem o conhecimento e o comportamento, surgem em parte de estímulos externos socialmente construídos. De fato, para entender como as instituições são criadas e como elas influenciam o conhecimento e o comportamento, é preciso entender como as instituições moldam os interesses independentemente dos indivíduos e das organizações. As lógicas institucionais integram o estrutural, o normativo e o simbólico, que constituem as três dimensões complementares das

instituições. Podemos ilustrar os múltiplos níveis de análise que ligam o conhecimento mental do indivíduo aos rituais e estímulos sociais externos. Para voltar a nosso tema de pesquisa da RSE interna, a compreensão das relações trabalhistas, por exemplo, precisa integrar os níveis individual, organizacional e societário em torno do conceito de trabalho, nos seus aspectos institucionais, normativos e simbólicos.

Uma série de eventos críticos pode criar oportunidades de mudança nas práticas e representações simbólicas constituintes das lógicas institucionais. Dados empíricos do estudo de caso ilustram este processo no campo da saúde e segurança dos trabalhadores da mineradora multinacional. Como visto no quadro 1, a lógica corporativa privilegia a expansão e a diversificação como estratégia principal. Depois da aquisição da empresa canadense Inco e suas subsidiárias em 2006, evento maior de uma rápida expansão da EMN brasileira no exterior, as pressões aumentaram a fim de provar que a empresa tinha capacidade de participar de mercados competitivos. A lógica do mercado promove estratégias com objetivos de eficiência e lucro crescentes. Nessa lógica, o status da EMN no mercado, traduzido pelo preço de suas ações, serve de principal fonte de legitimidade. Por meio de uma gestão fortemente hierárquica, sustentada pela lógica da corporação e a variedade hierárquica de capitalismo (SCHNEIDER, 2013) no Brasil⁸, país-sede da Vale, a EMN conseguiu estabelecer-se e afirmar sua identidade corporativa em suas operações nos cinco continentes (MATOS et al., 2008).

Outro evento significativo surgiu no período de expansão e adoção das linhas diretrizes da Global Reporting Initiative (GRI) e do Pacto Global da ONU. Segundo o relatório de sustentabilidade de 2008 da EMN, 14 acidentes fatais foram

⁸ Schneider descreve como o súbito aumento da demanda de matérias-primas nos anos 2000 reforçou os grupos empresariais – e, numa menor intensidade, as EMN – no Brasil. Os investimentos na internacionalização das EMN brasileiras se deram em grande medida com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES). O BNDES e os fundos de pensão de funcionários públicos se tornaram acionistas principais de várias empresas registradas na bolsa de valores. A intervenção direta do Estado na governança corporativa constitui uma das características do capitalismo hierárquico na América Latina, o que, junto com a ausência ou fraqueza de certas instituições, suscita respostas organizacionais (informais) diversas. Dentre estas respostas podemos citar a constituição de grupos empresariais diversificados, EMN, um mercado de trabalho segmentado e uma mão-de-obra de baixa qualificação. As relações hierárquicas caracterizam em geral as relações trabalhistas, nas quais faltam mecanismos de queixas formais e representação aos trabalhadores. Esse panorama tende a ficar exacerbado com a alta rotatividade dos empregos.

registrados em 2007. Não pretendemos estabelecer relações causais, por falta de dados pertinentes, porém, podemos afirmar que a conjuntura crítica criada por esses eventos concomitantes acirrou as tensões nas relações trabalhistas em diversas praças de operação. A lógica profissional valoriza fortemente a rede relacional baseada na profissão, particularidade que se destaca entre os mineiros da filial canadense da Vale. Para os trabalhadores sindicalizados, a fonte de autoridade consiste na associação profissional e a principal fonte de legitimidade se encontra nos conhecimentos especializados dos líderes. Os sindicatos locais canadenses da mineração possuem uma longa história de capacitação em segurança e conhecimentos da mineração subterrânea. Nesse aspecto, eles se diferenciam dos seus colegas brasileiros, que ocupam uma posição mais fraca na configuração institucional da RSE interna.

6 “RESPONSABILIZAÇÃO” DO SUJEITO NEOLIBERAL?

A profissionalização dos diversos setores da Vale foi acelerada pelo seu crescimento em termos de faturamento e internacionalização. Mantendo o foco na RSE interna, o período 2006-2014 ilustra a interdependência das ordens institucionais, no meio da qual as ordens da corporação e do mercado acrescentaram sua autoridade e enfraqueceram a ordem da profissão como fonte de identidade.

Um dos discursos preponderantes - *CSR is business* - destaca que os investidores e os clientes não olham somente o desempenho financeiro para avaliar a confiabilidade e a viabilidade de uma empresa. Os indicadores sociais e ambientais são incluídos na avaliação de risco, de reputação e de sustentabilidade da empresa. Colin Crouch (2012) apresenta outro ponto de vista: a RSE como “teoria política da empresa”. A expressão “cidadania corporativa” problematiza a questão da empresa como “cidadã” – conceito reservado a seres humanos – e se outorgando responsabilidades de fazer políticas públicas ao nível corporativo. O processo se torna altamente antidemocrático, porque cidadãos não possuem acesso formal à governança corporativa no sentido das pressões que podem exercer, pelo menos em teoria, sobre os governos eleitos. Os discursos dos governos e agências intergovernamentais como a ONU (através do Pacto Global) apresentam relatórios de RSE como um passo para uma melhor governança pública, em vez de uma

submissão ao poder das empresas. As empresas deslocam temas centrais deste discurso – ética, responsabilidade social, transparência, diálogo com os stakeholders e sustentabilidade –, tradicionalmente atribuídos às demandas da sociedade civil e atributos da relação Estado-cidadãos, para a competência do setor privado. O sistema interinstitucional aprofunda, a seguir, os processos de translação, em que a lógica de uma ordem institucional migra para outra, assim como acontece com o jargão profissional de um campo específico. A participação das corporações na definição de padrões setoriais ou de RSE dificilmente cabe na definição de *lobby*; no entanto constitui uma forma de “atividade legislativa” (CROUCH, 2012, p. 133).

Como visto acima, as fontes de legitimidade das ordens do mercado e da corporação, dentro do sistema interinstitucional, se encontram tradicionalmente no preço das ações e na posição da empresa no mercado. A incorporação de relatórios de RSE elaborados por organizações não governamentais como o GRI nas informações divulgadas pelas bolsas de valores indica como as comunidades podem gerar novas práticas (O'MAHONY; LAKHANI, 2011). A inclusão da comunidade como ordem institucional traduz uma revirada na teoria depois da ênfase excessiva no isomorfismo institucional e a globalização (MARQUIS et al. 2007). A bolsa de valores de Nova Iorque (NYSE), com o maior peso no mercado, aderiu, junto com outras oito congêneres, à iniciativa United Nations' Sustainable Stock Exchanges (SSE), com o objetivo de promover a transparência corporativa e os investimentos responsáveis⁹. As demandas dos acionistas permanecem a fonte central de autoridade na lógica do mercado (THORNTON et al., 2012). No entanto, as iniciativas das bolsas de valores demonstraram sua influência decisiva em relação à quantidade de informação sobre indicadores de RSE divulgada pelas empresas registradas (GRI, 2013).

As empresas reconhecem que sua boa reputação em relação à RSE faz parte da estratégia de maximização do valor aos acionistas. Não obstante seu enorme poder econômico e até político, as EMN não deixam de ser vulneráveis e sensíveis a certas pressões. Crouch questiona (2012, p. 140) suas escolhas na atuação de RSE,

⁹ Disponível em: <https://www.globalreporting.org/information/news-and-press-center/Pages/GRI-stakeholder-NYSE-Euronext-strengthens-its-commitment-to-corporate-transparency.aspx>. Acesso em 20 de junho de 2014.

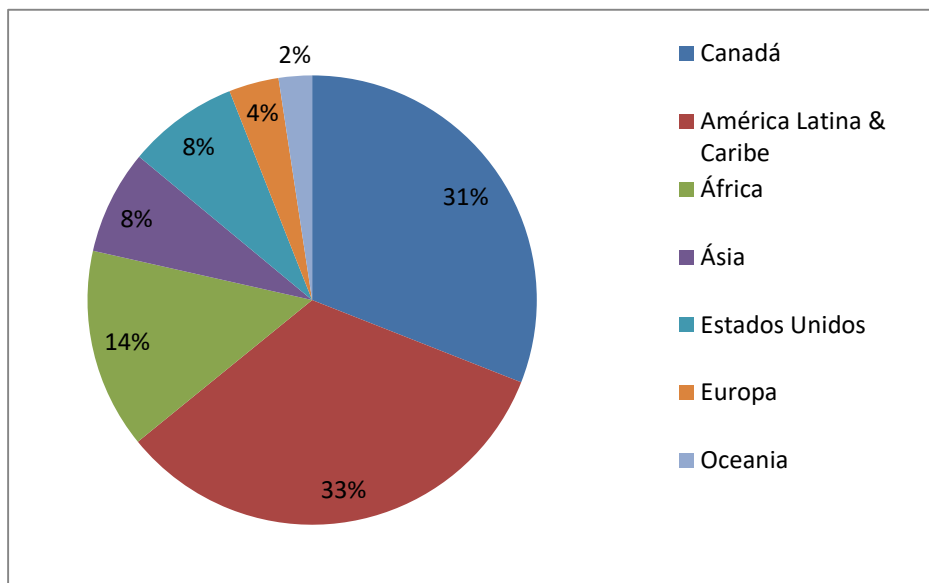
tanto em relação com “*niches they wish to respond, but over the niches they wish to try to create*” (grifos do autor).

A entrada da EMN na arena de elaboração de políticas públicas a coloca nos holofotes do campo da ação política. Os críticos do comportamento corporativo procuram atingir as empresas direta ou indiretamente através dos governos. Os discursos proferidos em comprometimento à RSE – apesar de sua distância inicial com práticas ou motivos iniciais de relação pública – desencadeiam demandas de accountability. A literatura de *International Business* documenta as práticas das EMN no ambiente competitivo global (AGUZZOLI; GEARY, 2013). Particularmente no setor da mineração, atrelado ao território, as configurações institucionais nos países de extração e no país de origem da EMN de mineração importam.

7 A IMPORTÂNCIA DA MINERAÇÃO

O Gráfico 1 delinea a centralidade da América Latina na distribuição de recursos minerais no mundo. O Brasil não se reconhece como grande país minerador, mas ele se transformou no maior país extrativista da América do Sul.

Gráfico 1 – Reservas minerais mundiais por região em 2010

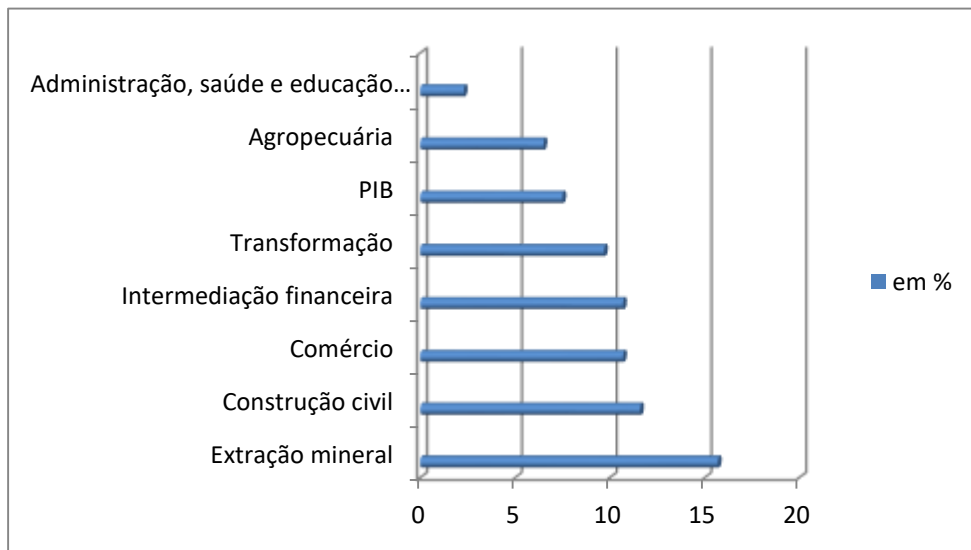


Fonte: A AUTORA (inspirada em Natural Resources Canada, 2010)

Em porcentagem, a mineração não apresenta cifras tão altas no Brasil quanto nos países andinos em razão da industrialização mais avançada e diversificada do gigante lusófono. No entanto, em termos quantitativos, o Brasil extraiu, em 2011, quase o triplo da soma da extração de minerais de todos os demais países sul-americanos com mineração relevante: 410 milhões de toneladas de minério contra 147 milhões (GUDYNAS, 2013)¹⁰. Essa quantidade resulta de uma mineração diversificada, porém, com a predominância do minério de ferro e da bauxita. Analistas advertem que o crescimento do Brasil está mais e mais atrelado à exportação de commodities, como foi o caso no ano recorde de crescimento econômico, 2010.

¹⁰ Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8388:submanchete200513&catid=62:eduardo-gudynas&Itemid=131>. Acesso em: 19 set. 2014.

Gráfico 2 – Variação do PIB brasileiro por setores em 2010



Fonte: inspirada em IBGE, 2010

A mineração é, desse modo, mais importante para a balança comercial do que para a geração de empregos. Mesmo assim, ela gera, aproximadamente, 900 mil empregos formais no Brasil: 200 mil na extração dos minérios e 700 mil em atividades que agregam valor à matéria-prima, como a produção de artigos para a construção civil e de bens industriais de minerais metálicos, como fundição, metalurgia e siderurgia. Agora, com as dificuldades do setor mineiro devido à taxa cambial, aos preços mais baixos de minérios e à desindustrialização, é o setor agropecuário que mantém o PIB brasileiro apenas acima do crescimento nulo.

A Presidenta brasileira, Dilma Rousseff, foi Ministra de Minas e Energia e chefe da Casa Civil do Governo Lula (2003-2010), o que lhe proporcionou conhecimentos dessa indústria. Contrariamente aos outros países da América do Sul e ao Canadá, que financiam os investimentos em mineração com capitais estrangeiros, o Brasil investe seus próprios fundos estatais, principalmente, por meio de empréstimos do BNDES. A participação de fundos de pensão estatais e do BNDES como acionistas majoritários da maior mineradora brasileira entrelaça os interesses corporativos e estatais.

Os Estados atuam, assim, como facilitadores para os investimentos das EMN no território nacional e para a internacionalização das EMN com sede no país. No caso do Brasil, a expansão das empresas nacionais está integrada a um projeto político em que o Estado brasileiro se apresenta como potência emergente, com maior capacidade de ação e de incidência em instituições e em foros multilaterais¹¹. A opinião pública brasileira não está muito sensibilizada aos impactos das EMN nacionais fora do Brasil. É preciso lembrar que, em uma sociedade historicamente marcada pelas relações hierárquicas, pelo “sabe com quem você está falando?” (DaMATTA, 1979) e pelo estamento burocrático (FAORO, 2000), a oposição ao projeto neodesenvolvimentista brasileiro é fraca e carece dos meios políticos para influir nas políticas públicas e nas orientações econômicas do governo.

A convergência dos projetos políticos e econômicos se vê reforçada pelas linhas de crédito específicas do BNDES para a expansão de empresas de capital brasileiro no exterior. Ademais, o potencial para favoritismo, nepotismo e clientelismo cresce com a criação desses campeões nacionais (FALCK; GOLLIER; WOESSMANN, 2011). A mistura da identidade nacional com o papel dessas empresas, que aparecem como representantes do Brasil no exterior, entrelaça também a política externa com interesses privados. Musacchio e Lazarrini (2012) explicam, de um lado, que uma política de campeões nacionais apoia uma visão de política industrial que faz uso do capital do Estado com a finalidade de corrigir as falhas do mercado no processo de desenvolvimento industrial. De outro lado, os autores apontam os riscos da falta de transparência na escolha dos campeões, com suspeita de objetivos políticos ou de motivação ao setor privado a pagar dividendos políticos. Essa suspeição parece se verificar no exame da posição da Vale no financiamento de campanhas eleitorais nacionais e estaduais¹². A trajetória da Vale, de empresa estatal a privatizada, foi também um elemento facilitador dessas ligações entre o contexto nacional e a RSE (LAMONTAGNE, 2015).

¹¹ Também conforme GARCIA, Ana S. *La internacionalización de empresas brasileñas: consensos y conflictos*. [S.d.]. Disponível em: <http://www.fisyp.org.ar/media/uploads/artigo_livrobpc_anagarcia_es.pdf>. Acesso em: 22 set. 2014.

¹² A Vale estava entre os 15 maiores doadores da campanha eleitoral de 2010 e entre os 10 maiores de 2014, segundo as prestações de conta do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

O Governo Dilma ofereceu condições favoráveis incomuns, segundo auditores e tributaristas, para as EMN brasileiras com tributos atrasados. O governo publicou uma lei que perdoa multas e juros dessas empresas, caso paguem à vista. Elas também podiam usar créditos fiscais para quitar suas dívidas. A Vale estava há anos contestando o pagamento de imposto de renda e de contribuição social sobre o lucro líquido de ganhos obtidos no exterior, mas a empresa se beneficiou da oferta e pagou \$9,6 bilhões ao governo brasileiro. A empresa quis superar as incertezas do mercado frente a essa disputa judicial em um momento em que estava expandindo sua produção e reduzindo outras despesas. A mídia sugeriu, na ocasião, que o Governo Dilma recorria a medidas extremas para aumentar a arrecadação em ano eleitoral, o que não encontrou apoio na Receita Federal¹³.

As nomeações para cargos e as doações de campanhas eleitorais ilustram a influência das mineradoras sobre o mundo político no Brasil, como explicaram Musacchio e Lazarinni (2012). Existe uma participação grande e efetiva das empresas do setor mineral nas campanhas políticas, particularmente nas últimas eleições, às vésperas da votação do Novo Código de Mineração. Somando os valores doados aos partidos por grandes empresas, como Vale, Votorantim, CSN e MMX, o valor total passa dos R\$ 40 milhões (Anexo A). Quanto às doações diretas a candidatos, o índice de eleitos, no caso dos deputados federais, passa dos 85%¹⁴. O grupo Vale elegeu a terceira maior bancada empresarial, depois das indústrias da alimentação e da construção. Reunindo os vários CNPJ do grupo, alcançou-se a eleição de 85 deputados de 19 partidos distintos, com os R\$ 17,7 milhões doados durante a campanha presidencial de 2014¹⁵. O Anexo B descreve alguns exemplos documentados da participação das empresas no mundo político, na votação do novo código mineral e nas eleições de 2014.

¹³ Ver: *Perdão a multinacionais abre crise na Receita Federal*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/10/1354965-perdao-a-multinacionais-abre-crise-na-receita-federal.shtml>>. Acesso em: 22 set. 2014.

¹⁴ Ver: *Quem é quem? Novo Código de Mineração em debate*. Entrevista especial com Clarissa Reis Oliveira. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/525213-novo-codigo-de-mineracao-e-uma-proposta-exclusivamente-economica-entrevista-especial-com-clarissa-reis-oliveira>>. Acesso em: 29 out. 2012.

¹⁵ Ver: *As dez empresas que mais doaram em 2014 ajudam a eleger 70% da Câmara*. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,as-10-empresas-que-mais-doaram-em-2014-ajudam-a-eleger-70-da-camara,1589802>>. Acesso em: 1º dez. 2014.

O Estado se apresenta, assim, como um ator de dupla face, com papéis contraditórios. Ele representa, ao mesmo tempo, um agente econômico facilitador dos interesses das EMN e um agente de proteção dos direitos da população, tanto dos trabalhadores como dos afetados pelos empreendimentos. Os interesses do setor mineral, em geral, tendem a ser negociados no patamar federal, assim como as questões fiscais. No Brasil, é o Ministério Público (MP), tanto o Federal (MPF), como os estaduais e o Ministério Público Trabalho (MPT), que fiscaliza o alinhamento dos atores políticos e econômicos com a Constituição Federal.

8 VARIEDADES DE CAPITALISMO (VOC) E RSE

A abordagem das VoC surgiu do interesse de entender as variações institucionais nacionais. Com a globalização das EMN, pensou-se que as melhores práticas apagariam as diferenças nacionais (CARROLL, W. 2010). No entanto, verificou-se que as escolhas históricas de cada sociedade em termos de políticas econômicas e de proteção social imprimiram traços distintos nos tipos de capitalismo nacional. Começou a se estudar, comparativamente, a estrutura e as estratégias das empresas em nível nacional, com a finalidade de identificar indicadores de performance e de inovação. Hall e Soskice (2001), fundadores da abordagem, fixaram uma mudança de paradigma em estudos comparativos de economia política, diminuíram a influência das políticas do Estado e adotaram uma visão firmacêntrica.

Esses autores detalharam as relações da empresa com: a) as relações industriais – como os salários e a produtividade estão distribuídos; b) a capacitação profissional; c) a governança corporativa; d) as relações com outras empresas do setor de atividade; e e) as relações com os empregados. Essas esferas se confundem com vários indicadores de RSE identificados nos relatórios e nos índices de sustentabilidade. Na análise das semelhanças e das diferenças entre os países, eles identificaram dois polos entre os quais se localizam as economias dos países desenvolvidos: as economias de mercado liberais, ou liberal market economies (LME), e as economias de mercado coordenadas, ou coordinated market economies (CME), com a ressalva de que existem variações no interior dos tipos ideais de VoC, enquanto economias nacionais podem também apresentar características híbridas (CAMPBELL; PEDERSEN, 2007). A originalidade dessa abordagem consistiu em

considerar não apenas os sistemas legais que definem essas esferas, mas também o conjunto de regras informais e as características históricas e culturais que permeiam as práticas corporativas em cada país. As VoC explicariam, assim, a definição de estratégias corporativas distintas em resposta às mesmas conjunturas econômicas.

Essa abordagem forneceu o quadro conceitual e teórico para entender a VoC dominante na América Latina. Schneider (2009) cunhou a variante capitalismo hierárquico (HME) para introduzir a complexidade das inter-relações entre as EMN, os grupos econômicos e o Estado na análise e para definir as particularidades da região nas esferas delineadas pela abordagem das VoC. O autor aprofunda as penetrantes relações recíprocas entre o Estado e as empresas na América Latina. A influência econômica e política das EMN, a permanência de grupos econômicos diversificados, a predominância da mão de obra não especializada e as relações industriais atomizadas estão associadas a características de governança corporativa e a características de mercado de trabalho que contribuem retroativamente para a persistência do capitalismo hierárquico. O Estado sofre pressões para facilitar os interesses empresariais, e as empresas podem colaborar em assuntos de interesse do Estado. Zanitelli (2013) e Aguzzoli e Geary (2013) se valeram dos modelos de VoC para contextualizar, respectivamente, a RSE nos campos do Direito e das práticas de emprego em uma multinacional brasileira.

A trajetória do Brasil ilustra certas características do país que foram decisivas para enfrentar a crise econômica de 2008 e implementar políticas públicas no país. O modelo de capitalismo brasileiro há de dar conta de uma configuração complexa em razão da heterogeneidade e da magnitude da economia, assim como das disparidades regionais e da desigualdade social em um país com mais de 204 milhões de habitantes. A modalidade de capitalismo brasileiro foi definida por Boschi (2014, p. 8), segundo a tipologia de Becker (2009), como uma combinação de estatismo com corporativismo. O estatismo se apresentou, passadas as reformas neoliberais, por meio das políticas de estímulo à demanda e de investimento estatal paralelamente aos esforços de correção das graves distorções sociais e estruturais acumuladas ao longo e décadas. O corporativismo assumiu o contorno de um modelo socialdemocrata devido à crescente importância dos interesses dos sindicatos de certos setores ligados aos governos petistas nas dinâmicas do regime produtivo, sem

que tal ganho de importância se traduza em ganho de poder dos sindicatos no chão da fábrica nem em negociações coletivas (BECKER, 2014). Esse capitalismo sindicalista de conciliação (MORAES, 2011) produziu governabilidade, mesmo para não contrariar os interesses de uma classe dominante com forte poder político e econômico.

A ascensão do PT, de origem sindicalista, ao poder mudou a procedência dos governantes. O Governo Lula outorgou aos sindicatos mais atuantes posições no aparelho do Estado e, por consequência, conseguiu apoio da principal central sindical brasileira, a Central Única dos Trabalhadores (CUT). As políticas de inclusão social do Governo Lula lhe renderam apoio dos movimentos sociais, enquanto a continuidade das políticas neoliberais estava também satisfazendo aos interesses da classe corporativa. Dessa forma, a flexibilização de direitos trabalhistas exigida pelas associações empresariais no período neoliberal foi mantida pelos governos petistas em prol da tal governabilidade, sem, portanto, inverter o quadro e criar mais direitos para os trabalhadores, como a origem do partido fazia esperar. A trajetória econômica geral do Brasil pode ser descrita, de modo geral, como ascendente, ou seja, como uma economia emergente, com diminuição das desigualdades sociais, apesar das baixas taxas de crescimento econômico dos últimos anos.

Não obstante a flexibilização dos direitos trabalhistas, Schneider (2013) destaca uma longa intervenção do Estado no mercado de trabalho brasileiro e, por consequência, a escolha racional dos empregadores em estabelecer as negociações de seus interesses diretamente com o Estado em vez de negociações bilaterais com os sindicatos¹⁶. A presença de empresas de grande porte que dominam um setor de atividades e, em conjunto, representam uma proporção significativa do Produto Interno Bruto (PIB) nacional cria um ambiente de relações desiguais e hierarquizadas com competidores, com clientes e com fornecedores (SCHNEIDER, 2009). Schneider (2013) descreve também como, nos anos 2000, o súbito aumento

¹⁶ Essa relação direta foi empiricamente verificada como uma lição importante da experiência recente nas economias de mercado coordenadas, na qual a política de Estado é essencial para criar e manter a coordenação em ambos os lados da divisão em classes (THELEN, 2010). A política pública pode ser o principal “agente impulsionador do desenvolvimento” em questões, como a capacitação da mão de obra ou outra mediação entre empregadores e trabalhadores (BALESTRO et al., 2011, p. 192).

da demanda de matérias-primas reforçou esses grupos empresariais e, em menor intensidade, as EMN no Brasil. Os investimentos na internacionalização das EMN brasileiras se deram em grande medida com o apoio do BNDES. Esse banco e os fundos de pensão de funcionários públicos se tornaram os acionistas principais de várias empresas registradas na bolsa de valores. A intervenção direta do Estado na governança corporativa constitui uma das características do capitalismo hierárquico na América Latina, o que, juntamente com a ausência ou com a fraqueza de certas instituições, suscita respostas organizacionais (informais) diversas. Entre essas respostas, encontram-se a constituição desses grupos empresariais diversificados, a expansão das EMN, um mercado de trabalho segmentado e uma mão de obra de baixa qualificação.

Essas relações Estado-empresas, a segmentação do mercado de trabalho e a concentração acionista envolvendo atores estatais outorgam assim, ao Estado, uma presença forte na vida econômica da sociedade. A literatura aponta que uma VoC de tipo estatal não incentiva a RSE, ao contrário de uma mais liberal, sem intervenção estatal nem coordenação de instituições mais solidárias, que deixariam maior espaço para iniciativas privadas de governança corporativa, como a RSE (NÖLKE, 2010; SCHNEIDER; SOSKICE, 2009; PEÑA, 2014). No entanto, o Brasil representa um caso contraintuitivo devido à sua trajetória particular ilustrada pela ligação entre o PT e a evolução da RSE no país, especialmente, depois da chegada do PT ao poder em 2003.

Essa forte ligação Estado-sindicatos se reflete, desse modo, na evolução da RSE no Brasil. As primeiras organizações da sociedade civil que se mobilizaram para a RSE foram o Instituto Brasileiro de Análise socioeconômica (Ibase), um *think tank* relacionado com o PT por meio da defesa do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, e o Instituto Ethos, cofundado por Oded Grajew, que era também responsável pela arrecadação de contribuições de empresas para a campanha eleitoral do PT. Essa emergência da RSE em um contexto de aplicação de políticas econômicas neoliberais foi percebido, na época, como um maior controle civil sobre as empresas, com a divulgação de balanços sociais e a criação de um movimento

corporativo em favor de uma ação das empresas para lidar com os problemas sociais mais urgentes em um país de abismal desigualdade social (PEÑA, 2014)¹⁷.

Nessas condições, cabe certo cuidado, como apontado por Becker (2009), em usar uma VoC apenas para os países emergentes. Nölke (2010) cunhou o termo *state-permeated market economies* para ser mais inclusivo. No entanto, e especialmente no campo da RSE, é fundamental reconhecer que as semelhanças entre os BRIC como poderes econômicos e políticos emergentes não se traduzem em estratégias e em práticas semelhantes do empresariado e dos gestores nacionais em relação à sustentabilidade (RALSTON et al., 2014). Apesar dessas diferenças, as EMN de países emergentes ou em desenvolvimento parecem mais inclinadas a investir ou a expandirem-se em outros países em desenvolvimento. Segundo dados da *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD, 2012, p.5), 65% do investimento dos BRIC foi dirigido a economias emergentes ou em desenvolvimento em 2011. Isso pode ser explicado por dois fatores: primeiro, as EMN de países em desenvolvimento podem ter melhor conhecimento da situação socioeconômica dos países de operação, o que pode facilitar sua inserção local; segundo, as barreiras colocadas por normas de produção em países desenvolvidos podem entrar o início das operações e se tornarem difíceis demais de superar, deixando os investimentos em países em desenvolvimento como a única opção aos BRIC (HASSEL; WAGNER, 2014).

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como HME, o Brasil possui traços que criam o ambiente propício a uma gestão mais hierárquica característica da lógica da corporação. Aceitou-se a análise de Schneider (2013) sobre o Brasil, mas trazendo o Estado como um ator mais atuante. Seja pelo capitalismo sindicalista de conciliação desde a chegada do PT ao governo, seja pela participação do Estado na composição acionária de EMN nacionais, o Estado se destacou na configuração brasileira, mas sua ação é ambígua. A lógica do Estado brasileiro caminha ora com a lógica do mercado e da corporação,

¹⁷ O autor apresenta uma descrição detalhada da trajetória da RSE no Brasil, com ênfase em suas conexões políticas.

ora com a lógica da comunidade, para atuar na redistribuição da riqueza, reflexo de um país marcado pela acentuada desigualdade socioeconômica dos cidadãos.

O pano de fundo geral das VoC detalhou a organização político-econômica da sociedade nacional para explicar certos traços históricos e, sobretudo, descrever as relações de poder entre os diferentes segmentos da relação capital-trabalho-Estado. O desenvolvimento da RSE no mercado global mostrou que a pressão institucional global, a penetração econômica das EMN e as VoC dos países de operação levaram à adoção de políticas de RSE com engajamento mais cerimonial, em alguns casos, e mais substantivo, em outros. Quando as EMN de mineração já integraram elementos de outras lógicas à dominante lógica do mercado, uma conjuntura econômica desfavorável não reverte as novas fontes de legitimidade, de autoridade e de identidade da empresa. A possibilidade de mobilização efetiva da EMN e de suas subsidiárias depende, em longo prazo, dos fatores institucionais nacionais, da capacidade de legislação e de fiscalização do Estado, dos mecanismos de resolução de disputas trabalhistas e das pressões dos *stakeholders* internos e externos. No Brasil, em razão dos *institutional voids*¹⁸ (KHANNA; PALEPU, 2010) e do poder econômico e político desproporcional da EMN frente às desigualdades sociais gritantes nos locais de operação, a lógica do mercado assimilou a lógica comunitária, ou seja, adotou práticas de RSE, como alfabetização dos empregados de baixo escalão e programas de voluntariado dos empregados da EMN em comunidades carentes próximas das operações.

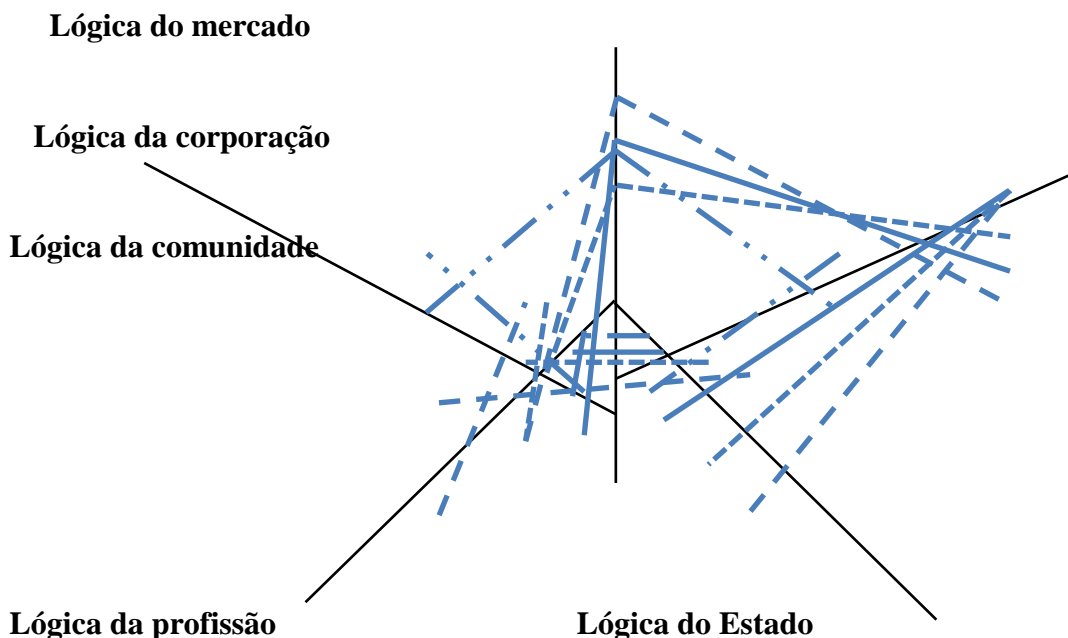
Em síntese, os modelos de configuração institucional carregam muito mais do que simples correlações entre a estrutura, a estratégia e os processos de gestão empresarial (ENNEN; RICHTER, 2010). Em razão da obrigatoriedade da divulgação de indicadores de RSE pelas bolsas de valores e por associações industriais (internacionais), as EMN integram a RSE à lógica de mercado (*equifinality*) (JACKSON; NI, 2013) de maneira diferente (*path-dependent*), segundo a evolução da RSE em cada país. Os diferentes caminhos possuem a mesma

¹⁸ Os *institutional voids* representam alvos dos maiores investimentos – no caso da Vale, em infraestrutura local e em capacitação especializada para mineração e logística –, mas, ao mesmo tempo, sustentam a identidade da empresa como líder brasileiro de inovação e como investidor social em regiões onde o emprego é escasso e as instituições estatais não dão conta de suprir as necessidades básicas da população.

finalidade: um bom desempenho para os investidores. As configurações institucionais apontam, especificamente, em que medida as unidades nacionais podem esperar lidar com interferências do Estado ou não, com um ambiente externo desafiador ou não e com sindicatos atuantes ou não. Depois, a EMN resolve centralizar ou descentralizar seus processos organizacionais, adotar uma estratégia particular ou mínima em RSE interna e optar por uma visão de curto ou longo prazo.

As configurações institucionais de RSE interna mostram, desse modo, a influência dos países da matriz e das subsidiárias principalmente nos âmbitos **regulatório e distributivo**. Padrões e condições de trabalho são estabelecidos e monitorados pela legislação nacional ou estadual. Provisão de saúde e segurança para todos, padrões sociais e educação básica e profissionalizante também são direcionados por instituições estatais. No entanto, os âmbitos das **despesas discricionárias** e das *soft policies* são largamente influenciados e moldados pelas EMN por meio de autorregulação¹⁹.

FIGURA 1 – Configuração institucional da RSE interna no Brasil: lógicas em competição



¹⁹ Essas categorias de políticas e de práticas foram inspiradas na classificação descrita por Graser (2013) e depois aplicadas às EMN por Hassel e Wagner (2014), sobre políticas de igualdade.

Adoção de políticas de RSE

Crise financeira de 2008-2013

Relações trabalhistas

Segurança no trabalho

Fonte: A AUTORA.

No Brasil, a lógica corporativa predomina para a incorporação de novas políticas de RSE, com as iniciativas surgindo da empresa e sendo implementadas de forma hierárquica, da matriz para as subsidiárias. A lógica profissional é ativada nomeadamente para proteger empregos, com apoio do Estado, fruto da ligação dos sindicatos com o PT no governo. Parâmetros institucionais explicam a política governamental de internacionalização dos campeões nacionais de *commodities*, em acordo com a análise de Schneider (2013) sobre a competitividade das HME. Na configuração brasileira, uma parte do que as EMN apresentam como RSE surge dos investimentos que elas fazem para compensar os *institutional voids* nacionais. As iniciativas de melhorias na saúde e segurança, de investimento em capacitação e em processos apoiando os empregados e de comunicação nas relações trabalhistas se originam da parte corporativa. As relações hierárquicas representam, como visto anteriormente, um traço das relações trabalhistas no Brasil. Em conjunto com um movimento sindical carente de recursos e de *expertise* próprios, as EMN estão em posição de poder para definir as condições de trabalho e a lógica dominante no Brasil.

REFERÊNCIAS

AGUZZOLI, Roberta; GEARY, John. An 'emerging challenge': The employment practices of a Brazilian Multinational company in Canada. *Human Relations* (publicado online 10 outubro de 2013). Disponível em: <http://hum-sagepub-com.ez54.periodicos.capes.gov.br/content/early/2013/10/08/0018726713497523.full.pdf+html>. Acesso em 11 de novembro de 2013.

BALESTRO, Moisés Villamil; NOLASCO, Danilo Cortes Marinho; MACHADO, Maria Inez Telles Walter. Seguro-desemprego no Brasil: a possibilidade de combinar proteção social e melhor funcionamento do mercado de trabalho. *Revista Sociedade e Estado*, v. 26, n. 2, maio/ago. 2011.

- BARNETT, M. L.; SALOMON, R. M. “Beyond dichotomy: the curvilinear relationship between social responsibility and financial performance”, *Strategic Management Journal*, no 27, p. 1101–1122, 2006.
- BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the modern social order*. Cambridge: Polity Press.1994.
- BECKER, Uwe. *Open varieties of capitalism: continuity, change and performances*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.
- BECKER, Uwe. *The BRICs and emerging economies in comparative perspective: political economy, liberalization and institutional change*. London: Routledge, 2014.
- Boschi, Renato. *Politics and the Recent Trajectory of Brazilian Capitalism*. In: Becker, Uwe (ed.). *The BRICs and emerging economies in comparative perspective: political economy, liberalisation and institutional change*. Oxon: Routledge, 2014.
- BRABET, J. ; DUPUIS J.-C. La RSE est-elle psychosocialement responsable? *Revue internationale de psychologie*. Vol. XVI, n° 38, verão 2010.
- CARROLL, William K. *The making of a transnational capitalist class: corporate power in the 21st century*. London: Zed Books, 2010.
- CAMPBELL, John; PEDERSEN, Ove. The Varieties of capitalism and hybrid success: Denmark in the Global Economy. *Comparative Political Studies*, v. 40, n. 3, p. 307-332, mar. 2007.
- CASTELLS, M. *O poder da identidade*. 3ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- CEPAL. *Latin America and the Caribbean. Projections 2006-2007*. Statistics and Economic Projections Division, serie 42, 2006.
- CRANE, A.; MCWILLIAMS, A.; MATTEN. D.; MOON, J.; SIEGEL, D. *The Oxford Handbook on Corporate Social Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- CROUCH, C. *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge: Polity Press, 2012.
- CUNHA, Felipe Arias Fogliano de Souza; SAMANEZ, Carlos Patricio. Performance Analysis of Sustainable Investments in the Brazilian Stock Market: A Study About the Corporate Sustainability index (ISE). *Journal of Business Ethics*, n° 117, p. 19–36, 2013.
- DaMATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e herói: para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

DRUCKER, Peter F. *The Global Economy and the Nation State*. Foreign Affairs. Council on Foreign Relations. Set./out., p. 159-171, 1997.

DUPAS, Gilberto. *Atores e poderes na nova ordem global: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação*. São Paulo: UNESP, 2005.

ENNEN, Edgar; RICHTER, Ansgar. *The whole is more than the sum of its parts – or is it? A review of the empirical literature on complementarities in organizations*. *Journal of Management*, v. 36, p. 207-233, 2010.

FALCK, Oliver; GOLLIER, Christian; WOESSMANN, Ludger (eds.). *Industrial policy for national champions*. Cambridge, MA: MIT Press, 2011.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 10. ed. v. I e II. Ed. Globo, Publifolha, 2000 (Coleção Grandes Nomes do Pensamento Brasileiro).

FLIGSTEIN, N. “The spread of multidivisional forms among large firms, 1919-1979”. *American Sociological Review*. Vol. 50, p. 377-391, 1985.

FLIGSTEIN, N. *The transformation of corporate control*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

FRIEDLAND, R.; ALFORD, R. *Bringing society back in: Symbols, practices and institutional contradictions*. IN: POWELL, W.; DIMAGGIO P. (eds), *The New Institutionalization in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press. p. 232-266, 1991.

GRASER, Alexander (2013), “Equality-Oriented Policies: A New Concept in Public Policy?”, 2013. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2220289> Acesso em 18 de agosto de 2014.

GUDYNAS, Eduardo. *Brasil, o maior extrativista do continente*. Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8388:submanchete200513&catid=62:eduardo-gudynas&Itemid=131>. Acesso em: 19 set. 2014.

HALL P.; SOSKICE, D. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HASSEL, A.; WAGNER, B. “The Role of Multinational Enterprises for the Promotion of Equality-Oriented Policies”. In: GRASER, A.; JACKSON, D. (eds.), *Equality-Oriented Policies - The Concept*, Baden-Baden: Nomos, 2014.

HEIDENREICH, Martin. “The social embeddedness of multinational companies: a literature review”. *Socio-Economic Review*. Vol. 10, nº 3, p. 549-579, 2012.

HELD, David; MCGREW, Anthony; GOLDBLATT, David; PERRATON Jonathan. *Global transformations: Politics, Economics and Culture*. Stanford : Stanford University Press, 1999.

HELIN, S.; SANDSTROM, J. “Resisting a corporate code of ethics and the reinforcement of management control”. *Organization Studies*. Vol. 31, nº 5, p. 583 – 604, 2010.

IPEA. *Exportações - O avanço das commodities. Desafios do desenvolvimento*. Ano 8, edição 66, 2011.

JACKSON, Gregory; NI, Na. *Understanding Complementarities as Organizational Configurations: Using Set Theoretical Methods*. In: FISS, Peer; CAMBRÉ, Bart; MARX, Axel (eds.). *Configurational theory and methods in organizational research*. *Research in the Sociology of Organizations*, v. 38, p. 129-158, 2013.

KHANNA, Tarun; PALEPU, Krishna. *Winning in Emerging Markets: A Road Map for Strategy and Execution*. Boston: Harvard Business Press, 2010.

LAMONTAGNE, Annie. *A configuração institucional da responsabilidade social empresarial nas relações capital/trabalho: empresas multinacionais de mineração no Brasil e no Canadá*. Tese de doutorado. Brasília: UnB. 2015

MARQUIS, C.; LOUNSBURY, M. “Vive la Resistance: Competing Logics and the Consolidation of U.S. Community Banking”. *Academy of Management Journal*. Vol. 50. Pp. 799-820. 2007.

MATOS, B.; MOTA, J.; SOBRAL, R.; FELIZOLA, M.. *A comunicação institucional como agente criador de imagem e identidade corporativa: o caso da Vale*. XXXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Natal, RN, 2 a 6 de setembro de 2008.

MORAES, Wallace dos Santos de. *Brasil e Venezuela: histórico das relações trabalhistas de 1889 até Lula e Chávez*. Rio de Janeiro: Achiamé, 2011.

MUSACCHIO, Aldo; LAZARRINI, Sergio. *Leviathan in business: varieties of state capitalism and their implications for economic performance*. Harvard Business School Working Paper 12-108, jun. 4, 2012.

NÖLKE, Andreas. *A “BRIC”- variety of capitalism and social inequality: the case of Brazil*. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 4, n. 1, p. 1-14, 2010.

O’MAHONY, S. ; LAKHANI, K. “Organizations in the Shadow of Communities”. Harvard Business School Working Paper 11–131. 2011.

PEÑA, Alejandro Milcíades. *The political trajectory of the Brazilian CSR movement*. *Critical Perspectives on International Business*, v. 10, n. 4, p. 310-328, 2014.

RALSTON, David; EGRI, Carolyn; KARAM, Charlotte; NAOUMOVA, Irina; SRINIVASAN, Narasimhan; CASADO, Tania; LI, Yongjuan.; ALAS, Ruth. The triple-bottom-line of corporate responsibility: assessing the attitudes of present and future business professionals across the BRICs. *Asia Pacific Journal of Management*, p. 1-35, abr. 2014.

SCHNEIDER, Ben Ross. Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, v. 41, p. 553-575, 2009.

SCHNEIDER, Ben Ross. *Hierarchical Capitalism in Latin America: Business Labor, and the Challenges of Equitable Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

SCHNEIDER, Ben Ross; SOSKICE, David. Inequality in developed countries and Latin America: coordinated, liberal and hierarchical systems. *Economy and Society*, v. 38, n. 1, 2009.

THELEN, Kathleen. Economic regulation and social solidarity: conceptual and analytic innovations in the study of advanced capitalism. *Socio-Economic Review*, v. 8, n. 1, p. 187-207, 2010.

THORNTON, Patricia. *Markets from culture: institutional logics and organizational decisions in higher education publishing*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2004.

THORNTON, Patricia; OCASIO, William. "Institutional Logics and Institutional Change: Transformation in Accounting, Architecture, and Publishing". In: JONES, C.; THORNTON, P. (eds). *Research in the Sociology of Organizations*. Greenwich, CT: JAI Press. Pp. 125-170. 1999.

THORNTON, Patricia; OCASIO, William; LOUNSBURY, Micheal. *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure and Process*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development. *World investment report*. 2012. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2012_embargoed_en.pdf>. Acesso em: 10 set. 2014.

UTTING, P. CSR and Equality. *Third World Quarterly*. Vol. 28, nº 4, p 697- 712, 2007.

ZANITELLI, Leandro Martins. Capitalismo brasileiro e responsabilidade social empresarial. *Seqüência*, n. 66, p. 83-112, jul. 2013.

ZORZAL E SILVA, Martha. *A Vale do Rio Doce na estratégia do desenvolvimentismo brasileiro*. Vitória: EDUFES, 2004.

ANEXO A: DOAÇÕES DE CAMPANHA DE MINERADORAS NO BRASIL ATÉ SETEMBRO DE 2014



Fonte: VALOR ECONÔMICO, 2014²⁰.

ANEXO B: PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS NAS CAMPANHAS ELEITORAIS

Publicada pelo Ibase com apoio da Fundação Ford.

“Dono de uma empresa de mineração, a Vale do Sol, um dos senadores da real bancada da mineração atende pelo nome de Edison Lobão Filho (PMDB-MA). Ele é filho do ministro das Minas e Energia. Outro senador, autor de projeto de lei que autoriza a mineração em terras indígenas, é investigado pela Procuradoria Geral da República, acusado de beneficiar a Vale S/A, a maior mineradora do Brasil, segunda do mundo. Chama-se Romero Jucá (PMDB-RR). O caso foi parar, no fim de agosto, no gabinete do ministro Dias Toffoli, do Supremo Tribunal Federal

²⁰ Fonte: TSE, *apud*. Valor Econômico (*print screen*). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1Kvj5mSZ1KA> Acesso em: 2 out. 2014.

(STF). Deputados responsáveis pela discussão do novo Código da Mineração indicam políticos para as superintendências do Departamento Nacional de Produção Mineral. O DNPM é um órgão responsável pelas autorizações e fiscalizações no setor. Gera royalties que ultrapassam R\$ 1 bilhão por ano. Alguns destes superintendentes são alvos de investigações do Ministério Público e da Polícia Federal. Sob a acusação de beneficiarem empresas mineradoras e até políticos.”²¹

²¹ Disponível em: <http://www.apublica.org/2013/10/politicos-mineradoras-debate-novo-codigo-mineracao/> Acesso em: 29 set. 2014.

CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DEL ESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO

Laura Emilse Brizuela¹

1 INTRODUCCIÓN

La mayor contribución de América Latina en el estudio de las teorías de las Relaciones Internacionales fue la que partió, aunque con diferentes prismas, del estudio las características de dependencia de la región con respecto a otros países y/o bloques. En este sentido, es mundialmente reconocida la tarea de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que desde 1948 promueve el pensamiento sobre la estructura política, institucional, económica y social, tanto de los países, como de la región, con el objetivo de ofrecer herramientas de conocimiento para la promoción del desarrollo.

Tal vez por tratarse de una perspectiva no *mainstream* en las Relaciones Internacionales, como lo serían el realismo, el liberalismo y sus versiones neo, el pensamiento cepalino así como otras perspectivas de las teorías de la dependencia, han sido comúnmente etiquetadas como pertenecientes al ámbito de la economía o de la sociología política. Sin embargo, el pensamiento cepalino se revela también como perteneciente al campo de las Relaciones Internacionales, en el ámbito de Políticas Externas, y aún más, como uno de los aportes más originales que ha dado

¹ Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional na Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI-UFRJ), mestre em Relações Internacionais pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (PPGRI-UERJ), bacharel em jornalismo pela Universidade de Palermo, Buenos Aires (UP). Argentina radicada no Brasil.

nuestra región, con respecto a los problemas que la castigan, y que determinan su lugar en el Sistema Internacional y la propia lógica del funcionamiento del mismo.

A grandes rasgos, el pensamiento cepalino se divide cronológicamente en estructuralismo latinoamericano y neoestructuralismo. El primero tiene lugar a partir de 1948, y fue marcado por el famoso texto de Prebisch (1949), cuyo título “El desarrollo de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, denota rápidamente las principales preocupaciones de la corriente. Desde 1990 tiene lugar el neoestructuralismo, que se presentó como pensamiento opositor a las ideas neoliberales y actualizó conceptos estructuralistas e incluyó otros, relacionados especialmente con la equidad y la preocupación por una sociedad menos injusta.

Este trabajo presentará así, el pensamiento cepalino dividido históricamente en dos momentos: 1) el que da origen a las preocupaciones del desarrollo y de la industrialización, y que abarcan el periodo 1950-1990; 2) y el neoestructuralismo que tiene lugar a partir de la 1990 hasta la actualidad.

Finalmente haremos algunas consideraciones finales.

2 EL ESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO

Las ideas del economista argentino Raúl Prebisch (1901-1986) y de su colega brasileño Celso Furtado (1920-2004) tomaron vuelo con la creación en 1948 de la Cepal, órgano dependiente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Ya en sus primeros artículos, entre 1919 y 1930, Prebisch criticaba la estructura de la economía argentina, que luego observó, no era tan diferente a la de los demás países de la región.

La preocupación por el desarrollo latinoamericano sería el motor del pensamiento de Prebisch como lo demuestran algunas de sus obras más celebradas: “Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano” (1963), “Nueva política comercial para el desarrollo” (1964), “Hacia una estrategia global del desarrollo” (1968), y “Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina” (1970), entre otras. Además de fundar y liderar la CEPAL, Prebisch fue sin duda uno de los académicos del desarrollismo que más influenció el pensamiento latinoamericano y

que participó en la creación de organizaciones como la Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo de la ONU (UNCTAD), y Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), además de haber fundado y administrado el Banco Central de la República Argentina (BCRA) por más de una década.

De la misma manera, Furtado contribuyó con obras del porte de “Formação econômica do Brasil” (1959), “Desenvolvimento e subdesenvolvimento” (1961), “Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico” (1967), “A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos” (1976), entre otras, y tuvo dentro de la CEPAL el papel de conferirle racionalidad al problema del desarrollo. Como Bielschowsky (1998) apunta, Furtado fue gran responsable por la “etapa lógica” de la CEPAL, de la que se retiró formalmente a finales de los años 1950, aunque siguió colaborando durante años y claro, siendo uno de los policy maker más influenciados de Brasil y de la región.

Una de las características del pensamiento cepalino es sobre el método de estudio, que se mantiene hasta hoy, según aparece en la página de la organización y que lo diferenciaría de otras escuelas.

Desde sus primeros años (la CEPAL) desarrolló un método analítico propio y un énfasis temático que, con algunas variantes, se ha mantenido hasta nuestros días. El método, llamado "histórico-estructural", analiza la forma como las instituciones y la estructura productiva heredadas condicionan la dinámica económica de los países en desarrollo, y generan comportamientos que son diferentes a los de las naciones más desarrolladas. (CEPAL, 2015)

Siendo así, el estructuralismo latinoamericano nace de las inquietudes que la búsqueda del desarrollo generaba.

Se buscaba analizar un fenómeno que, si bien encaminado, podría sacar a la periferia de su atraso con respecto al centro. Es decir, preocupaba el proceso de industrialización de América Latina.

Hay que tener en cuenta que la industrialización, aunque deseada, era una actividad percibida como problemática², y los primeros estructuralistas se vieron en la tarea de analizar causas y consecuencias de los modelos económicos nacionales y regionales, y la propia estructura de ese sistema interconectado.

Fue entonces que los conceptos de centro-periferia se posicionaron en el estructuralismo clásico, al percibirse que la realidad latinoamericana no encajaba en las teorías ortodoxas.

There were vital policy, political, and psychological differences at play in Argentina relative to England or Europe. Money fled the country for safe havens during the downward part of the circle, but, unlike in Europe, high interest rates alone could not reverse the outflow by halting capital flight and attracting new investment to fuel an economic recovery. Although accurate for Europe, the theory did not fit the Argentine reality. He (Prebisch) used the terminology of “centre” and “periphery” for the first time, terms that he would make famous twenty-five years later in his structuralist critique of liberal orthodoxy. (Dosman, 2008, p. 874)

Prebisch fue el primer impulsor del estructuralismo y representaba el ala más desarrollista³ del pensamiento, cuestión al menos curiosa si se piensa el rechazo que el economista causaba en la sociedad argentina por ser identificado como parte de la oligarquía, por haber desempeñado funciones en los gobiernos de la “década infame” de los años 1930, lo que se tradujo en una tensa relación con Perón y el peronismo.

É possível especular-se que a escolha de Prebisch para presidir a Comissão Econômica Para a América Latina, avalizada pelos EUA em meados dos anos 1940, tenha se dado em função da oposição de Prébisch a Perón, e em total ignorância do caráter identitário e de afirmação da América Latina que residia na formação e postura intelectual do economista argentino. (Simões de Souza, 2015, p. 15)

Esta identidad latinoamericana a la que se refiere Simões de Souza (2015) se arraiga en Prebisch tras la constatación - que le llega luego de observar a través de un extenso trabajo en estadísticas sobre las importaciones y exportaciones en Argentina - del lugar que le era reservado al país y a la región en el Sistema

² En el sentido de los problemas que causa si no es regulada por un Estado eficiente, si no hay distribución, gerencia de recursos, control de capitales e instituciones, etc.

³ Entre sus influencias académicas estaban Bunes, Paredo, Juan B. Justo, Sarmiento, Alberdi, Keynes y Shumpeter, entre otros.

Internacional y de la dinámica del mismo, que poco tenía que ver con las teorías clásicas anglosajonas.

Como Prebisch, los primeros cepalistas notaron que América Latina ocupó históricamente, en el esquema de la división de trabajo mundial, el papel de proveedora de materia prima barata a los países desarrollados, atando su economía a los intereses de la oligarquía rural entrelazadas a los intereses de potencias extranjeras, apenas superando la colonización formal de hace 200 años, por otro tipo de ataduras económicas.

En este esquema, tales ataduras colaboran en perpetuar deficiencias estructurales.

La plena inserción en el Sistema Internacional depende esencialmente de: 1) las políticas económicas y sociales domésticas de cada país, 2) la calidad de sus instituciones, 3) de la relación que se tenga con los vecinos y de los procesos de cooperación y; 4) la relación que se tenga con las potencias.

Por ello tiene tanto destaque los efectos que la industrialización tendrá en la estructura de los Estados latinoamericanos.

Medeiros y Serrano (2001) apuntan que el primer estructuralismo justifica la industrialización en los periféricos como necesaria porque la diferencia de la elasticidad de las importaciones tiene una tendencia estructural acelerarse con relación a las exportaciones, o sea, se exporta cada vez más bienes elásticos para la misma cantidad de importaciones inelásticas que antes, lo que se conoció como teoría de deterioro de los términos de intercambio, también llamada Tesis Prebisch – Singer⁴.

Igualmente, Medeiros y Serrano (2001) resaltan que el estructuralismo no se presenta como contrario al mercado. El mismo cree en la necesidad de la industria para poder importar más y generar un círculo virtuoso. Con la reserva de que aquí el intervencionismo estatal es imprescindible para el control eficientemente de divisas.

⁴ Ya que por los mismos años, el alemán nacionalizado británico, Hans Singer estudió los mismos flujos. Si bien, la tesis Prebisch-Singer es estudiada en el mundo entero, el propio Prebisch nunca reconoció los trabajos de su colega.

El estructuralismo latinoamericano aboga por una mejor redistribución, ahorro interno y aprovechamiento de los recursos propios. También sugiere inversión en las áreas de ciencia y tecnología, ya que además de promocionar el desarrollo, propiciará una mejor inserción económica y política, que a su vez necesariamente repercutirá en la ciudadanía.

El primer estructuralismo es consciente de que la industrialización y tecnificación por sí solas, no serán suficiente para abandonar el área periférica. Será necesaria la adecuación de políticas económicas e institucionales que fomenten las complementariedades entre los países de la región y que se evite así la competencia entre ellos, es decir, defiende la institucionalización de la cooperación regional. Estas normas elaboradas por el conjunto de los países abrirán el camino incluso para el crecimiento interno, y además, el diálogo con los vecinos los colocará con mayor capacidad de maniobra en el Sistema Internacional.

También advierte sobre el endeudamiento crónico de la periferia, lo que genera profundas ataduras de la misma al centro. Los préstamos mal administrados generan procesos inflacionarios que perjudican los sectores históricamente más castigados, lo que conduce a crisis y estallidos sociales; con la subsiguiente pérdida de legitimidad política o la quiebra del régimen institucional, en el peor de los casos.

Como vemos, los conceptos de centro y periferia permearon todo el pensamiento cepalino y tuvieron gran repercusión. Entre sus principales premisas están, como dijimos, el llamado a la industrialización y al ahorro interno, en pos del desarrollo, con el objetivo de que los periféricos sorteen con mayor libertad las fluctuaciones de mercado originadas en los centrales y que en las economías periféricas tiene caídas de ciclos más traumáticas al faltar contención estatal más eficiente.

La tesis cepalina es además un claro llamado de atención a la periferia.

La solución no está en crecer a expensas del comercio exterior, sino saber extraer de un comercio exterior cada vez más grande, lo elementos propulsores del desarrollo económico. (Prebisch, 1949, p. 298)

Ya que el comercio exterior por sí solo no puede, en el caso de los periféricos, generar desarrollo interno, este debe ser una decisión institucional, en

diálogo con otros Estados, que coincidan en la búsqueda del desarrollo propio y regional.

La supuesta dicotomía entre países del centro y de la periferia es encarada por los primeros cepalinos como partes de un mismo proceso.

De igual manera, coincide el brasileño Darcy Ribeiro (1978) quien asegura que “el concepto de poder se refiere a las situaciones de interdependencia económica asimétrica que configura a alguna naciones como polos de dominación y otras como áreas de expoliación” (RIBEIRO, 1978, p. 7), y que el desarrollo y el subdesarrollo son parte del mismo proceso histórico que no deben ser entendidos como etapas secuenciales de una línea evolutiva y sí como parte de la misma etapa.

Siguiendo con la caracterización de los periféricos, se trata entonces, de países con economías dominadas por oligarquías rurales, en donde si bien hay industrialización, ésta se relaciona intrínsecamente con la misma oligarquía, presentándose así problemas de redistribución.

Dos frentes serían, a mi entender, capaces de suscitar un verdadero cambio cualitativo en el desarrollo del país: la reforma agraria y una industrialización que facilite el acceso a las tecnologías de vanguardia. (Furtado, 2007, p.25)

Los países periféricos son, como definieron los primeros estructuralistas, economías “especializadas” y heterogéneas”:

- 1) Especializada en el sentido de la producción de bienes primarios, siempre vinculada a la agricultura y a la ganadería, realizando su papel como proveedores de materias primas y alimentos para el centro. Esta especialización no debe confundirse con una alta tecnificación. Si bien es cierto que ha habido un aumento creciente de aplicaciones tecnológicas para mejorar la producción, aún se necesita más espacio cultivo o pastoreo y una mayor cantidad de mano de obra no calificada en comparación con el centro. Se entiende entonces por especialización la centralidad de la producción primaria en la economía nacional. Otra característica de los países periféricos es que presentan economías relativamente débiles sujetas a las fluctuaciones del centro, generándoles vulnerabilidad externa, independientemente del grado de desarrollo que posean.

2) Heterogénea por la variabilidad de los niveles de ocupación, siendo el empleo formal el menos común y el subempleo la forma más común de ocupación, y así subdividiéndose hasta otras clasificaciones que incluyen el trabajo esclavo.

Y en este sentido, la “heterogeneidad y especialización” económica de la región se relaciona con el tipo de intervención estatal existente en América Latina⁵ que favorece la vulnerabilidad económica, que por su lado, registra ciclos de alto crecimiento vinculados a las *commodities*, elevados en un corto plazo, con caídas bruscas y en donde no es posible recuperar los niveles anteriores.

Así es que los países periféricos dependen de la demanda y de capitales de los centrales. Sin apropiada contención estatal, cuando hay crisis global los productos agropecuarios caen más abruptamente que los industrializados.

Por otra parte, las actividades primario-exportadoras no pueden por sí solas absorber toda la mano de obra del periférico, por lo que desde el Estado debe promoverse el convivio del negocio agropecuario y la industria en pos del desarrollo, como defiende ampliamente Furtado en toda su extensa obra.

Para promover ese desarrollo es necesario ahorro interno que esté basado en recursos propios y no especulativos.

El progreso en base al endeudamiento, que no es más que un ahorro forzado a los sectores más carentes y que sólo reporta beneficios a unos pocos sin la certeza de que éstos invertirán esos recursos en el desarrollo interno, compromete el futuro del país al generar inflación, presiona la balanza de pagos y es regresiva en cuanto a la distribución del ingreso.

Rául Prebisch, Celso Furtado, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel, Medina Echavarría, Noyola Vázquez, Ahumada, entre otros, se hacen eco de estas preocupaciones sobre el desarrollo latinoamericano.

⁵ Desde temprano en la historia de los países latinoamericanos ha habido intervención estatal, ejemplo de ellos, pueden ser las protecciones al café de Brasil en 1906 o de la carne de los saleros en la Argentina, también de inicio de siglo XX, pero este tipo de intervención proteccionista buscaba defender intereses vinculados a las clases oligárquicas (que también gobernaban), detentoras de los negocios agroexportadores. Y no una intervención estatal, como la defendida por el estructuralismo que busca en el papel del Estado, una reconfiguración, un ordenamiento de los capitales productivos, con el fin de distribuir mejor, para alcanzar el desarrollo.

Aconsejan que la capitalización esté basada en los recursos propios del periférico y en el crecimiento interno impulsado por el Estado, inversor en su industrialización, en ciencia y tecnología y en instituciones nacionales y regionales que promuevan ese progreso.

Otro problema que ocupó mucho a los primeros cepalinos es el de la inflación. La inflación y sus desdoblamientos es tal vez uno de los desequilibrios económicos más estudiados dentro del estructuralismo. La misma se entiende como el resultado de la emisión inorgánica de dinero en papel, aunque en verdad es producto de la rigidez del sistema agrícola, ya que la misma influencia las variaciones reales de los niveles de sueldos, y por ello, “tais expressões básicas estão associadas a características da estrutura produtiva de economias como as latino-americanas e constituem por isso a explicação ‘em ultima instancia’ dos processos inflacionários” (Rodríguez, 2009, p.177).

El tema inflacionario se relaciona por su lado a las cuestiones de deudas.

Los periféricos no sólo son exportadores de materias primas sino que también deudores, condición que sólo puede ser revertida al largo plazo, según defiende el primer estructuralismo, a través del (tan difícil) ahorro interno, la búsqueda de inversiones, el aumento del comercio internacional y la inversión en educación y tecnología; además de establecer instituciones funcionales y promover la cooperación regional que busque en las particularidades de cada país, complementariedades regionales.

Estas ideas encuentran un freno en las clases agroexportadoras. No sólo porque lo que se busca es reformular el sistema económico de los países periféricos, sino porque además hay un llamado a la redistribución que implicaría, en lo inmediato, un recorte en las ganancias de esa clase y una tendencia paulatina a la pérdida de poder.

Es decir, existe una crítica de los primeros académicos cepalinos al status quo del sistema internacional, pero también a la estructura política interna de los periféricos. Esto es importante, en la medida que el neoestructuralismo rescatará esta visión.

Otro punto analizado por los primeros pensadores de la CEPAL atañe a la cuestión técnica y científica. Así como los centrales tienen la capacidad de absorción de parte del excedente de la exportación de materias primas del periférico, en la misma dirección surge un fenómeno similar. Es que debido a la vulnerabilidad de los periféricos, los centrales también están en condiciones de apropiarse de los avances técnicos y científicos que se dan en suelo periférico.

(...) los grandes centros industriales no sólo retienen para sí el fruto de la aplicación de las innovaciones técnicas a su propia economía, sino que están asimismo en posición favorable para captar una parte del que surge en el progreso técnico de la periferia. (Prebisch, 1948, p. 314)

Una manera de solucionar o evitar tal fuga, ya sea económica o científica, es a través de mecanismos contruados en conjunto por los diferentes gobiernos de la región. Como ya apuntamos, a través de la creación de instituciones comunes que procuren resolver problemas comunes⁶.

Por otra parte, los países centrales son aquellos de economías desarrolladas y con capacidad de decisión en el sistema internacional. Se trata aquí, de economías “homogéneas y diversificadas”.

- 1) Homogéneas porque las variaciones de empleo son mínimas. El trabajador tiene garantizado la seguridad laboral, no hay grandes variaciones de sueldos en el mercado, existe estabilidad económica financiera, desarrollo de sindicatos y alta representatividad de los mismos en la vida política.
- 2) Diversificadas porque la industria posee una amplia cantidad de actividades mercantiles, tanto en manos de grandes corporaciones, como medianas, pequeñas empresas y negocios familiares. La industria convive con la agropecuaria que también es altamente diversificada, y en ambas actividades se presentan altos índices de aplicación tecnológica, que permite el abaratamiento de los costos, la calidad productiva y el aumento de lucros.

⁶ Ya en 1940, el Plan Pinedo, conocido como “Programa de la reactivación de la economía nacional”, tenía entre sus líneas la creación de un Mercado Común entre Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Chile si posible. Prebisch era el principal asesor del ministro de Hacienda, Federico Pinedo, y el principal defensor de la idea, que incluso fue presentada al presidente brasileño Getúlio Vargas, aunque finalmente no tuvo éxito.

También a diferencia de los periféricos, los países del centro son acreedores. Tal ventaja les confiere poder para manipular las economías periféricas, imponer plazos, normas, tasas de interés por compra de deuda pública, generándose así una relación de interdependencia, pero de dominio sobre el periférico. Sirven a estos propósitos las organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial por nombrar a dos instituciones de las grandes ligas, que tienen entre sus supuestos ideales el de favorecer el desarrollo de la economía mundial.

En este sentido, toma importancia el aporte de Tavares y Melin (1997) quienes apuntan las causas de las asimetrías mundiales, a través de: 1) el desplazamiento muy rápido de las actividades productivas, 2) la vigencia y profundización de un régimen de acumulación con tendencias a la concentración de la tecnología “dura” como la bélica y la tecnología de punta, como las nuevas tecnologías de información y comunicación (TICs); y 3) la progresiva concentración – sin aparente límite – de los capitales en los grandes centros financieros del mundo, con el traslado del capital generado en los otros puntos del planeta, independientemente del nivel de desarrollo de éstos.

Este escenario que describen Tavares y Mellin (1997), coincide con el elaborado por Fiori (2001) en el que desarrolla su teoría sobre el poder global, que aunque crítico del estructuralismo, toma elementos del mismo para retomar el pensamiento latinoamericano.

Los años 1980, la llamada “década perdida” de América Latina, probó que las recomendaciones cepalinas no fueron realmente puestas en prácticas y las crisis económicas, políticas, sociales e institucionales por la que atravesaron todos los países de la región en los años 1980, abrieron espacio para el neoliberalismo, que en diferentes grados de compromiso con el Consenso de Washington, resultaron en mayores crisis y rupturas profundas.

Entonces, en la CEPAL, se abrió camino para una actualización de su teoría.

3 EL NEOESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO

Con la llegada de los años 1990 y la aplicación de políticas neoliberales, los pensadores de la CEPAL se mostraron cautelosos con el nuevo paradigma. Esto se puede percibir en los primeros escritos de Fernando Fajnzylber a finales de 1980, quien se convertiría en uno de los mayores exponentes del neoestructuralismo.

Junto a Fajnzylber se destacan Ugo Pipitone, Joseph Ramos, Víctor E. Tokman y Ricardo Ffrench-Davis, José Antonio Ocampo, entre otros.

Especialmente Fajnzylber intenta advertir sobre los peligros de un Estado casi ausente, en manos del mercado, sobre los capitales especulativos y sobre la importancia que debe dársele a la ciencia y a la tecnología, como así a las instituciones fuertes y a los caminos que deriven en la integración.

Es decir, es de común acuerdo afirmar que el neoestructuralismo surge como contra respuesta al neoliberalismo, aunque dialoga con una agenda más internacionalista en el marco del regionalismo abierto⁷.

Desde 1990 sobreviene un gradual abandono de los conceptos centro-periferia que cuatro décadas antes habían sido neurálgicos de la teoría. Ya no se hablará de las vicisitudes de la periferia, sino de los países en desarrollo. Hay un paulatino reemplazo de “centro-periferia” por “países desarrollados-países en vías de desarrollo”, también estimulado por el uso general de los mismos en el ámbito de otras organizaciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o fóruns internacionales.

Este acento tiene que ver en el neoestructuralismo con otro concepto, el de “núcleo endógeno”.

En la evolución de los planteamientos de la CEPAL, la pérdida o relegamiento de las nociones centro-periferia, que caracterizaron su etapa inicial, son expresión del abandono de una visión sistémica mundial y de sus efectos en los problemas que nos ocupan, para enfatizar posteriormente los asuntos referidos al «núcleo endógeno». En este contexto, el campo de

⁷ Como explica Saraiva (2013), el regionalismo abierto abrazaba las características de la globalización de los años 1990, en donde se buscaba mediante una economía de mercado más abierta, la articulación regional para poder competir con mejores condiciones en el Sistema Internacional, y defender los regímenes democráticos occidentales.

la economía internacional se hace presente en las discusiones sobre las «políticas para mejorar la inserción en la economía mundial», y en los procesos de integración, tras la noción de «regionalismo abierto», planteos donde se analizan las potencialidades y obstáculos de «lo externo» para las políticas de apertura. (Osorio, 2003, p. 142)

Si el estructuralismo latinoamericano se interesaba por la “estructura” productiva de la región, el neoestructuralismo pretende identificar y analizar su “núcleo endógeno de la dinamización productiva”, es decir lo que hay de más profundo en la estructura, aquello que definiría las capacidades de producción.

Este concepto dialoga con el “crecimiento hacia adentro”, esencial para aumentar el comercio internacional y entrar en el círculo virtuoso de crecimiento, con obtención de superávit, y al mismo tiempo evitar “crecer para afuera”, lo que se revela como un desequilibrio en la balanza de pagos y que sucede en los países en vías desarrollo por el bajo dinamismo de su mercado interno (MEDEIROS; SERRANO, 2001)

En este marco, se introduce de la mano de Fajnzylber (1990) el concepto de “creatividad”.

La creatividad sería un factor fundamental en la resolución de problemas típicos de la región y que por eso mismo no fueron contemplados en otras realidades. Esta creatividad sólo puede estimularse cuando otros elementos ya fueron puestos en práctica, como mejoras en el sistema educativo, científico e institucional.

De esta manera, hay en el neoestructuralismo un llamado a la innovación, que estimulada por el Estado colaborará en el crecimiento y desarrollo sostenido. Sólo así la industrialización sería eficiente.

Si en el primer estructuralismo, el tema central eran los problemas para encauzar la industrialización, dar una óptica que colaborase en el mejor desempeño de la industria; desde el neoestructuralismo, esta preocupación sigue ocupando un lugar destacado aunque no con el énfasis de su predecesor, sino más bien renovado por elementos internacionalistas.

Aparecen aquí los derechos medioambientales y la crítica al consumo agresivo que se traduce en la explotación irresponsable de recursos no renovables.

Existe una preocupación desde el neoestructuralismo por la naturaleza, por su “destrucción” como destaca Sunkel (2007) que toma envión en los años 1980 y que en los años 1990 se acopla a los debates generados en los países centrales.

La actualidad de este debate se pone de manifiesto en la contestación de los países de América Latina a los países desarrollados, en donde en Rondas como la de Doha, se hizo clara la posición de las principales economías de la región, con respecto al principio de las responsabilidades compartidas pero diferenciadas, sobre la cuestión ambiental.

Otro concepto relacionado aparece en el neoestructuralismo vinculado a la típica inestabilidad macroeconómica de los países de la región, o de su poca “eficiencia”, elemento (que sobresale por lo utilitarista) incorporado para referirse a las instituciones periféricas gubernamentales y a la propia industrialización.

De acuerdo a este nuevo concepto, la “eficiencia” depende en la medida en que contribuya al crecimiento. Es decir, se estará construyendo una industria eficiente en la medida que se generen condiciones para alcanzar un ritmo de crecimiento elevado y sostenido y que por otra parte, sea capaz de desarrollar la creatividad individual y colectiva y así alimentar la tasa garantizada de crecimiento.

Otro concepto se hace presente en este punto. Siendo tal vez, uno de los más importantes aportes del neoestructuralismo es el de la “equidad”.

El llamado al crecimiento y a la redistribución también fue parte del estructuralismo clásico. Y es basándose en estas primeras reflexiones que el neoestructuralismo agrega el concepto de equidad, que sólo será posible de la mano de pleno empleo y empleo productivo.

Es de resaltar la diferencia entre pleno empleo y empleo productivo, porque los países de la región tienen grandes estructuras económicas deficitarias, en donde el flagelo del empleo irregular es común a todos ellos. Incluso las estadísticas oficiales suelen trastocar los índices de empleo pleno y confundirlos con empleo productivo.

La equidad, o más bien, su falta en la región, pone de manifiesto que ninguna de las economías latinoamericanas ha logrado revertir los males de la mala

redistribución, pese a las mejoras en este punto, a partir de los años 2003 con la asunción de gobiernos de centro-izquierda.

También aparece en el neoestructuralismo, un marcado interés por estimular la capacidad científica-tecnológica especialmente de la mano del sector privado.

El capitalismo desarrollado puede refigurarse como una secuencia dinámica entre tres dimensiones: la innovación técnico-científica, la ampliación del mercado y la creatividad empresarial, para cerrar el círculo, retroalimentando la innovación técnico-científica (Osorio, 2003, p.146)

Otro de las retomadas del neoestructuralismo está en el llamado a la búsqueda de instituciones comunes regionales, como vimos, la misma cuestión preocupó a los primeros cepalinos. Ffrench-Davis (2013) afirma que “la institucionalidad debe obligar a la cooperación y a la coordinación” refiriéndose a cuestiones de economía política interna como externa.

A su vez, uno de los aportes más cabales sobre el estructuralismo, es la obra de Rodríguez (2009) que recopila en una edición de 698 páginas, un recorrido por los principales temas y preocupaciones de la corriente desde sus inicios hasta la actualidad. Además de la clásica división entre el viejo y el nuevo estructuralismo, que hemos esbozado en estas páginas, Rodríguez (2009) incorpora las inquietudes que provoca el siglo XXI, donde las TICs, la participación ciudadana, las identidades culturales y el ejercicio de los derechos, entre otros, abren un nuevo panorama de discusión en el marco del pensamiento cepalino. Antes de él, Aníbal Pinto había recolectado las ideas de Prebisch en la Revista de la CEPAL. (1969).

Bielschowsky (1998) destaca que el principio normativo de la CEPAL “es la necesidad de que el Estado contribuya al ordenamiento del desarrollo económico en las condiciones de la periferia latinoamericana. Se trata, en suma, del paradigma desarrollista latinoamericano” (BIELSCHOWSKY, 1998, p. 22).

Sin embargo, Bielschowsky (2009) remarca la dificultad que encuentra el neoestructuralismo en presentar estrategias o proyectos conectados a procesos históricos concretos. Mientras Prebisch (1949) pensaba qué había que hacer con la industrialización para que diera buenos frutos, el neoestructuralismo observó que esa industrialización no trajo el desarrollo que se pensaba traería. Allí parece quedarse

estancado, pareciera haber pedido foco. No parece desarrollar una clara preocupación, sumado a una falta de estrategia. También según Bielschowsky (2009) “hay en el neoestructuralismo, una falta de atención en la inversión fija, es una variable dejada de lado”. La variable de inversión define el padrón de desarrollo y por ende da las pautas que auspician si la estrategia político-económica del país es viable, conectando la macroeconomía con la microeconomía.

4 CONSIDERACIONES FINALES

Tanto el viejo cuanto el nuevo estructuralismo latinoamericano son uno de los aportes fundamentales del pensamiento regional sobre las características de América Latina, su inserción en el mundo y el propio funcionamiento del Sistema Internacional. El primer estructuralismo denota su preocupación sobre el deseo de industrialización. Acción necesaria para el desarrollo nacional y regional. Tal desarrollo combatiría los problemas estructurales económicos, políticos, sociales e institucionales heredados de regímenes coloniales que pese a la conquista de la independencia, se manifiestan en otro tipo de ataduras que dificultan el crecimiento y el desarrollo de nuestros pueblos.

La industrialización, tan añorada, no se produjo como se esperaba. Países como Brasil, México y menormente Argentina presentaron crecimientos en la actividad industrial, pero estos avances no se tradujeron en desarrollo pleno, ni en plena redistribución, aunque desde 2003 se percibió un aumento redistributivo a través de la asunción de gobiernos autodenominados de centro-izquierda. Sin embargo, los problemas estructurales que los primeros cepalinos estudiaban siguen prácticamente iguales.

Siendo que el principal problema del primer estructuralismo, la industrialización, no fue alcanzada como se esperaba, el neoestructuralismo, a partir de fines de 1980 e inicios de 1990, retoma estas cuestiones con otra serie de preguntas.

Así se dividieron las aguas entre el estructuralismo latinoamericano y el neoestructuralismo. El segundo anexó problemáticas de cuño internacionalista y dialogó de manera más amplia con la agenda internacional e incorporó a su temática,

cuestiones como el medio ambiente, los derechos ciudadanos, la preocupación por la equidad y la construcción de una sociedad justa. Se insiere en el entendimiento del regionalismo abierto, pero critica el *laissez faire* defendido del neoliberalismo y sostiene la misión estatal para la promoción del crecimiento, la creatividad, la innovación, que producirá un movimiento circular virtuoso para la conquista del desarrollo.

Como todos los intentos teóricos, el estructuralismo y el neoestructuralismo sufren de críticas, en general relacionadas con el reclamo por una propuesta más cabal para los problemas regionales.

No obstante, la consistencia y perseverancia de los pensadores de la CEPAL, de varias generaciones, pone de manifiesto no sólo su aporte hacia las ciencias del conocimiento, sino especialmente una mirada propia sobre fenómenos nacionales y regionales que habíamos estado acostumbrados a entender por medio de miradas estadounidenses y/o europeas.

REFERENCIAS

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cincuenta años de la CEPAL. Revista de la Cepal, Número Extraordinario. Santiago de Chile, 1998. Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37962-revista-de-la-cepal-nro-extraordinario-cepal-cincuenta-anos>

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. Revista CEPAL 97, Santiago de Chile, 2009. p. 174-194.

CEPAL. El pensamiento de la CEPAL, Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1969.

CEPAL. Historia de la CEPAL, página web: <http://www.cepal.org/es/historia-de-la-cepal>, 2015.

DOSMAN, Edgar J. The life and times of Raúl Prebisch 1901-1986. Quebec: McGill- Queen's University Press, 2008. (Kindle's version).

FAJNZYLBER, Fernando. Reflexiones sobre la propuesta Transformación productiva con equidad. Buenos Aires: Informe Industrial, 1990.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo. La dimensión económica del desarrollo. Seminario Neoestructuralismo y Economía Heterodoxa "Raúl Prebisch y los desafíos del Siglo

XXI". Santiago de Chile, 22 y 23 de abril del 2013. Disponible en:
<http://www.youtube.com/watch?v=9ReV4n7NFKg>

FIORI, José Luis. Sistema mundial, império e pauperização: para retomar o pensamento latino-americano. IN FIORI, José Luis (Org.); MEDEIROS, Carlos Aguiar (Org.) Polarização mundial e crescimento. Petrópolis: Vozes, 2001.

FURTADO, Celso. Globalização das estruturas económicas e identidade nacional. In: DUPAS, Gilberto; LAFER, Celso; LINS DA SILVA, Carlos Eduardo (Org.). A nova configuração mundial do poder. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

FURTADO, Celso. Los desafíos de la nueva generación. In: VIDAL, Gregorio; GUILLÉN, Arturo. (Org.). Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado. Buenos Aires: CLACSO, 2007, p.23-26. Disponible en
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/coediciones/20100826075808/vidal.pdf>

MEDEIROS, Carlos Aguiar; SERRANO, Franklin. Inserção externa, exportações e crescimento no Brasil. IN FIORI, José Luis (Org.); MEDEIROS, Carlos Aguiar (Org.) Polarização mundial e crescimento. Petrópolis: Vozes, 2001.

OSORIO, Jaime. El neoestructuralismo y el subdesarrollo. Una visión crítica. Revista Nueva Sociedad: democracia y política en América Latina. Buenos Aires, 2003; Nro. 183. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3104_1.pdf

PREBISCH, Raúl. El desarrollo de la América Latina y algunos de sus principales problemas. Santiago de Chile: Revista CEPAL, 1949, p. 1-75.

RIBEIRO, Darcy. El dilema de América Latina: Estructuras de Poder y Fuerzas Insurgentes. 7ma Ed. México: Siglo Veintiuno Editores, 1978.

RODRÍGUEZ, Octavio. O estruturalismo latino-americano. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SIMÕES DE SOUZA, Luiz Eduardo. Antecedentes Desenvolvimentistas na Formação Intelectual de Raúl Prebisch. Revista de Economia Política e História Econômica, Número 33, Janeiro de 2015, pp. 05-17 Disponível em:
<https://sites.google.com/site/rephe01/>

SUNKEL, Osvaldo. En busca del desarrollo perdido. In: VIDAL, Gregorio; GUILLÉN, Arturo. (Org.). Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado. Buenos Aires: CLACSO, p. 469-488.

TAVARES, Maria da Conceição; MELIN, Luiz Eduardo. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. IN TAVARES, Maria da Conceição (Org.); FIORI, José Luis (Org.). Poder e dinheiro: uma economia política da globalização. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

Perante a oportunidade de escrever este posfácio, a encaramos como um desafio vibrante e enriquecedor, pois nunca havíamos sido convidadas para tal chamado acadêmico. A obra coletiva, cuja realização foi coordenada por Elisa de Sousa Ribeiro e Camilo Negri, corrobora para que o leitor certamente adquira profundos conhecimentos ao mergulhar em trabalhos tão sérios e tão profundos quanto os capítulos preparados por doutores e mestrandos seguramente competentes e qualificados.

Os quatro volumes deste livro nos remetem à análise minuciosa sobre a política externa brasileira e a sua importância na América do Sul, sendo notadamente indicado aos que lidam direta ou indiretamente com a temática sul-americana, tornando-se certamente em uma produção de interesse ao estudante e ao pesquisador de Relações Internacionais e de áreas afins.

A ideia deste livro surgiu em 2015 como um meio de aprofundar os conhecimentos sobre a América do Sul na comunidade acadêmica. Os três primeiros volumes foram publicados em 2015 e em 2016, o quarto e último. A republicação neste ano pelo UniCEUB em volume único teve como principal objetivo prover aos alunos de Relações Internacionais uma fonte segura e de qualidade para seus estudos e pesquisas.

Um dos desafios que a leitura deste trabalho suscita é o de repensar perspectivas distintas sobre os diversos temas e ao mesmo tempo conseguir harmonizá-los. A riqueza dos assuntos que englobam a política, abordando soberania, geopolítica, defesa e diplomacia, democracia na América do Sul, integração dos povos; a economia versando sobre área de livre comércio e acerca de empresas multinacionais; a cooperação tratando de acordos internacionais, integração Sul-Sul e de blocos como Unasul, Mercosul e União Europeia; e questões socioeconômicas tais como migração, refúgio, direitos humanos.

A análise dos temas abordados pelos autores não só contribui para a sua compreensão, e principalmente para a produção de novos textos e contextos no meio

acadêmico. A obra se destaca por apresentar temas atuais e polêmicos incentivando os leitores a se interessarem ainda mais acerca das temáticas, posto que a América Latina é um subcontinente extenso e diversos em âmbito cultural, político e socioeconômico e por isso às vezes pouco conhecido para nós latino-americanos.

A multiplicidade de respostas às questões relacionadas aos de diversos blocos, alianças, comunidades, uniões e mercados comuns vem explanada pelos autores em linguagem simples e objetiva, o que permite aos estudantes de Relações Internacionais e aos pesquisadores do tema uma leitura prazerosa e esclarecedora. Percebe-se, portanto, que o presente estudo serve como grande contribuição para diversos campos como: ciências políticas, jurídicas, econômicas e sociais.

Por fim, é relevante ressaltar como um trabalho tão bem construído por assuntos atuais nos permite refletir sobre quão valiosa é a América do Sul e, além disso, demonstra a importância e a influência dos países latino-americanos no cenário internacional. Nesse sentido esta obra proporciona um magnífico convite aos analistas e pesquisadores da área para realizarem novos trabalhos e novos estudos tão enriquecedores como este.

Izabel Cristina de Sena Sales Afonso

Bacharelada em Relações Internacionais pelo Centro Universitário de
Brasília (UniCEUB)

Larissa da Fonseca Vinhal

Bacharelada em Relações Internacionais pelo Centro Universitário de
Brasília (UniCEUB)