

# MERIDIANO 47



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais

Nº 77  
Dezembro – 2006

## S U M Á R I O

- 2 | *Gerald Ford: seus herdeiros ainda no poder*  
Virgílio Arraes
- 5 | *As empresas transnacionais e o papel do Estado-nação no atual contexto do comércio global*  
Carlos Ribeiro Santana
- 7 | *Mercosul: uma revisão histórica e uma visão de futuro*  
Paulo Roberto de Almeida
- 18 | *Democratas versus republicanos: novas coordenadas políticas para a unipolaridade*  
José Ribeiro Machado Neto
- 22 | *A nacionalização do petróleo na Bolívia: ecos e reverberações*  
Thiago Gehre Galvão
- Resenha
- 26 | *Economia Internacional*  
Ricardo DaSilva

## *Gerald Ford: seus herdeiros ainda no poder*

*Virgílio Arraes\**

Ratificado de modo singular para a Vice-Presidência dos Estados Unidos em dezembro de 1973, em função da renúncia de Spiro Agnew em outubro – que desgastado lentamente pela sua inépcia política no relacionamento com os senadores e com o próprio Presidente Nixon, a despeito de seu entusiasmado conservadorismo ('Falcão número um', de acordo com suas próprias palavras), encontraria seu nadir ao embarçar-se por denúncia de sonegação de impostos – Gerald Ford, àquela altura em seu oitavo ano como líder do Partido Republicano na Câmara dos Deputados, não seria o nome de preferência do Presidente Richard Nixon.

Este estava mais inclinado pelo titular da Fazenda, John Connally, desde o primeiro mandato, em meados de 1971 – a 25ª Emenda, ratificada em fevereiro de 1967, permitiu ao Chefe do Poder Executivo a indicação de seu adjunto, caso vagasse o cargo. Ela havia sido desenvolvida após o assassinio do Presidente John Kennedy, em novembro de 1963.

De todo modo, Connally enxergava a Vice-Presidência como uma ocupação infecunda politicamente, não obstante o compromisso de Nixon de conceder-lhe mais relevância no dia-a-dia. No entanto, o Congresso não compartilhava do gáudio presidencial para uma eventual aprovação do nome, em face do seu descompasso partidário, modificado apenas em 1973, ao tornar-se republicano – em 1980, ele concorreria, de modo infrutífero, à pré-candidatura presidencial e conseqüentemente encerraria sua carreira política, após ter exercido por pouco mais de uma década os cargos de Comandante da Marinha, Governador do Texas e Ministro da Fazenda.

Conquanto a sua oposição inicial a Ford, Nixon acreditou que a sua experiência parlamentar poderia

ser-lhe útil diante das investigações por que passava, em função do chamado caso Watergate – em junho de 1972, a sede nacional do Partido Democrata, situada no complexo Watergate em Washington, havia sido invadida por cinco homens. Pouco depois, comprovar-se-ia que eles estavam a serviço da alta cúpula do Partido Republicano. A Presidência tentaria obstruir a apuração do escândalo. Nos oito meses como Vice-Presidente, Ford viajaria por todo o país, a fim de granjear apoio político a Nixon. Em agosto de 1974, Ford seria elevado à Presidência, graças a uma nova renúncia.

À frente do Executivo, ele se encontraria diante de um dos mais dantescos cenários de toda a política externa do país: o fracasso na Guerra do Vietnã e a falta crescente de credibilidade perante seus aliados. Nesse sentido, urgia delineasse nova tática, sendo necessária a exoneração do Secretário James Schlesinger.

Dois nomes floresceriam no mandato de Ford: Donald Rumsfeld, nomeado para a Chefia de Gabinete da Presidência e posteriormente para o Departamento de Defesa, e Richard Cheney, sucessor deste no Gabinete Presidencial, sendo o mais novo da história. Além do mais, encabeçaria a Direção-Geral da Central Intelligency Agency, George Bush, Presidente do Partido Republicano.

Curiosamente, um indicado seu para o Supremo Tribunal, John Paul Stevens, votou, em junho de 2006, no sentido de que o Executivo não tem autoridade para instituir comissões militares, haja vista que os seus procedimentos administrativos na base de Guantánamo desrespeitaram o Código da Justiça Militar dos Estados Unidos e as Convenções de Genebra.

Se fosse permitido visualizar a política externa norte-americana de modo dicotômico, Ford encaixar-

\* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – iREL-UnB (arraes@unb.br).

se-ia na linha cosmopolita/ internacionalista, desenvolvida a partir de sua experiência na II Guerra Mundial, ao servir a Marinha no Japão, Filipinas e adjacências entre abril de 1942 a fevereiro de 1946 – de acordo com ele, a experiência havia-lhe proporcionado transformar-se de isolacionista indiferente em ardoroso internacionalista.

De volta aos Estados Unidos, ao engajar-se na disputa eleitoral de 1948 em Michigan, teria como adversário o Deputado Bartel Jonkman, cujo eleitorado de extração holandesa tradicionalmente optava pelo isolacionismo. Desta forma, isto significaria subscrever a retração dos Estados Unidos do ponto de vista geopolítico com a conseqüente negação, por exemplo, de auxílio à Europa Ocidental, conforme pretendia o Presidente Truman.

Todavia, a II Guerra Mundial e, mais tarde, a Guerra Fria alterariam a percepção de isolamento de muitos políticos como a do Senador Arthur Vandenberg – participante da Conferência do Rio de Janeiro em setembro de 1947, onde se assinou o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) – que apoiaria Ford – seria a primeira vitória de uma série de 13 pleitos durante 25 anos na Câmara dos Deputados.

Seria natural, portanto, que Ford apoiasse tanto a Guerra da Coréia como a do Vietnã e defendesse para esta posições mais aguerridas como ataques maciços ao Vietnã do Norte, por exemplo, a fim de acelerar a esperada vitória. Na próxima gestão, a de Nixon, ele continuaria a ter o mesmo posicionamento, mesmo com a expansão militar americana, ao abarcar Laos e Camboja.

Como Presidente, todavia, promoveria duas medidas: a retirada das tropas do Vietnã, ocorrida de maneira desordenada, conforme demonstrariam as transmissões televisivas, a fim de proclamar o fim da participação norte-americana em abril de 1975, e a anistia aos desertores que, devido à resistência de grupos veteranos, beneficiaria apenas cerca de 1/5 dos cem mil enquadrados em tal situação.

No Oriente Médio, em função da atuação de Henry Kissinger, à frente simultaneamente do Departamento de Estado e do Conselho de Segurança

Nacional, os Estados Unidos intermediariam contatos entre Israel e países do Oriente Médio, dos quais derivaria um acordo de cessar-fogo israelo-egípcio em setembro de 1975. Em junho do mesmo ano, o Egito havia aberto novamente o canal de Suez, fechado desde 1967, quando da Guerra dos Seis Dias.

Em agosto de 1975, Estados Unidos assinariam em Helsinque a ata da Conferência para Segurança e Cooperação na Europa que teria três aspectos: segurança; economia e tecnologia; por fim, direitos humanos, considerados a parte mais importante para a diplomacia americana. Na prática, o encontro reconheceria a divisão territorial da Europa, por meio da diplomacia, ainda que Ford se mostrasse publicamente reticente a isto por causa da divisão das duas Alemanhas – mais tarde, na campanha eleitoral de 1976, ele se desgastaria, ao afirmar que não havia dominação soviética na Europa Oriental. Ao final, Ford destacaria que a temática de direitos humanos incorporar-se-ia definitivamente à política internacional.

Internamente, havia a inflação, mais de 10%, o desemprego, o índice mais alto desde a Recessão, e problemas energéticos. Para combatê-los, proporia ao Congresso baixar impostos e elevar as tarifas alfandegárias relativas à importação de insumos energéticos, a fim de estimular a economia e diminuir a dependência externa. Tanto a inflação como o desemprego diminuiriam em sua gestão.

Sua medida mais polêmica seria a de indultar Nixon de todas as acusações existentes ou vindouras no âmbito federal em setembro de 1974. Para muitos, seu destino político estaria selado – nem as duas tentativas de homicídio que sofreria um ano depois, com um intervalo de apenas 17 dias, granjearam-lhe-iam mais simpatia popular. Na disputa presidencial de 1976, Jimmy Carter, democrata, venceria o pleito. Era o fim de uma carreira, cuja ambição anterior máxima havia sido a de ocupar a Presidência da Câmara, conforme promessa a sua esposa em 1973, se os republicanos obtivessem a maioria nas eleições legislativas de 1974, o que não aconteceria. Ele nunca quisera concorrer ao governo de Michigan e desistira de tentar a vaga ao Senado quanto do falecimento de Vandenberg.

Ford é lembrado como o dirigente que promoveu a retirada vexaminosa das tropas de seu país do Vietnã, embora não tenha sido ele o responsável direto pela escalada funesta da atividade bélica na região – reservadamente, ele se oporia à II Guerra do Golfo pela ausência prévia do esgotamento de outras opções como sanções econômicas, por exemplo, em decorrência da traumática experiência do conflito vietnamita.

Curiosamente, dois de seus assessores mais próximos, Rumsfeld e Cheney, auxiliaram a reproduzir, guardadas as devidas proporções, o mesmo quadro no Iraque. Todavia, é possível que o Presidente Bush deixe para seu sucessor o laborioso encargo de repatriar o contingente militar e, deste modo, assumir perante a História a primeira grande derrota dos Estados Unidos na Nova Ordem Mundial.



## ***O que é o IBRI***

O *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI*, organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos, tem a missão de ampliar o debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção do Brasil no mundo. Fundado em 1954, no Rio de Janeiro, e transferido para Brasília, em 1993, o *IBRI* desempenha, desde as suas origens, importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão, promovendo atividades de formação e atualização e mantendo programa de publicações, em cujo âmbito edita a *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI*.

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: José Flávio Sombra Saraiva

Diretoria: Antônio Carlos Lessa, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, João Paulo Peixoto, Pedro Motta Pinto Coelho.

Para conhecer as atividades do IBRI, visite a homepage em <http://www.ibri-rbpi.org.br>

# *As empresas transnacionais e o papel do Estado-nação no atual contexto do comércio global*

*Carlos Ribeiro Santana\**

Atualmente, a tecnologia é determinante para o crescimento econômico e para a competitividade dos países, assim como a existência de um monopólio desse bem, haja vista o padrão do comércio internacional e a estrutura da economia mundial serem dependentes da capacidade tecnológica dos Estados. Nesse contexto, cumpre ressaltar que as firmas e o governo podem comportar-se estrategicamente em mercados globais imperfeitos com vistas a melhorar a balança comercial e o bem-estar social, uma vez que o comércio internacional é formando também por economias de escala, concorrência imperfeita, mercados oligopolistas e pela importância da inovação tecnológica, dominada pelas grandes firmas.

A existência do comércio *intra-firmas* ou *intra-indústrias* contribui para a observância de um comércio norte-norte concentrado em produtos manufaturados, impulsionado pelo crescimento das empresas transnacionais. Dessa forma, o alto índice de países exportando bens intensivos em capital para Estados com abundância desse fator de produção mostra que a teoria neoclássica ignora a divisão internacional do trabalho contemporânea e a mudança da distribuição espacial da atividade econômica ao longo do tempo.

As corporações transnacionais, ao contrário do que muitos pensam, não representam fenômenos novos na economia mundial, pois suas origens remontam às companhias de navegação holandesas e inglesas dos séculos XVI e XVII. Com efeito, tanto naquela época quanto no momento atual, as empresas transnacionais sempre estiveram ligadas a um governo de origem ao qual recorrem em momentos difíceis. Dessa forma, se, a princípio, as

companhias de navegação tinham suas estratégias de atuação baseadas na bandeira de um país imperialista que bancava as incursões no “novo mundo” com armas, homens e dinheiro, atualmente pouco mudou, à exceção do ponto bélico da questão.

As empresas transnacionais têm importância crescente na economia mundial, pois atuam na determinação dos fluxos de comércio internacional, bem como na localização industrial da regionalização da produção e da concentração de mão-de-obra e tecnologia avançada. Todavia, não obstante a crença de alguns autores de que tais empresas transformaram-se em uma força independente que determina os aspectos políticos e econômicos internacionais, as companhias transnacionais permanecem nacionais, isto é, embora operem em nível global, ainda assim têm por trás de si o Estado a apoiá-las. Ou seja, as empresas transnacionais são companhias essencialmente nacionais competindo com outras firmas nacionais ao redor do mundo.

Além disso, as empresas transnacionais, quando na condição de oligopólio, valem-se, muitas vezes, de tecnologia de uso dual (civil e militar), em conformidade com políticas governamentais que visam a conceder vantagens a essas empresas nos mercados globais, criando, assim, externalidades positivas (desenvolvimento tecnológico) e contribuindo para a transferência dos lucros do exterior para a matriz. Logo, o governo tende a proteger e incentivar indústrias de alta tecnologia que geram desenvolvimento tecnológico e que beneficiam a sociedade como um todo. Dessa forma, a proteção do governo torna-se uma vantagem estratégica para os países em meio à mudança na distribuição global da atividade econômica.

\* Diplomata, Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e Professor-Assistente do Instituto Rio Branco (carlosribeirosantana@gmail.com).

Nesse contexto, o Estado é a potência econômica que garante a expansão da empresa pelo mundo, permanecendo, destarte, o principal ator na economia internacional. Além disso, embora as transnacionais possam ser encontradas por todo o planeta, grande parte das atividades de pesquisa e desenvolvimento ainda é feita em seus países de origem. Ou seja, os governos promovem os interesses de suas empresas, uma vez que o principal mercado das transnacionais continua a ser o interno, onde se localiza a matriz de cada firma, o que significa que as vantagens competitivas das transnacionais são criadas e mantidas na economia nacional a que pertencem. Entretanto, as empresas transnacionais também constituem atores importantes no comércio mundial e nos fluxos financeiros internacionais, haja vista a dimensão de suas atividades e o volume dos fluxos financeiros diários relativos ao pagamento de *royalties* e envio de lucros ao exterior.

Por fim, é importante ter em mente que a economia globalizada atual apresenta novos e maiores desafios aos atores internacionais. Por um lado, há uma tendência de fusão de empresas transnacionais com vistas a fazer frente à acirrada competição internacional da nova economia global. Por outro, os últimos movimentos do governo estadunidense visando a assegurar a livre concorrência no mercado nacional – leia-se o desmantelamento de grandes conglomerados empresariais, a exemplo de como ocorreu com a AT&T e a “sete irmãs do petróleo”, sem contar o caso levado ao tribunal contra a Microsoft – demonstram que é necessário impor limite à atuação e fusão de grandes empresas que tendem a tornar-se oligopólios transnacionais. O Estado permanece o principal ator internacional, mas está longe de dominar sozinho o mundo, pois há que se levar em consideração também o papel das empresas transnacionais, sem falar no papel das organizações internacionais, como, por exemplo, a OMC.



## ***Sobre Meridiano 47***

O *Boletim Meridiano 47* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental nem se filia a organizações ou movimentos partidários. *Meridiano 47* é uma publicação digital, distribuído exclusivamente em *RelNet – Rede Brasileira de Relações Internacionais* ([www.relnet.com.br](http://www.relnet.com.br)), iniciativa da qual o IBRI foi o primeiro parceiro de conteúdo. Para ler o formato digital, distribuído em formato PDF (*Portable Document Format*) e que pode ser livremente reproduzido, é necessário ter instalado em seu computador o software *Adobe Acrobat Reader*, versão 3.0 ou superior, que é descarregado gratuitamente em <http://www.adobe.com.br/>.

© 2000-2006 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores.

# *Mercosul: uma revisão histórica e uma visão de futuro*

*Paulo Roberto de Almeida\**

O objetivo estratégico do Brasil em relação ao bloco político-econômico do Mercosul tem a ver com a consolidação desse agrupamento político-comercial enquanto centro de um espaço econômico integrado na América do Sul e sua projeção ulterior enquanto ator relevante, regional e internacional, nos sistemas político e econômico mundiais. O Brasil assumiu, desde o início do Mercosul, um papel protagônico nesse processo, que tem igualmente na Argentina um parceiro de primeiro plano. O Mercosul também tem sido definido, desde o início dos anos 1990, como um elemento fundamental da política externa brasileira e como um dos objetivos prioritários da estratégia brasileira de inserção internacional.

Esse processo, para sua consecução exitosa, deve estar devidamente articulado com os demais elementos da estratégia nacional de desenvolvimento, notadamente nas suas vertentes de gestão macroeconômica e de políticas setoriais de competitividade externa, de comércio exterior e de desenvolvimento tecnológico e industrial, aqui incluído o sistema do agronegócio.

## **1. A relevância estratégica do Mercosul para o Brasil**

O Mercosul representa um importante vetor de modernização econômica e tecnológica e de inserção competitiva internacional da economia brasileira, não tanto pela sua potencialidade *stricto sensu*, mas pela possibilidade que ele oferece ao Brasil de consolidar um espaço econômico mais amplo do que o próprio território nacional para a atuação das empresas nacionais, em primeiro lugar na sua conformação propriamente platina e do Cone Sul, em segundo lugar no estabelecimento de um espaço econômico integrado ao conjunto da América do Sul.

A essa dimensão geoeconômica deve ser agregada uma dimensão diplomática ou mesmo geopolítica, no sentido em que o Mercosul, quando consolidado em seu objetivo fundamental (artigo 1º do Tratado de Assunção, de 1991) de mercado comum, e enquanto base principal de uma zona de livre-comércio sul-americana, constituirá um importante fator de projeção regional e internacional de poder econômico e político, tendo necessariamente o Brasil, ao lado da Argentina, como um dos atores fundamentais no jogo estratégico global.

Desde algum tempo e com maior ênfase a partir do final da Guerra Fria, os processos de globalização e de regionalização têm marcado o itinerário histórico de países e regiões inteiras. Na fase anterior, os blocos seguiam uma lógica mais político-militar do que propriamente econômica, a despeito da existência de alguns experimentos bem sucedidos nessa vertente, como foi o caso do processo de integração europeia. Deslançado a partir da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (em 1951), expandido para os objetivos de um mercado comum em 1957 (com os tratados de Roma) e consolidado ao longo dos anos enquanto mercado verdadeiramente unificado (1986-1992), o projeto de uma "União Europeia" foi estendido para a dimensão da união econômica e monetária a partir do Tratado de Maastricht (1991), com sucessivas ampliações dos países membros, a partir dos seis sócios originais da Europa ocidental, até atingir, em 2005, 25 países membros, desde o norte da Europa até o Mediterrâneo e a Europa oriental.

Essa trajetória bem sucedida de integração, contando inclusive com moeda única e uma estrutura institucional relativamente homogênea, contrasta com as dificuldades da integração na América Latina, que conheceu diferentes etapas desde a Associação

\* Diplomata de carreira e Doutor em Ciências Sociais. As opiniões expressas no presente texto são exclusivamente as de seu autor (pralmeida@mac.com).

Latino-Americana de Livre-Comércio (1960) até a atual Associação Latino-Americana de Integração (1980), com experimentos sub-regionais paralelos, como o Grupo Andino (1969), hoje Comunidade Andina de Nações (CAN) e o próprio Mercosul (1991), formado a partir das primeiras experiências bilaterais de integração entre o Brasil e a Argentina (Programa de Integração e de Cooperação Econômica, de 1986, Tratado de Integração, de 1988, e Ata de Buenos Aires, de 1990).

O processo de integração bilateral Brasil-Argentina, diferentemente dos esquemas anteriores da Alalc e da Aladi, que se limitavam a uma zona de livre-comércio ou mesmo a uma simples área de preferências tarifárias, já estava concebido como um projeto de mercado comum, e foi assim que ele foi “quadrilateralizado” em 1991 para acolher o Paraguai e o Uruguai que, junto com o Chile, negociaram uma extensão dos esquemas integracionistas que vinham sendo implementados pelos dois maiores países do Cone Sul. O Chile não ingressou no Mercosul naquela ocasião, em virtude da incompatibilidade de sua estrutura tarifária (baseada no conceito de tarifa única, então centrada numa alíquota de 11%, posteriormente reduzida à metade) com o projeto de Tarifa Externa Comum do Mercosul, mas tornou-se membro associado, junto com a Bolívia, em 1996.

Desde essa época, aliás, existiram projetos de uma área de livre comércio sul-americana, a constituir-se em especial através de esquemas de liberalização comercial entre o Mercosul e a CAN, objetivo finalmente alcançado, ainda que de forma imperfeita, entre 2003 e 2004, ao mesmo tempo em que se dava início à Comunidade Sul-Americana de Nações (lançada no Peru, em dezembro desse ano). Paralelamente foram assinados acordos de liberalização comercial com a maior parte dos países integrantes da CAN, sendo que a Venezuela decidiu aderir ao Mercosul em 2006. No final desse ano, estavam em curso tratativas para a incorporação plena da Bolívia – já membro associado desde 1996 – e do Equador. Cogitou-se, igualmente, do ingresso de Cuba – que já é membro pleno da Aladi desde 1998 – ao Mercosul, mas este exibe uma “cláusula

democrática” – declaração de San Luís e Protocolo de Ushuaia – que pode inibir essa incorporação enquanto o país caribenho funcionar com um modelo político à base de partido único.

Para que o processo de fortalecimento do Mercosul se consolide de forma irreversível, o bloco precisaria cumprir os objetivos estabelecidos no artigo 1º do Tratado de Assunção, quais sejam os de constituir um mercado comum unificado e o servir de plataforma para a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais dos países membros, o que implica seu fortalecimento e institucionalização ampliada. As dificuldades que se têm anteposto a esse objetivo podem ser definidas como sendo de duas ordens: conjunturais e estruturais.

No plano conjuntural, existem as naturais limitações de processos nacionais de estabilização macroeconômica não inteiramente consolidados, depois de anos, ou mesmo décadas, de instabilidades criadas por surtos hiperinflacionários, crises externas de pagamentos associados ao excessivo endividamento e a volatilidade dos movimentos de capitais, debilitamento das moedas nacionais e fases de estagnação ou de baixo crescimento econômico.

No plano estrutural, são evidentes as assimetrias entre os países membros, tanto em termos de dimensão econômica própria (com o Brasil representando algo como 70% da “massa” do Mercosul, em matéria de PIB, de comércio intra-regional e externo, de investimentos estrangeiros etc.), como em razão da estrutura e do nível do processo de industrialização e de avanço tecnológico (com as disparidades mais fortes acumuladas, mais uma vez, em favor do Brasil). Daí resultam diferenciais de competitividade e de atração de investimentos que têm provocado reações nos demais sócios e impedido a consolidação e avanço do Mercosul para patamares mais avançados de integração e de inserção internacional.

O mesmo cenário pode se reproduzir em escala ampliada, no âmbito sul-americano, o que por sua vez representaria limitações para a consolidação do Mercosul enquanto centro do processo de integração regional. A experiência histórica indica que avanços reais nos planos institucional e político

dependem de uma boa base econômica e de infra-estrutura na região, razão pela qual os países membros deveriam, se desejam efetivamente consolidar o Mercosul enquanto bloco político-econômico regional, redobrar os esforços para a superação das dificuldades remanescentes para a constituição do Mercosul enquanto mercado comum verdadeiramente unificado. O Brasil tem conduzido esforços para a superação das chamadas “assimetrias” de desenvolvimento, notadamente mediante a constituição de um “fundo” de correção desses desequilíbrios, do qual é o principal financiador líquido, mas as dimensões do problema parecem ultrapassar de muito as possibilidades algo limitadas do novo esquema.

## 2. Retrospectiva do Mercosul

O Mercosul tem uma história que pode ser remontada aos anos 1950, ou mesmo antes. Já em 1941, numa fase de perigos mundiais, Brasil e Argentina assinaram um acordo de constituição de uma união aduaneira, suscetível de ser ampliada a outros países do Cone Sul, que não pode entretanto constituir-se em virtude da ampliação da Segunda Guerra Mundial e das opções distintas que os dois países adotaram pelo restante do período bélico. No pós-Segunda Guerra alguns esforços de aproximação política e de cooperação econômica foram conduzidos, em especial durante os governos Perón e Vargas e depois novamente Kubitschek e Frondizi, que não avançaram em razão das instabilidades internas exacerbadas e também provavelmente em virtude de desconfianças existentes entre os respectivos establishments militares. Ainda assim, os dois governos atuaram no sentido de estabelecer um esquema integracionista no Cone Sul, baseado no conceito de preferências tarifárias, mas que, dadas as circunstâncias da época, só pode ser concretizado mediante o acordo de uma zona latino-americana de livre-comércio do primeiro tratado de Montevideu (Alalc, 1960).

Os anos 1960 e 1970 foram dominados por governos autoritários em quase toda a região, com fases mais ou menos delongadas de regimes

militares tanto no Brasil quanto na Argentina, o que inviabilizou esquemas mais amplos ou ambiciosos de integração econômica, ademais de exacerbar certas preocupações com a segurança estratégica em cada um dos países, a ponto inclusive de suscitar projetos paralelos de capacitação nuclear em ambos. A redemocratização política de meados dos anos 1980 permitiu abrir um espaço real de cooperação e de integração bilateral, cobrindo não apenas aspectos propriamente comerciais e de complementação produtiva, mas igualmente protocolos de integração em diferentes áreas da vida nacional, inclusive no terreno nuclear (energia e equipamentos).

Foi este entendimento fundamental entre a Argentina e o Brasil, nos governos Raul Alfonsín (1984-1989) e José Sarney (1985-1990), que permitiu o lançamento do ambicioso projeto de integração bilateral com o objetivo de instituir um mercado comum em dez anos (Tratado de Integração de 1988). Este esquema, fortemente embasado numa visão gradualista e flexível, dispo de instrumentos fundamentais dos protocolos setoriais de complementação econômica, foi posteriormente modificado – nos governos Carlos Saul Menem e Fernando Collor de Mello – pelo esquema livre-cambista de integração plena, com a redução à metade do prazo para a formação de um mercado comum (Ata de Buenos Aires, de julho de 1990). A Ata de Buenos Aires deu o quadro institucional e os mecanismos de desgravação comercial para o esquema negociado do Mercosul, então ampliado aos dois outros sócios da vertente platina, Paraguai e Uruguai, e consolidado no Tratado de Assunção, de março de 1991.

Baseado num esquema intergovernamental – e não comunitário – de formação de uma união aduaneira e de um mercado comum, o Mercosul conseguiu cumprir, durante a fase de transição (1991-1994), vários dos seus objetivos preliminares, quais sejam, a desgravação comercial recíproca, a adoção de diversos instrumentos constitutivos da união aduaneira – como a definição de uma tarifa externa comum e de um mecanismo de solução de controvérsias –, mas não logrou a constituição do

mercado comum anunciado no tratado fundacional. Foram preservadas algumas exceções à zona de livre-comércio – das quais as mais importantes foram o setor automobilístico e o açúcar – e mantidas diversas exceções nacionais à sua Tarifa Externa Comum – com desvios para cima ou para baixo em relação ao que seria a tarifa normal, notadamente em setores como eletro-eletrônico e bens de capital. Não foi possível, por outro lado, atingir-se o objetivo de coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais, sobretudo em razão de uma defasagem fundamental entre os regimes cambiais da Argentina – então funcionando à base de um regime de convertibilidade que previa a paridade absoluta entre o peso e o dólar – e o do Brasil – que numa primeira fase ainda se encontrava sob um regime de minidesvalorizações, substituído, a partir do Plano Real, por uma âncora cambial, modificada por sua vez por um regime de bandas cambiais a partir da fase de crises financeiras da segunda metade dos anos 1990, até a desvalorização de janeiro de 1999 e a adoção ulterior de um regime de flutuação.

O Mercosul foi fortemente atingido por todas as instabilidades nacionais, regionais e internacionais que marcaram a fase de crises financeiras dos anos 1990, mesmo se, numa primeira etapa, o comércio intra-regional e mesmo o comércio dos países membros com o mundo tenha conhecido uma real expansão e não tenha enfrentado desvios notáveis em função da formação da união aduaneira. Desde o período de transição (1991-1994) e mesmo na etapa seguinte, depois da consolidação do esquema intergovernamental do Mercosul mediante o Protocolo de Ouro Preto (dezembro de 1994), o comércio intra e extra-Mercosul cresceu significativamente, para o que também contribuíram as reformas econômicas e as políticas de abertura comercial adotadas no início dos anos 90.

O Mercosul atuou, igualmente, no sentido de distender as relações estratégicas entre seus dois grandes parceiros, uma vez que a Argentina e o Brasil tinham historicamente adotado, desde muito tempo, senão o caminho da animosidade ou da hostilidade recíproca, pelo menos uma certa prevenção de princípio contra supostas intenções hegemônicas

em cada uma das margens do Prata, postura materializada em táticas eventuais de oposição bélica em possíveis cenários de conflito, chegando inclusive à competição nuclear, ainda que inconfessada. Os programas de cooperação bilateral na área nuclear, desde os anos 80, a aceitação, por ambos os países, de salvaguardas extensivas nesse terreno no início dos anos 90, culminando com a adesão ao TNP, bem como o início de um efetivo programa de consulta e de intercâmbio entre unidades militares dos dois países, contribuíram para uma real distensão no campo estratégico e o início da cooperação entre seus establishments militares, base de uma futura integração doutrinal e operacional.

Paralelamente, ao adotar uma concepção de “regionalismo aberto”, o Mercosul abriu-se a negociações com outros parceiros regionais e mesmo de fora da região: a associação do Chile e da Bolívia ao Mercosul deu-se desde 1996, enquanto esforços eram feitos em direção da CAN, finalmente concretizados pela associação do Peru ao Mercosul, em 2003, e mediante acordos com os demais membros da CAN no decorrer de 2004. A Venezuela aderiu mediante protocolo assinado em 2006, mas o esquema negociado delonga durante vários anos – até 2014, praticamente – sua incorporação plena ao regime interno de livre comércio e sua plena aceitação da Tarifa Externa Comum. Bolívia e Equador são dois outros possíveis candidatos.

A União Européia declarou-se parceira do Mercosul desde o início de sua criação, oferecendo programas de cooperação técnica e dispondo-se, desde o acordo de Madri (dezembro de 1995), a negociar um esquema de liberalização comercial entre os dois esquemas de integração, processo deslançado a partir de 1999 e ainda não terminado. As dificuldades maiores se situam na liberalização agrícola, do lado europeu, e a abertura aos produtos industriais e serviços, do lado do Mercosul.

No plano hemisférico, também foram notórios os esforços dos Estados Unidos para lograr uma zona de livre-comércio englobando toda a região (à exceção de Cuba). Esse processo teve início ainda em 1990, através da Iniciativa para as Américas, proposta pelo

presidente George Bush (pai) e desdobrou-se em dezembro de 1994 na chamada Área de Livre-Comércio das Américas (Alca), proposta pelo presidente William Clinton durante uma cúpula presidencial realizada em Miami. Depois de intenso processo preparatório, no qual o Mercosul conseguiu defender uma concepção que preservasse o seu próprio bloco de integração – contrariamente à visão dos EUA, que pretendiam uma simples adesão dos demais países ao esquema do Nafta, o acordo de livre-comércio da América do Norte –, as negociações para a formação da Alca foram praticamente paralisadas a partir do final de 2003, em função de desentendimentos entre seus principais protagonistas – isto é, EUA e Brasil – a propósito da amplitude do acesso a mercados (em especial de bens agrícolas) e da extensão a ser dada ao tratamento de alguns temas ditos “sistêmicos” – entre eles, subsídios, antidumping, investimentos, propriedade intelectual, compras governamentais – que os países entendem seriam mais bem discutidos no âmbito multilateral das negociações comerciais da OMC. Uma tentativa de reinício do processo negociador fracassou na cúpula realizada em Mar del Plata em novembro de 2005 e a Alca parece ter saído da agenda americana, tendo Washington colocado em seu lugar o objetivo de concluir uma série de acordos bilaterais dos quais espera retirar concessões mais generosas dos países interessados em seu vasto mercado.

A crise na Argentina desdobrou-se, a partir de 1999 e em especial no final de 2001, numa forte recessão e numa aguda crise política, na suspensão do seu regime de convertibilidade cambial e na decretação da moratória dos pagamentos de sua dívida externa, o que, junto com a instabilidade manifestada em outros países da região, entre eles o Brasil, provocou um forte decréscimo nos níveis de comércio recíproco no Mercosul. A despeito de um processo gradual de recuperação do crescimento nos países membros e de uma retomada do comércio e dos investimentos na região, o Mercosul ainda ostenta diversas fragilidades econômicas e comerciais, com a manifestação freqüente de impulsos protecionistas em setores fragilizados das economias nacionais dos

países membros, como por exemplo a ameaças de imposição de salvaguardas unilaterais contra produtos concorrentes brasileiros por parte de alguns ramos da indústria argentina. Essas práticas argentina de restrição ao comércio bilateral com o Brasil acabaram sendo consolidadas num “Mecanismo de Adaptação Competitiva”, que pode ter diminuído o ímpeto unilateralista do país vizinho.

A despeito das dificuldades de ordem econômico-comercial, o Mercosul logrou avançar em diversos outros terrenos de cooperação bilateral e mesmo multilateral no Cone Sul, com a adoção de diversos instrumentos nos terrenos industrial e tecnológico, educacional, previdenciário, de ajuda mútua e de integração nas áreas da justiça e judiciária e em setores de infra-estrutura como transportes, energia e comunicações. Também foram dados passos para a cooperação cultural e social, com a multiplicação de mecanismos de coordenação e de cooperação envolvendo não apenas os governos e as instituições públicas dos países membros e associados, mas também representantes da sociedade civil, a começar pelos sindicatos e organizações culturais. Um Parlamento do Mercosul foi criado em 2006, contando com representação paritária dos países membros, a despeito mesmo da enorme diferença de dimensões e de população entre eles.

Por fim, e não menos importante, as reuniões ministeriais e encontros presidenciais a cada seis meses pelos menos, mas na prática em ritmo mais intenso, inclusive e principalmente no plano bilateral, têm permitido uma intensa troca de opiniões e a coordenação de posições entre os países membros, seja em relação aos temas propriamente integracionistas, seja no âmbito das negociações hemisféricas e extra-zona, seja ainda no que se refere a diferentes pontos da agenda política e econômica internacional. A superação da crise econômica e a consolidação dos processos de estabilização nos países membros deveria permitir, nos próximos anos, a realização, em princípio, dos demais objetivos do Tratado de Assunção, nomeadamente a constituição do mercado comum pretendido.

### 3. Um visão de futuro para o Mercosul

Uma visão prospectiva do Mercosul, no seu âmbito próprio e no seu contexto regional e internacional, deve levar em conta situações conjunturais, internas e externas, desafios presentes e futuros, bem como processos estruturais ligados às suas características de desenvolvimento. Essas dinâmicas estão por vezes fortemente entrelaçadas, tendo em vista inclusive o fato de ser a região relativamente extrovertida, isto é, dependente de fluxos externos de capitais, know-how e tecnologia e de intercâmbios que se processam em grande medida com parceiros externos, mais até do que na própria região.

Diferentes processos ou eventos influenciarão o itinerário futuro do Mercosul, em sua dimensão própria e nos contextos externos, entre os quais podem ser destacados:

1. A evolução propriamente interna, política, institucional e econômica, dos países membros, sem ruptura dos regimes democráticos e pluralistas;

2. A disposição de suas lideranças políticas em continuar impulsionando o processo de integração, a despeito de custos setoriais que são inevitáveis;

3. O estabelecimento de uma agenda realista, preferencialmente de forma coordenada, para a superação, no curto prazo, das dificuldades conjunturais e, no médio prazo, das limitações e obstáculos estruturais à plena integração dos mercados;

4. A manutenção do crescimento econômico e da competitividade externa dos países membros, de maneira a continuar a atratividade de capitais externos e mesmo os investimentos recíprocos nos países membros;

5. A continuidade das reformas macroeconômicas e setoriais, com a adoção de uma perspectiva integracionista nas diferentes vertentes desse processo de reformas nos países membros, notadamente na área tributária, de normas e regulamentos técnicos, de coordenação de legislações setoriais e de integração das políticas regulatórias;

6. A preservação da estabilidade econômica, política e social na região, pelos reflexos desse quadro nas relações externas do Mercosul, em especial

no que se refere à consolidação dos acordos com os países membros da CAN e a continuidade dos demais esquemas de integração física e política em âmbito continental, como pode ser a Comunidade Sul-Americana de Nações;

7. A continuidade e eventual conclusão das negociações no âmbito da Rodada Doha, da OMC, fortemente dependentes de êxitos a serem alcançados nos capítulos agrícola e industrial, ademais de serviços e propriedade intelectual;

8. A extensão e profundidade dos acordos de liberalização comercial que vêm sendo negociados pelos Estados Unidos com diversos parceiros da região, o que representa um dupla ameaça para o Mercosul, tanto no plano propriamente regional como no acesso ao mercado americano;

9. A retomada e conclusão de um acordo de liberalização comercial entre o Mercosul e a União Européia, igualmente dependente das negociações multilaterais da OMC e dos ganhos a serem eventualmente obtidos pelos EUA no plano hemisférico.

Não há uma única trajetória futura, ou alternativas antinômicas, para o bloco político-econômico do Mercosul, uma vez que se trata de processo fortemente dependente da vontade política dos países membros. Respondendo a uma dinâmica político-diplomática bem mais forte do que a própria realidade econômica regional, seu processo de desenvolvimento dependerá, assim, das definições de políticas nacionais suscetíveis de serem adotadas pelos diferentes governos dos países membros e associados. Ainda assim, passados quinze anos de sua fundação e implementação, é de se supor que as novas realidades criadas e consolidadas ao longo desse período atuem como forte fator dissuasor de quaisquer retrocessos que possam ser aventados como resultado das dificuldades conjunturais e das limitações estruturais que enfrentam ou enfrentarão, no futuro, os países membros.

Elemento importante na sua dinâmica de desenvolvimento institucional refere-se à sua característica básica, qual seja, a de o Mercosul continuar sendo um processo “apenas” intergovernamental, e

não comunitário ou supranacional – sem perspectiva de que essa realidade seja mudada no futuro previsível –, com o que esse bloco continuará fortemente dependente das políticas públicas, macroeconômicas e setoriais, que adotem os governos dos países membros nos anos à frente. De toda maneira, se o objetivo básico, tal como identificado na maior parte dos *establishments* políticos nacionais, é o da consolidação, ampliação e extensão do Mercosul, então algumas problemas têm de ser enfrentados por esses governos com vistas ao atingimento dos objetivos estabelecidos em 1991 no Tratado de Assunção (e ainda não cumpridos em sua maior parte).

Consoante uma metodologia que pode ser adotada para a problemática do Mercosul, as soluções estratégicas a esse problema podem ser agrupadas em dois grupos: tendenciais e de ruptura. As soluções estratégicas tendenciais aplicam-se a situações que necessitam de aperfeiçoamentos e de adaptações para lograr-se o atingimento dos objetivos pretendidos. As soluções de ruptura são teoricamente aplicadas em temas que implicam em mudanças estruturais que levem à conquista de alguns dos objetivos pretendidos dentro de prazos que devem ser pactuados entre os países membros.

Em relação a essa segunda categoria, soluções de ruptura, deve-se levar em conta que num processo negociado multilateralmente, como é o caso do Mercosul, elas só logram realizar-se quando existe acordo prévio e completo entre todos os parceiros do processo de integração, não cabendo aqui a manifestação da vontade exclusiva de um ou dois dos países membros. Por outro lado, soluções de ruptura nessa temática só podem ser concebidas em dois sentidos antinômicos: ou com uma forte disposição dos países membros e associados em acelerar e fortalecer de modo claro o processo de integração, avançando para etapas ainda mais ambiciosas do que aquelas estabelecidas no Tratado de Assunção – que já se refere a um mercado comum acabado, que deveria estar implementado pelo menos desde 1º de janeiro de 1995 –; ou então, no sentido inverso, uma decisão consciente de reverter ou mesmo abandonar

aqueles objetivos, seja retrocedendo o Mercosul à situação de uma mera zona de livre-comércio – que seria, talvez, o estatuto comercial da Comunidade Sul-Americana de Nações, caso esta se realize plenamente em sua vertente comercial –, seja ainda, de maneira dramática, o desmantelamento de qualquer objetivo integracionista no Cone Sul, voltando cada país a recobrar sua autonomia em matéria de políticas setoriais, em especial a comercial e de cooperação econômica regional em escala ampliada.

Acrescente-se que, num processo complexo como é o do Mercosul, também dependente de desenvolvimentos externos, seja na própria região (como é o caso dos acordos que estão sendo negociados pelos EUA, em substituição à Alca), seja em outros contextos (avanços ou recuos dos processos multilaterais de liberalização comercial e de abertura econômica), nem todas as dinâmicas são controladas pelos países membros, nem dependem exclusivamente da vontade política de seus governos. Mesmo quando dependessem, a dinâmica da economia internacional e os ciclos de inserção e competitividade externa dos países da região podem vir a influenciar as políticas econômicas e setoriais que serão adotadas pelos países membros nos anos à frente, inclusive levando em conta processos diplomáticos específicos – alianças regionais ou externas privilegiadas ou mudanças no contexto internacional, como o sistema da ONU, por exemplo –, tanto quanto mudanças de orientação política internas aos países membros. Nesse último caso, não é inconcebível, teoricamente, uma orientação política de governo que tenda a ver nas soluções integracionistas geograficamente restritas uma manifestação daquela situação de bem-estar que os economistas chamam de “second-best solution”, ou seja, um processo de liberalização ou de abertura econômica não necessariamente ideal, dado que parcial, protecionista e discriminatório, passando-se então à rejeição dos esquemas integracionistas e à adoção de uma solução de abertura unilateral e universal. Trata-se, neste último caso, de uma situação de ruptura literal, ainda que pouco provável ou suscetível de ocorrer como tendência política, em função do registro histórico conhecido na região.

#### 4. Possível evolução tendencial do Mercosul

O Mercosul tem a ver, basicamente, com uma realidade comercial e econômica, mas que é impulsionada politicamente, estendendo-se em segundo e terceiro lugar a outros terrenos não-econômicos de realização, como podem ser os planos jurídico-institucional, educacional e cultural, sindical e social etc. Nesse sentido, o Mercosul precisaria consolidar, antes de mais nada, sua zona de livre-comércio e a sua união aduaneira, o que tem a ver com a livre circulação de todos os bens produzidos internamente e com o tratamento uniforme e consolidado de todas as mercadorias transacionadas com terceiros países.

O que se constata, atualmente, é a existência de exceções remanescentes ao livre-comércio, que talvez não possam ser acomodadas senão ao cabo de um período adicional de mais de uma dezena de anos: tal pode ser o caso do açúcar da Argentina e o de sua indústria automobilística, setores não competitivos em relação a seus similares brasileiros, o que talvez seja difícil de incorporar sem programas custosos de reconversão setorial. No plano da união aduaneira, as exceções nacionais à TEC expressam as assimetrias existentes, conjunturais e estruturais, entre os sistemas produtivos dos países, o que também pareceria requerer prazos adicionais para sua incorporação ao regime comum da TEC.

O fato é que prazos já foram concedidos no passado para esse processo de convergência sem que os países membros fizessem progressos substantivos no sentido da eliminação das exceções mais importantes. A solução pode estar numa renegociação da TEC, com a adoção de alíquotas mais realistas numa primeira fase, ainda que diferenciadas (mas legalmente acordadas), seguida de nova convergência progressiva ao longo de um período adicional de tempo.

Quanto aos diferenciais de competitividade dentro do próprio bloco, que têm motivado demandas protecionistas no sentido da adoção de salvaguardas automáticas nos setores submetidos a forte concorrência, eles tampouco têm soluções imediatas ou de pronta

implementação. Mesmo as recomendações em prol da “integração de cadeias produtivas” entre dois ou mais países, com a adoção concomitante de uma perspectiva de busca de mercados externos, em lugar da concorrência predatória no plano sub-regional, essas medidas de “política industrial” não logram sua transmutação na prática, em tempo hábil, tendo em vista os instrumentos limitados de que dispõem os governos nos países membros para atuar em estruturas de mercado essencialmente caracterizadas pela existência de grupos privados respondendo de forma independente a realidades setoriais ou microeconômicas.

Uma segunda ordem de problemas, que está, aliás, “estruturalmente” ligada à temática econômico-comercial, tem a ver com a dimensão jurídica do Mercosul, ou mais exatamente, com a “internalização” de normas em cada um dos países, numa situação, a do esquema intergovernamental, que depende fortemente da vontade política nacional para o cumprimento das decisões acordadas multilateralmente. A solução tendencial envolve, neste caso, a transparência e o monitoramento das decisões aprovadas e remetidas aos cuidados dos países membros, com talvez a adoção de um protocolo adicional prevendo prazos estritos para que essa internalização e promulgação legal se faça em cada um deles. Um começo de “harmonização constitucional” talvez fosse bem vindo como linha de princípio nessa matéria.

Essa menção “constitucional” remete, por sua vez, ao aperfeiçoamento da institucionalidade do Mercosul que também pode ser (e ficar) dependente da efetiva consolidação da integração comercial, uma vez que muitas regras não são cumpridas não por falta de previsão legal, mas pela inexistência de condições objetivas, isto é, econômicas ou sociais, para tanto. Não se menciona, neste particular, a adoção de um outro tipo de processo decisório que não o da unanimidade (ou veto), sem qualquer qualificação majoritária ou “dimensional”, uma vez que qualquer mudança nessa área implicaria uma “solução de ruptura”, e não a via tendencial como abordada nesta seção.

Independentemente da consolidação de soluções “constitucionais” ao problema da internalização de normas, há um amplo espaço para a unificação (ou pelo menos harmonização) de legislações nacionais setoriais, logrando fazer com que os *establishments* legislativos passassem a trabalhar de forma mais integrada e cooperativa. Isto vale, igualmente, para os aparatos nacionais relativos ao poder judiciário, tanto em sua dimensão executiva, de cooperação multilateral, como em sua vertente diretamente judiciária, que pode cooperar ainda mais amplamente do que o realizado até aqui.

O Mercosul “não-econômico” compreende uma vasta agenda de objetivos sociais, culturais ou educacionais, e até mesmo estratégicos, cujas potencialidades são de certa forma infinitas, mas que parecem depender, igualmente, de avanços na pauta comercial e econômica para sua implementação efetiva. No terreno das conquistas laborais, por exemplo, a obtenção de ganhos adicionais em termos de legislação trabalhista ou sindical depende em grande medida de ganhos constantes de produtividade para que alguma transferência de renda, direta e indireta, se faça como norma multilateral.

Em vários outros pontos da agenda não-econômica, a tomada de iniciativa pode depender de fontes externas de financiamento, o que nem sempre é fácil de se lograr em virtude, precisamente, do caráter intergovernamental do bloco e da inexistência de personalidade efetiva de “direito internacional”. Uma solução de menor complexidade pode implicar na boa disposição de um dos países membros em atuar como “emprestador” ou “financiador de última instância”, ou seja, uma espécie de “garantidor benevolente” de algumas metas que representem custos efetivos de implementação. Nas condições atuais, essa personagem teria de ser o Brasil.

Finalmente, no terreno estratégico, as perspectivas podem ser bem mais positivas do que a própria marcha da integração no campo econômico e comercial, uma vez que a dinâmica de cooperação já lograda entre as forças armadas dos países membros, em especial entre as do Brasil e da Argentina, permite augurar o desenvolvimento de

esquemas mais elaborados de integração militar, sem que esse processo fique dependente de eventuais sucessos alcançados no plano econômico. As instâncias de cooperação política e de coordenação diplomática entre as chancelarias respectivas, para uma atuação conjunta nos foros internacionais, são ainda embrionárias, mas os contatos em matéria de assuntos militares e estratégicos, envolvendo representantes dos estados-maiores dos quatro países membros e sobretudo dos dois grandes parceiros, têm sido suficientemente intensos para justificar a passagem a fases mais elaboradas de coordenação e de integração nessa área.

Por certo que parece ainda prematura a possibilidade de algum arranjo mais elaborado do tipo “aliança militar”, mas uma cooperação mais estreita na área da defesa pode contribuir decisivamente para racionalizar orçamentos militares (pela uniformização de determinados equipamentos), diminuir gastos nacionais em P&D militar (pela cooperação ampliada nesse setor), abrir mercados para produções em escala crescente (pela especialização industrial) e, mais importante do ponto de vista militar, ampliar a capacidade de resposta tática e estratégica a ameaças externas (pelo desenvolvimento de perspectivas autônomas de defesa regional, no quadro de exercícios militares conjuntos).

Em síntese, seria preciso identificar as causas e as razões da não consolidação do Mercosul enquanto união aduaneira – o que implica, ainda, uma não insistência no mercado comum acabado –, apontando soluções para cada um dos problemas identificados. Tendo em vista os possíveis prazos para a implementação de eventuais acordos a serem alcançados no plano multilateral ou no âmbito da Alca, sugere-se um prazo adicional de sete anos para o cumprimento dos objetivos mais importantes do Tratado de Assunção.

Esses objetivos poderiam ser objeto de uma conferência diplomática, que consolidaria num novo instrumento de compromissos formais e de ajustes institucionais, o engajamento dos países membros com os principais objetivos da fase fundacional. No plano operacional, pode-se cogitar da criação de

um grupo de trabalho “estratégico-institucional”, formado por representantes dos países membros do Mercosul, mais um participante independente de cada um dos países (geralmente da área acadêmica, mas podendo ser, igualmente, representante do setor privado ou de meios sociais), com o objetivo de identificar os obstáculos existentes – estruturais, sistêmicos e conjunturais – à consolidação da união aduaneira e de propor soluções alternativas e de traçar estratégias de eliminação desses obstáculos, sempre numa linha de superação tendencial desses problemas. A pauta de uma conferência diplomática de “refundação” do Mercosul, por sua vez, seria definida exclusivamente entre os países membros.

## 5. Os desafios que se colocam ao Mercosul

Uma possível ameaça a este curso de ação seria o não comprometimento dos países membros com o conjunto de soluções estratégicas oferecidas pelo grupo de trabalho e seu não engajamento numa nova pactuação pela consolidação do Mercosul, que perderia, assim, sua credibilidade interna e internacional. Pode-se, simplesmente, não adotar formalmente, as propostas do grupo de trabalho, ainda que trabalhando, paulatinamente, para sua implementação delongada no tempo, à medida que os próprios países membros se sentirem preparados para tanto.

Soluções de ruptura são dificilmente implementáveis no Mercosul, uma vez que dependentes do acordo unânime de todos os países membros. Elas só são concebíveis no sentido puramente negativo de um país membro decidir adotar unilateralmente medidas e decisões contrárias ao espírito e à letra do Tratado de Assunção (e seus principais instrumentos complementares), com o que se configuraria uma situação de “inadimplência” temporal ou definitiva, acarretando, previsivelmente, a suspensão dos direitos e obrigações daquele país membro. Mas, isso se daria numa atmosfera de crise política e de ruptura de compromissos diplomáticos, interna e externamente ao bloco em questão.

Ainda assim, algumas soluções de ruptura, tendentes a acelerar o curso de determinados

objetivos acordados mas ainda não consolidados, são concebíveis e implementáveis, como explicitado a seguir. A assunção de obrigações externas, no quadro hemisférico ou da OMC, por exemplo, pode servir de importante elemento estimulador dos avanços a serem alcançados no interior do próprio Mercosul, com a adoção de um calendário mais curto no plano interno, de maneira a preservar as preferências de que gozam os países membros em relação a parceiros externos.

Por exemplo, para completar a zona de livre-comércio e consolidar a união aduaneira em um prazo determinado, seria útil Estabelecer, por meio de grupos de trabalho setoriais, uma lista consolidada de providências adicionais a estes objetivos e definir uma metodologia, assim como um calendário para sua implementação ulterior. Esses objetivos seriam objeto de registro num compromisso formal quanto ao seu atingimento, a serem ratificados pelos órgãos legislativos nacionais e pelo novo Parlamento do Mercosul.

Pode-se, também, pensar em fixar um prazo determinado – digamos entre sete e dez anos – para a criação efetiva do mercado comum estipulado no artigo 1º do Tratado de Assunção. Para que isso se faça, seria preciso propor um prazo (entre seis meses a um ano, por exemplo) para a apresentação de um programa de ações governamentais e multilaterais com vistas ao objetivo do mercado comum. Numa etapa ulterior, seria adotado um novo instrumento político-diplomático estabelecendo calendário e metodologia para o atingimento gradual do objetivo do mercado comum. Paralelamente, seria criada uma comissão de alto nível para monitoramento e recomendações tendentes ao cumprimento daqueles objetivos.

Uma outra solução de ruptura, mas na outra direção, seria fazer o Mercosul reverter a uma simples zona de livre-comércio, uma vez constatado ser impossível o objetivo do mercado comum. Para tanto, seria útil analisar, por meio de grupo de trabalho, todas as implicações decorrentes dessa retrocessão, e medir os custos de oportunidade advindos da reversão à situação pretendida, com a ressalva de que mesmo

essa situação não pode ser realizada plenamente, em virtude de dificuldades objetivas já identificadas e plenamente conhecidas. Essa opção implicaria negociar um acordo diplomático que formalizaria esse objetivo de reversão ao *status* de simples zona de livre-comércio, operando a devida comunicação sobre a nova situação à OMC e outras organizações pertinentes (Aladi, por exemplo).

O Mercosul ainda assim – isto é, no caso de uma “ruptura negativa”, induzida externamente ou decidida internamente – precisaria decidir o que fazer com o conjunto de acordos não exclusivamente econômicos assinados ao longo da década e meia de existência formal. Da mesma forma, os esquemas formais e informais de consulta e coordenação política, como as reuniões presidenciais que servem a bem mais do que simplesmente acolher decisões do Conselho do Mercosul cumprem uma função não estritamente vinculada à forma (“mercado comum”) assumida pelo bloco nesta fase do esquema integracionista. Assim, mesmo no caso de uma “ruptura negativa” (quanto aos esquemas integracionistas), seria importante preservar os elementos cooperativos na interação entre os atuais países membros, na medida

em que a “geografia” apresenta aspectos muito mais “estruturais” do que a simples acomodação ou convivência resultante da história ou da economia.

A indefinição quanto às linhas de desenvolvimento futuro do Mercosul, tanto internamente quanto nos contextos regional e multilateral, torna difícil uma previsão do que seria possível estabelecer como metas consolidadas ou “objetivos estratégicos” de curto, médio e longo prazo. Essas linhas são em parte dependentes da vontade política dos líderes dos países membros, mas também derivadas das linhas de força que irão se consolidando ao longo dos próximos anos em função de desenvolvimentos internos e de negociações ou eventos externos, com a presença de grandes atores – EUA, China, UE – cujas respectivas capacidades de influência continuarão superiores ao poder próprio dos países membros do Mercosul.

Em todo caso, parece haver um consenso político, entre os dirigentes e a sociedade dos países membros, de que o Mercosul deveria, no decorrer dos próximos anos, ser reforçado e consolidado, de maneira a confirmar seus objetivos de um mercado comum sub-regional no Cone Sul e de base de um espaço econômico integrado na América do Sul.



## ***Como publicar Artigos em Meridiano 47***

O Boletim *Meridiano 47* resulta das contribuições de professores, pesquisadores, estudantes de pós-graduação e profissionais ligados à área, cuja produção intelectual se destine a refletir acerca de temas relevantes para a inserção internacional do Brasil. Os arquivos com artigos para o Boletim *Meridiano 47* devem conter até 90 linhas (ou 3 laudas) digitadas em Word 2000 (ou compatível), espaço 1,5, tipo 12, com extensão em torno de 5.500 caracteres. O artigo deve ser assinado, contendo o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional. Os arquivos devem ser enviados para [meridiano47@gmail.com](mailto:meridiano47@gmail.com) indicando na linha *Assunto* “Contribuição para Meridiano 47”.

## *Democratas versus republicanos: novas coordenadas políticas para a unipolaridade*

*José Ribeiro Machado Neto\**

A recente vitória dos republicanos nas eleições norte-americanas para a Câmara, Senado e governos estaduais – com 43% do eleitorado dos EUA – ascendeu novamente a velha e tradicional rivalidade de mando, incentivada durante a Guerra Fria (1946-1990). A constituição do poder norte-americano obedecia a um curso de alternâncias previamente negociadas por suas respectivas lideranças políticas. Os republicanos sempre demonstraram ser nacionalistas, conservadores e intervencionistas, mas disciplinados por uma doutrina, com destaque para a instituída na era Truman (1945-1953), ainda que a auréola política fosse democrata. Seus rivais, os democratas, mantinham-se albergados na ideologia protecionista herdada de Hamilton (1757-1804), que ainda preconizava a descentralização política, através do federalismo.

As eleições para o Capitólio têm idêntica importância da observada nas eleições presidenciais. Independentemente da participação por vezes negociada previamente do Partido dos Verdes e do Partido Libertário nas disputas presidenciais, o presidente eleito, democrata ou republicano, depende, obviamente, do escudo da maioria parlamentar para a implementação das políticas internas. Por conseguinte, e com maior ênfase, da coesão parlamentar para a manutenção do espectro hegemônico dos EUA no cenário mundial unipolar, fato que diferencia a visão parlamentar norte-americana da maioria das posturas congressistas no mundo. Com raríssima exceção de breves períodos, o controle do Congresso esteve com os republicanos desde 1994.

Numa breve observação esclarecedora, os republicanos apresentaram, desde Abraham Lincoln (1861-1865), figuras presidenciais de elevado carisma histórico-partidário, como Theodore Roosevelt (1901-1909), Dwight Eisenhower (1953-1961), Richard Nixon (1969-1974) e Ronald Reagan

(1981-1989), este responsável pela condução de uma política externa agressiva e contributiva à derrocada do império soviético. Por outro lado, o partido democrata em escala semelhante, a partir de Andrew Jackson (1829-1837), elegeu presidentes que contribuíram de forma expressiva para o pensamento liberal, destacando-se Woodrow Wilson (1913-1921), Franklin Delano Roosevelt (1933-1945), John F. Kennedy (1961-1963), Jimmy Carter (1977-1981) e Bill Clinton (1993-2001), este notabilizado por ações pacificadoras no prolongado conflito árabe-israelense.

Os partidos republicano e democrata, apesar de majoritários – representam apenas 3,12% do total de 62 instituições partidárias, essas na maioria bizarras e excêntricas – que possibilitam, entretanto, à democracia norte-americana, uma forma de bipartidarismo, caracterizado pelas formas autárquicas e distintas de intervenção aberta na política mundial e do protecionismo, respectivamente. Nas contendas da Guerra Fria os republicanos assumiram a maior parcela da responsabilidade do realismo político – herdado de 1860 – para a preservação da identidade ocidental, enquanto os democratas, com posturas moderadas, buscavam a manutenção das formas hegemônicas e ortodoxas do neocapitalismo, herdado, em parte, de *Bretton Woods*. Mas em ambas as situações, nem sempre excludentes, os ganhos e benefícios convergiam para a balança comercial norte-americana, sem distinção e sem identificação de seus motivadores.

Durante o século XX as novas doutrinas norteadoras da política externa norte-americana situar-se-iam no período de 1945 até os dias atuais, ou seja, de Stimson a Roosevelt; de Truman a Eisenhower; e de Nixon a Bush, com fundamentações próximas e essencialmente ligadas

\* Doutor em História das Relações Internacionais, professor do Curso de Relações Internacionais e Coordenador Geral do Núcleo de Estudos de Meio Ambiente e Relações Internacionais (NEMARI), da Universidade Católica de Brasília (josem@ucb.br).

à questão da segurança nacional, mas sempre com tentáculos extraterritoriais. As incursões da geopolítica norte-americana – na maioria sob inspiração republicana – na Coreia, no Vietnã, no Oriente Médio, na Etiópia, na Guiana, no Afeganistão e, mais recentemente no Iraque, não creditaram ao poder norte-americano ganhos políticos, mesmos aqueles que pudessem justificar de alguma forma a sua obsessão pela defesa dos direitos humanos em hemisférios diferenciados. Ao contrário, trouxeram para as metrópoles norte-americanas o fardo de intervenções não justificadas, de derrotas militares, de vergonhas políticas e o comprometimento de gerações indecisas e submissas a desconcertantes coordenadas da governabilidade isolada e unilateral.

O caráter intervencionista republicano – pelo menos até o final dos anos 1950 – teve a sua base e arroubos políticos reforçados pela doutrina do Destino Manifesto, irradiando poder e submissão às nações periféricas, pobres e subdesenvolvidas, com destaque para o México e América Latina. O arcabouço dessa doutrina – que haveria de influenciar a formação das mentes do Departamento de Estado norte-americano até a década de 1950, bem como as doutrinas predominantes nos EUA no século XX – fundamentava-se na construção de valores superiores por cidadãos norte-americanos e na idéia que estes teriam a missão sublime de civilizar territórios considerados bárbaros e incultos, uma espécie de *mind-set* advinda de John Quincy Adams (1767-1848), primeiro Secretário de Estado e sexto presidente dos EUA, entre 1825-1829. A doutrina, serviria ainda, para provocar ondas expansionistas que culminariam com a anexação do Texas, do Arizona, do Novo México, da Califórnia e, inclusive, para exacerbar o estigma norte-americano sobre a cultura e as civilizações latino-americanas.

A concepção diplomática de doutrina, segundo Binetti (1983), fortalecida pela visão norte-americana, diz respeito a uma proposição particular de um chefe de estado ou de uma reconhecida autoridade política, que se torna aceitável como um paradigma na esfera das relações internacionais. Ainda, de acordo Binetti, trata-se de um complexo orgânico de idéias, resultante de uma reflexão metódica, que facilita a concepção histórica das doutrinas políticas. Sob este prisma, a doutrina Bush, de acordo a Secretária de Estado Rice, foi inspirada na consciência da

vulnerabilidade dos EUA, portanto, diante da imperiosa necessidade de defesa da nação, do território e das instituições norte-americanas, não abdicando, entretanto, do pluralismo e da tolerância, considerados os pilares da grandeza democrática contemporânea.

A doutrina Bush de segurança nacional se assenta fundamentalmente, de acordo Lins da Silva (2003), na antecipação mediante a adoção de uma nova Estratégia de Segurança Nacional, que de forma aleatória à contenção e à dissuasão – elementos anteriormente adotados pelas Doutrinas Truman e Eisenhower – permitem ataques com antecedência a estados considerados inimigos, julgados previamente capazes de ameaçar o território norte-americano. Trata-se de uma política formal de governo e, ainda, segundo Lins e Silva, de uma inovação importante na história das relações internacionais, aceita como tal pela imprensa norte-americana e internacional. Mas, mesmo com base nessa fundamentação e na outorga da unipolaridade militar, os efeitos de sua tácita aplicação que resultou na segunda Guerra do Golfo (2003) não demonstraram a viabilidade de seus princípios, dos resultados esperados e nem a aceitação internacional que a imprensa mundial havia apregoado previamente. Mesmo assim foi largamente defendida internamente pelas maiorias parlamentares republicanas, tornando-se, conseqüentemente, um *trade-off* para a atual política externa norte-americana.

Não obstante a irradiação de efeitos dissonantes, principalmente para as geopolíticas do Oriente Médio e da América Latina, a Doutrina Bush institui como um dos fundamentos básicos para a sua estratégia de defesa, segundo Rice, a propagação da paz, buscando prolongar os benefícios da liberdade e da prosperidade ao mundo inteiro. À primeira vista trata-se da *Pax Americana II* a ser imposta diante da necessidade de reconstrução de um mundo em ebulição, resultante do fim da Guerra Fria e, cujas forças centrípetas ainda não convergem de acordo com as estratégias de Washington e de seus aliados europeus.

Particularmente para a América Latina, a nova estratégia republicana alargou os espaços políticos, diferenciou as governabilidades – a exemplo do Peru e do Paraguai com vistas à integração via Mercosul – e, além do mais, acirrou o *feeling* ideológico com o reforço da aliança Caracas-Havana, com repercussões para as políticas

externas do Brasil e da Argentina. Em contrapartida, aumentaria a letárgica disputa entre a Alca e o Mercosul postergando assim, o surgimento de uma nova arena para futuros conflitos comerciais, que numa visão cética, porém realista, poderão extrapolar as mesas negociadoras.

Desta feita, a vitória prevista inicialmente para os republicanos deveria servir de referendo para Bush, principalmente no que diz respeito à permanência de tropas norte-americanas no Afeganistão e no Iraque. No Afeganistão, vale lembrar o exemplo soviético e o seu triste, melancólico e devastador encerramento, que prenunciaria de forma rápida o fim do regime político iniciado em 1917. A permanência de tropas americanas nessas praças tende a materializar fundamentos da doutrina Bush, talvez transformando-os em dogmas. Mas, em contrapartida, a dialética do cenário internacional parece mostrar o contrário. Além disso, dimensiona um peso sem igual para a coexistência de Washington com as outras lideranças mundiais, cujo afastamento da tese intervencionista exige novas coordenadas políticas divisoras de uma liderança unipolar já não mais pactuada, ou vista sob ameaças de impérios malignos, cujo aparecimento da China muito diz respeito.

Além da questão prolongada do Iraque – considerada o *main stream* da política externa de Bush – cujas perspectivas de encerramento tornam-se remotas a cada dia; do recrudescimento da reação afegã; do enfraquecimento de suas teses intervencionistas, do distanciamento das lideranças das minorias representativas em áreas de elevada densidade política conservadora, e.g. dos estados do Arizona, Arkansas, Colorado, Kansas, Nova York, Novo México, Ohio, dentre outros. Mesmo assim, outros aspectos motivadores da derrota republicana devem ser levados em consideração: o descompasso com a imprensa, a “lei da tortura”, escândalos sexuais, política migratória, ascensão dos votos femininos em termos de 55% e dos hispânicos, bem próximo de 69%. Observando-se a clara convergência dessas ocorrências, admite-se a existência da reação democrática – ainda que tardia – contra a permanência do bushismo.

No jogo das cadeiras as diferenças entre democratas e republicanos não é tão expressiva como a explosão reativa dos resultados, cujo primeiro impacto foi a tácita renúncia do senhor da guerra, o Secretário de Defesa

Donald Rumsfeld, substituído por um ex-diretor da CIA, Robert Gates. O quadro da representatividade conta com 229 deputados democratas, contra 196 republicanos, sem a consideração dos indefinidos; no Senado, de forma mais estreita, 51 democratas contra 49 republicanos, num quadro favorável a negociações do tipo *fast track*, largamente aceitas pelos democratas.

Segundo o Financial Times, a derrota eleitoral republicana fez do livre comércio a sua maior vítima, com perspectivas apressadas e agressivas com relação ao México, América Central e América Latina. Sob a ótica do *Washington Post*, a agressividade será direcionada à China e à União Européia, visando à proteção de empregos norte-americanos. Nota-se, desta forma, sem afastamento do conservador nacionalismo a priorização das relações de intercâmbio por parte dos democratas. Particularmente, com relação ao Brasil a vitória democrata não deve subestimar o nível das relações comerciais Brasil – EUA, devendo as câmaras comerciais em respectivos países manter-se neutras ou apartidárias às formas tradicionais da ortodoxia econômica.

Para a vitória democrata, apesar da reaproximação do fantasma protecionista, apregoada em todos os quadrantes, não se deve esperar tentativas de retração comercial com Brasil, mesmo porque o crescimento das relações de intercâmbio Brasil – EUA poderá atenuar ímpetos bolivarianos, além de favorecer o livre comércio na disputa com os bipartidarismos latino-americanos. Para tanto, deverão empenhar-se algumas lideranças latino-americanas em questões imediatas, ligadas à Alca, à proteção tarifária, além da extensão de subsídios agrícolas, cuja reciprocidade democrata poderá contribuir para o crescimento econômico global, para limitar as tendências de incerteza da América Latina e, finalmente, para uma aceitável coexistência concorrencial com a União Européia.

No eixo estritamente político prevalece a ocupação do Iraque, a retirada de tropas do Afeganistão, a coexistência com o mercado chinês, a letargia voluntária com relação à questão árabe-israelense, o acordo nuclear com a Índia e, mais recentemente, a reaproximação com o Vietnã, cuja esperança se traduz num primeiro plano na transferência de capitais para investimentos. Entretanto, resta saber se a ascensão das novas expressões democratas lideradas

pelos senadores Hillary Clinton, de Nova York e Barack Obama, de Illinois e da deputada liberal Nancy Pelosi, da Califórnia – séria candidata à presidência da Câmara dos Representantes – endossarão as promessas de campanha, revisando em primeiro plano as coordenadas políticas concernentes à permanência no Iraque e no Afeganistão, à

manutenção do livre comércio – em particular com a China – à reaproximação com a Coreia do Norte e com a República Islâmica do Irã, ao combate ao terrorismo internacional, ao retorno à questão árabe-israelense, ao meio ambiente e, principalmente, à necessidade de fixar novos olhares para a América Latina e África.



***Assine a Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI  
e adquira os livros publicados pelo IBRI***

Na **Loja do IBRI** é possível adquirir os livros editados pelo Instituto, assinar a *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI* e inscrever-se em eventos promovidos pela Instituição. Visite o novo site do IBRI em <http://www.ibri-rbpi.org.br> .

## *A nacionalização do petróleo na Bolívia: ecos e reverberações*

*Thiago Gehre Galvão\**

Num simbólico primeiro de maio de 2006, no campo petrolífero de San Alberto, na província de Caraparí, o presidente Evo Morales determinou pelo decreto n° 28.701, a nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia. O que se seguiu a tal ato parece ter produzido uma inflexão na história das relações internacionais da América do Sul, o que só poderá ser comprovado posteriormente. Contudo, o que a história do presente nos permite fazer é explicar a crise diplomática desencadeada com tal ato, olhando para o passado e projetando lições para o futuro.

A questão boliviana propagou-se por toda a América do Sul e por algumas partes do globo. Este acontecimento desenhou-se por dois traços definidores, um das incidências e outro dos reflexos. No campo das incidências, pontuam-se as decisões do governo boliviano de Evo Morales e suas motivações para a nacionalização do setor do gás e petróleo no país. No campo dos reflexos, cabem as conseqüências de tais decisões bem como suas repercussões para o Brasil e sua política exterior.

### **Incidências: pragmatismo e interesse nacional**

Um balanço menos afoito do ocorrido em maio de 2006 nos leva a ponderar que a ação de Evo Morales e do governo boliviano não foi um ato impensado, de desespero ou irracionalidade, mas uma ação pautada pela objetividade do cálculo estratégico e pelo pragmatismo de resultados. Para tanto, Morales deveria cumprir uma terceira etapa, o que parece ter sido bem sucedido, o da construção da legitimidade de sua ação.

Neste sentido, a realidade boliviana proveria o cenário ideal, pois cristalizou historicamente um

quadro de confrontos políticos e ideológicos entre os sucessivos governos e a população, acentuado nos últimos anos. A repressão policial e do exército nacional contra a voz dissonante de maioria pobre da população, insatisfeita com as políticas governamentais de privilégio das elites, perduraria até a criação de focos oposicionistas mais consistentes (partidos políticos de oposição, movimentos indígenas e movimentos sociais de mudança) e que vão resultar em um primeiro movimento bem sucedido de contestação popular na Revolta da Água de 1993. Dali por diante a conjuntura nacional estaria predisposta a mudanças estruturais.

Além disso, o grupo de apoio a Morales utilizou a velha fórmula da oposição ao elemento estrangeiro, como ameaçador da integração nacional. Os alvos foram as empresas de petróleo estrangeiras, como a Repsol YPF (Espanha e Argentina), British Gas e British Petroleum (Reino Unido), Total (França), Dong Wong (Coreia) e Canadian Energy, e a brasileira Petrobrás. Para Morales, tratava-se de uma dívida histórica que não admitia retorno: “podem chantagear, mas não é possível que com nossos recursos tenham uma grande empresa e deixem a economia de nosso país mal”.

Ao mesmo tempo, buscou-se na ação dos grandes a resposta aos problemas do país andino. Sendo o sistema internacional regido pela prática do unilateralismo e das ações intempestivas, desaprova-se automaticamente o multilateralismo e a concertação diplomática. E foi justamente a linha seguida por Morales: sem consulta aos parceiros sul-americanos (independente do fato de ser a Bolívia membro do Mercosul e unidade de um sistema sul-americano integrado) decidiu-se pela nacionalização. Ademais, aproveitou o vazio crítico da intelectualidade latino-

\* Professor de Relações Internacionais da Universidade Federal de Roraima – UFRR e Mestre em História das Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB (thiago.gehre@gmail.com).

americana, e principalmente, brasileira que saudou e glorificou a chegada ao poder de Evo Morales, colocando-o em um patamar de salvador da pátria e modelo a ser seguido por todos os outros.

No plano político-diplomático, tirou-se proveito da ambivalência brasileira em sua atuação na América do Sul. O governo brasileiro endossou a postura radical do novo mandatário boliviano, acreditando no alinhamento ideológico e na subserviência tradicional de *La Paz* aos interesses brasileiros. Assim, a política externa brasileira criou um tipo de vinculação negativa e permissiva com a Bolívia (e demais vizinhos sul-americanos), o que dá vazão a medidas unilaterais, pautadas por interesses nacionais ciclóticos.

Apesar de tudo, um quadro de legitimidade por meio da permissividade, não descaracteriza a decisão boliviana, justamente por ter sido racional e pragmática no sentido mais estrito dos termos. Primeiro, de uma forma geral é de se supor que os benefícios claramente serão maiores que os custos, mesmo que as críticas e oposições brasileiras e estrangeiras tenham sido marcantes. Isto porque a transformação da estrutura econômica do país demanda recursos e riqueza acumulada, o que se conseguirá menos lentamente com o controle do setor de hidrocarbonetos. Segundo, porque o meio mais rápido de se buscar afluência é justamente garantir o domínio sobre recursos naturais, fonte de riquezas nacionais. Terceiro, porque a Venezuela de Hugo Chavez se tornou um modelo de êxito energético, o que produz um campo de atração paradigmático a ser seguido ou copiado.

Diferentemente do que pensam alguns, o discurso estridente de Evo Morales é a única arma que restou ao mandatário boliviano para construir seu capital político interno e alterar o equilíbrio de forças de um processo negociador com o Brasil. Ao utilizar a mídia para reverberar os sons da discórdia sul-americana busca-se ferir a imagem internacional do Brasil e obrigar os negociadores brasileiros a ceder em alguns tópicos para fazer cessar tais ataques. Assim, é possível sumarizar o cálculo estratégico boliviano em algumas premissas:

a) Polarizar a atenção internacional como representante de um movimento de esquerda legítimo.

b) Aliar-se à Venezuela de Hugo Chavez e colocá-lo entre Morales e Lula.

c) Estimular o nacionalismo do povo boliviano contra a imagem do estrangeiro.

d) Radicalizar o discurso nacionalista, a ponto de levar o Brasil a ceder na mesa de negociação para não ver sua imagem de líder da América do Sul esfacelada.

### Reflexos: do espanto à preocupação

No campo dos reflexos encontram-se tanto o posicionamento dos objetos referentes, ou seja, aqueles atores envolvidos de alguma forma no evento, quanto as repercussões de curto, médio e longo prazo gerados pela decisão boliviana. As reverberações ocorrem concomitantemente às demandas bolivianas e ao posicionamento dos atores envolvidos, com baixa capacidade de mudança. Já os ecos, seriam reflexos de longo prazo, já descolados da esfera de influência dos atores envolvidos no evento, e que em um lapso temporal mais dilatado poderão produzir modificações estruturais na política internacional sul-americana.

### O Brasil e as vozes internas

As vozes internas reverberaram críticas pela de duas instituições principais: a Petrobrás, diretamente atingida com a medida do governo Morales e o Parlamento Brasileiro que aglutinou em suas discussões a quase totalidade das idéias, imagens e pontos de vista da sociedade e comunidade científica nacionais. Neste caso, ficaram evidentes as diferenças de ótica e de perspectiva apresentadas pela urgência do debate acerca da questão boliviana.

A Petrobrás respondeu, com o congelamento de novos investimentos, com pressão sobre os canais diplomáticos e pela ameaça ao uso da arbitragem internacional para solução do contencioso. Segundo José Sérgio Gabrielli, presidente da Petrobrás, a empresa desistiu de fazer novos investimentos na Bolívia, inclusive a já programada expansão do gasoduto que liga o país ao Brasil. Além disso, a empresa deverá acionar o tribunal internacional

de arbitragem em Nova York contra mudanças nos contratos assinados.

No Parlamento as vozes de oposição, como a do deputado Wellington Salgado de Oliveira, do PMDB de MG, afirmavam que o Brasil havia perdido o respeito internacional estando refém de uma crise energética à vista. Já Senador Artur Virgílio alertou para o fato de que o governo estaria subestimando as alianças regionais com Chavez e Morales e que esta união levaria à radicalização e ao prejuízo da integração regional. Para ele *"A América do Sul virou um barril de pólvora político prestes a explodir"*. Para evitar um agravamento deste quadro de desacordo regional o Parlamento requisitou providências: estabelecimento de um critério de condicionalidade para envio do novo embaixador brasileiro à La paz, tendo como contrapartida uma posição clara do governo com relação à questão; reação brasileira enérgica, no âmbito do entendimento diplomático e se preciso pela via da arbitragem internacional; outras vozes, contudo, bradaram pela intervenção militar e pela securitização da região de fronteira e garantia, pelo uso da força se necessário, dos interesses brasileiros.

Prevaleceram as vozes mais coerentes que entenderam a importância da solução diplomática e da multiplicidade dos interesses brasileiros. Primeiro, porque os interesses nacionais não são só coincidentes com os interesses da Petrobrás, mas de todos os brasileiros, como a não-interrupção do fornecimento de gás para as empresas do sul e sudeste do país; segundo, pela prioridade da política externa brasileira em construir a Comunidade Sul-Americana de Nações. Em suma, as vozes de oposição dominaram o contexto nacional, mas não se perderam em um patriotismo alienante. Configurou-se um quadro de críticas e posições comprometidas com os valores e a identidade do Brasil no mundo.

### **Ecossistemas e reverberações na política sul-americana.**

As decisões do governo de Evo Morales impactaram de forma decisiva no ambiente político sul-americano, e de certa forma mundial, gerando

diferentes reflexos que repercutiram e continuarão repercutindo nos destinos sul-americanos. Propõe-se um conjunto de vetores representativos destas ondas, que não serão aqui esmiuçados, mas que servem como parâmetros cognitivos inteligíveis de compreensão do futuro das relações internacionais sul-americanas.

#### **1. Fortalecimento da base nacional boliviana:**

Segundo Morales, a nacionalização é uma decisão soberana, não passível, portanto, de ser negociada. Com tal ato, transfere os poderes sobre o setor das empresas estrangeiras para a empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), que assumirá a comercialização do gás e do petróleo, definindo condições, volume e preços tanto para o mercado interno quanto para exportação. A YPFB também assumirá o controle dos campos de produção de petróleo e gás. Em suma, o país poderá utilizar o setor do gás e petróleo como alavanca para o desenvolvimento.

#### **2. Enfraquecimento do projeto de integração regional:**

como consequência natural do recrudescimento do nacionalismo, sacrifica-se a lógica regionalista com base nos ideais de integração. Os sintomas mais candentes foram o congelamento das discussões sobre o gasoduto sul-americano, a revisão dos planos de investimento de empresas estrangeiras na Bolívia, dentre elas a própria Petrobrás e a polarização da região em grupos de países com bases ideológicas opostas. Abre-se uma competição diplomático-ideológica desnecessária entre projetos de integração concorrentes.

#### **3. Fortalecimento do projeto neo-socialista venezuelano:**

ao enfraquecer a base regional em favor de posicionamentos nacionalistas, tendo como referência os ideais socialistas, Evo Morales alinhou-se naturalmente e automaticamente aos preceitos da política externa venezuelana e com isso fortaleceu a posição do país bolivariano, sobretudo a noção do "socialismo do século 21". O neo-socialismo venezuelano traz consigo a semente da

ruptura e transformação que pode vir a polarizar ideologicamente a América do Sul.

**4. Enfraquecimento da liderança regional brasileira:** como uma cadeia de eventos que se produzem em onda, o fortalecimento de uns significa o enfraquecimento de outros. Em termos absolutos, o Brasil perde notoriedade e apelo como epicentro na região; em termos relativos, teve seu status de líder sul-americano minado e até desafiado com a crise boliviano-brasileira.

**5. Fortalecimento das tendências belicistas:** um efeito diagonal, indireto, da crise, parece ter sido o renascimento de vontades belicistas, de que pequenos países podem se impor pelo uso da força. Tal tendência vem sendo seguida de perto pela Venezuela, um dos países da América do Sul que mais tem investido em armamentos.

**6. Enfraquecimento da tradição histórica de não beligerância:** por fim, a prática internacional acaba afetando as construções institucionais e culturais que há tempos já se estabeleceram na região. Logo, o fortalecimento de tendências belicistas é um desafio à tradição histórica de não beligerância da América do Sul, que desde a Guerra do Paraguai não vê postos em confronto direto nenhum de seus vizinhos.

## Conclusão

O instrumento utilizado por Evo Morales para produzir ruídos na política internacional sul-americana e mundial foi a retórica do discurso diplomático nacionalista. A intensidade da onda nacionalista boliviana foi diminuindo ao longo do ano de 2006, perdendo apelo na mídia internacional e cedendo às pressões internas (setores empresariais de Santa Cruz e Tarija) e externas (negociações com empresas estrangeiras e com o governo brasileiro em especial). Além disso, suas ambições políticas foram limitadas pelas problemáticas internas correntes (oposição política, greves funcionais e crise econômica).

Por outro lado, a simbologia da luta contra os governos entreguistas que teimavam em privilegiar a ínfima parte de sua população, o realinhamento antiimperialista, de acordo com o projeto chavista, a inação de uma potência regional e a condescendência dos grandes sul-americanos ergueram os pilares da legitimidade do governo Morales. Volta-se a questionar mais uma vez que tipo de liderança exerce ou quer exercer o Brasil na América do Sul? O que se vê, uma vez mais, é a diplomacia da concessão como balizador das relações internacionais do Brasil e a crise boliviana demonstrou a fragilidade desta idéia e o esgotamento deste modelo.



Resenha*Economia Internacional\***Ricardo DaSilva\*\**

As nações têm na política externa um dos elementos-chaves do seu desenvolvimento. Deste modo, a estratégia adotada na política econômica deve ser um dos componentes do objetivo maior a ser alcançado no processo.

Em tese, a compreensão da economia internacional deveria ser a regra adotada por países cujos contatos globais sejam intenso. O conhecimento aprofundado sobre economia internacional permite uma avaliação dos impactos das transações correntes em todas as economias, ainda que não seja condição suficiente para compreender as relações econômicas globalmente. Quanto a isso, há a necessidade de se entender as relações financeiras, ou seja, a internacionalização dos mercados de capitais.

O maior desafio correntemente é ampliar a inserção na economia internacionalizada, isto é, atrair investimentos, ampliar a rede de comércio e, por fim, atrair ou desenvolver novas tecnologias. Para isso, há de se estimular o desenvolvimento na sua acepção mais ampla onde o crescimento econômico seja efetivado com equidade.

Nesse sentido, o livro "**Economia Internacional**", organizado por Carmo e Mariano, ambos doutorandos em economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), aporta grande contribuição para a compreensão de temas vinculados ao sistema econômico internacional, sem deixar de naturalmente incluir o Brasil.

O texto apresenta um panorama das principais questões tratadas na área e se direciona a um público que pretende ter um primeiro contato com ela. Divide-se em 8 capítulos, com cada um deles a cargo de estudiosos de temas específicos, tais como: economia e constituição das teorias de comércio internacional; barreiras ao livre-comércio: esquema protecionista; comércio internacional e principais instituições; integração econômica e os blocos econômicos; a nova dinâmica do sistema econômico internacional: o avanço da globalização; sistema financeiro internacional; e, por último, taxa de câmbio e balança de pagamento.

Destinado inicialmente a estudantes de graduação nas áreas de economia, administração de empresa, comércio exterior ou relações internacionais, ele poderia ser também empregado como livro de consulta, em função da revisão dos temas tratados, visto que cada capítulo tem em seu final um resumo e uma bibliografia básica para posterior aprofundamento. De todo modo, há na obra uma preocupação em balancear as questões teóricas, ao não se restringir à ortodoxia das ciências econômicas.

Uma das características do livro que o torna extremamente didático é o enfoque abrangente nos principais temas de debate atual, seja na crítica da Cepal e a deterioração dos termos de trocas, seja na instabilidade do sistema financeiro internacional e a taxa Tobin, por exemplo.

\* Resenha de CARMO, Edgar Cândido; MARIANO, Jefferson (Orgs.). **Economia Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2006, 140p. ISBN: 97 88502060 88.

\*\* Mestre em economia pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRR e em Administração pela Universidade de Brasília – UnB e Professor do Departamento de Economia e Administração da Universidade Católica de Brasília – UCB (ricardos@unb.br).

Desta maneira, o livro cumpre o papel a que se propõe, ou seja, fundamenta as discussões e atualiza os debates sobre a realidade nacional e a inserção do Brasil na economia globalizada, sem esquecer os fundamentos teóricos; ele leva o leitor a refletir sobre os problemas presentes nos principais jornais do país como a atuação dos organismos

internacionais, a taxa de câmbio e o saldo atual da balança de pagamento.

Pela sua leitura, pode-se inferir, portanto, que os autores explanam a necessidade de compreender o desenvolvimento econômico como forma de aperfeiçoar as estratégias de cada país, em especial a brasileira, em uma economia cada vez mais interdependente.



## *Meridiano 47*

*Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

**Editor:** Antônio Carlos Lessa

**Editor-adjunto:** Virgílio Arraes

**Editor-assistente:** Rogério de Souza Farias

**Conselho Editorial:**

Amado Luiz Cervo, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Argemiro Procópio Filho,

Estevão R. Martins, Francisco Doratioto, José Flávio S. Saraiva, João Paulo Peixoto, Tânia Pechir Manzur.

**Projeto Gráfico:** Samuel Tabosa de Castro – samuel.tabosa@gmail.com