

# MERIDIANO 47



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais

Volume 12 – Nº 125 – Maio-Junho – 2011

## SUMÁRIO

- 3 **EDITORIAL – Mercosul: a trajetória em formação**  
ANTÔNIO CARLOS LESSA; VIRGÍLIO CAIXETA ARRAES
- 4 **Aportes del MERCOSUR al regionalismo y a la teoría política de la integración regional: Una mirada desde los veinte años del proceso**  
MERCOSUR's contributions to regionalism and to the political theory of regional integration: An overview of twenty years  
LINCOLN BIZZOZERO REVELEZ
- 11 **Congresso Nacional e MERCOSUL: o caso da Aprovação da Entrada da Venezuela**  
National Congress and MERCOSUR: the approval of Venezuela's entrance  
PEDRO FELIU; CAMILLE AMORIM
- 18 **Brasil e Argentina no Mercosul: uma análise da participação entre 2007 e 2010**  
Brazil and Argentina in MERCOSUR: an analysis of the period from 2007 to 2010  
LUIZ AUGUSTO ESTRELLA FARIA; CAROLINA RIGOTTI COUTINHO
- 25 **Além das "assimetrias": a participação do Uruguai e do Paraguai no Mercosul**  
Beyond "asymmetries": the participation of Paraguay and Uruguay in Mercosur  
ANDRÉ LUIZ REIS DA SILVA; KAMILA DALBEM RODRIGUES
- 32 **Investimento Externo Direto Chinês no Mercosul**  
Chinese Foreign Direct Investment in Mercosur  
LEONARDO SILVEIRA DE SOUZA
- 40 **Regimes internacionais como ações da governança global**  
International regimes as global governanceactions  
ALCINDO GONÇALVES
- 46 **Alemanha em má companhia com os Estados BRIC? A abstenção alemã da Resolução 1973 de 2011 do Conselho de Segurança da ONU**  
Germany in bad company with the BRIC-states? The German abstention to the UN Security Council Resolution 1973 (2011)  
SVEN PETERKE
- 53 **Garimpeiros no Suriname: panorama histórico e atuais implicações**  
*Garimpeiros* in Suriname: a historical background and current implications  
RAFAEL DA SILVA OLIVEIRA
- 61 **RESENHA – Militares, Democracia e Desenvolvimento: Brasil e América do Sul**  
PEDRO HENRIQUE VERANO CORDEIRO DA SILVA

*Meridiano 47* é uma publicação bimensal em formato digital do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) dedicada a promover a reflexão, a pesquisa e o debate acadêmico sobre os temas da agenda internacional contemporânea.

© 2000-2011 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores e não traduz a opinião ou o endosso do IBRI.

## Política Editorial

O *Boletim Meridiano 47* publica contribuições inéditas de professores e pesquisadores, na forma de artigos científicos focados em temas da atualidade internacional e estudos de áreas geográficas e resenhas de livros.

Editado pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, o *Boletim* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental e nem se filia a organizações ou movimentos partidários nacionais ou estrangeiros.

*Meridiano 47* é uma publicação bimensal, publicada em formato digital. O *Boletim* publica trabalhos cuja temática se situe na grande área de Relações Internacionais, em que se compreende Política Internacional e Comparada, Direito Internacional, História das Relações Internacionais e da Política Exterior e Economia Política Internacional.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, em sistema de duplo cego (*blind review*). A publicação de contribuições será sempre amparada pelas recomendações do Conselho Editorial e pela análise dos pareceres produzidos.

## Como contribuir

1. O *Boletim* publica artigos científicos e resenhas de livros;
2. Os artigos devem conter entre 20 mil e 25 mil caracteres (incluindo espaços) e as resenhas de livros devem conter cerca de 6 mil caracteres (espaços inclusive);
3. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
4. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;
5. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
6. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional;
7. No caso de resenhas de livros, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
8. As contribuições devem vir acompanhadas de:
  - a. 3 palavras-chave em português e 3 key words em inglês;
  - b. Título em inglês;
  - c. Resumo em português e abstract em inglês, ambos com até 50 palavras.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, com avaliação de pelo menos dois pareceristas, escolhidos entre os membros do Conselho Editorial ou da comunidade científica especializada, em sistema de duplo cego (*blind review*). Neste processo o anonimato dos autores e dos pareceristas é garantido.

O processo de análise editorial se estende por cerca de 15 (quinze) dias úteis e os artigos aprovados são imediatamente publicados no site do *Boletim* (<http://www.meridiano47.info>) e depois consolidados na edição em formato pdf, lançada até o final do mês subsequente.

As submissões se fazem por intermédio de formulário específico, acessível em <http://meridiano47.info/como-publicar/>.

## Indexação

Os artigos publicados neste veículo estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais / Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services:

Clase – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, CSA Worldwide Political Science Abstracts, Index Islamicus, International Political Science Abstracts, International Security & Counter-Terrorism Reference Center, Political Science Complete, Public Affairs Index, Academic One File, Academic Search Alumni Edition, Academic Search Complete, Academic Search Elite, Academic Search Premier, Current Contents of Periodicals on the

Middle East, Expanded Academic ASAP, Fonte Acadêmica Fuente Acadêmica, Fuente Acadêmica Premier, Handbook of Latin America Studies – Library of Congress, Informe Académico, Informe Revistas en Espanol, InfoTrac Custom (Cengage Gale), RePEC: Research Papers in Economics, Social Science Research Network (SSRN), SocINDEX, SocINDEX with Full Text, TOC Premier, Ulrich's Periodicals Directory, World History Abstracts, World Scholar: Latin America and the Caribbean, Directory of Open Access Journals – DOAJ, Geodados, Google Scholar, Latin American Periodicals Tables of Contents (LAPTOC), Latin Americanist, Research Resources Project (LARRP), OALster, Portal Periódicos Capes, Recent Science Index, Scholarly Journals Index, Scientific Commons, Scientific Publications Index, Scientific Resources Database, Scirus, Social Science Information Gateway(SOSIG), Sociological Abstracts, Sumários de Revistas Brasileiras, Summon Content & Coverage, UNESCO – DARE Database – International Social Sciences Directory, World Affairs Online – German Institute for International and Security Affairs, Worldcat, Academia.edu, Academic Papers Database, Bielefeld Academic Search Engine – BASE, Cibera, Contemporary Research Index, Current Index to Scholarly Journals, DataÍndice, Digital Journals Database, Directory of Academic Resources, Elektronische Zeitschriftenbibliothek, Elite Scientific Journals Archive, European Information Network on International Relations and Area Studies, History Journals, Infomine – Scholarly Internet Resources Collections, Intute, Journal Tables of Contents – Journal TOCS, La Crieé: Périodiques en Ligne, Latindex, LivRe!, Mundorama, Open J-Gate, Public Knowledge Project – Open Archives Harvester, SOCOLAR, SUDOC – Le catalogue du Système Universitaire de Documentation, WorldWideScience.org.

## 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: Carlos Eduardo Vidigal, Antônio Jorge Ramalho da Rocha

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

## Expediente

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editor-adjunto: Virgílio Arraes

Secretaria: Mário Fabrício Fleury Rosa &

Leonardo Carvalho Leite Azeredo Bandarra

Design gráfico: Samuel Tabosa ([samuel.tabosa@gmail.com](mailto:samuel.tabosa@gmail.com))

## Conselho Editorial

Amine Ait-Chaalal (Université Catholique de Louvain, Bélgica), Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil), Andrés Malamud (Universidade de Lisboa, Portugal), Carlos Milani (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Cristina Soreanu Pecequillo (Universidade Estadual Paulista, Brasil), Eugênio Diniz (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil), Estevão Chaves de Rezende Martins (Universidade de Brasília, Brasil), Francisco Doratioto (Universidade de Brasília, Brasil), Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina), Jean Daudelin (Carleton University, Canadá), João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Lincoln Bizzozero (Universidad de la República, Uruguai), Marcelo Coutinho (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil), Marcelo de Almeida Medeiros (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Marco Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil), Marcos Guedes de Oliveira (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Pio Penna Filho (Universidade de São Paulo, Brasil), Paulo Luiz Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Rafael Duarte Villa (Universidade de São Paulo, Brasil) Virgílio Caixeta Arraes (Universidade de Brasília, Brasil).

## Editorial

# Mercosul: a trajetória em formação

Antônio Carlos Lessa\*  
 Virgílio Caixeta Arraes\*\*

O primeiro semestre de 2011 trouxe importante efeméride para os países do Cone Sul: em março último, celebraram-se as duas primeiras décadas de existência de um portentoso projeto de integração regional, ainda que assinalado em seu início por caráter essencialmente econômico.

Após décadas de desconfiança entre si, marcada por eventos distintos ao longo do tempo como a Crise de 1929, a ascensão do populismo nos anos 30 e 40, o advento da Guerra Fria e, por último, a existência das ditaduras militares entre as décadas de 50 e 80, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai conseguiram firmar em 1991 a primeira institucionalização robusta de um arranjo diplomático que desaguaria no Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Embora menos ambicioso na obtenção de resultados no curto prazo, o projeto mercosulino foi mais sofisticado que as demais tentativas de integração no continente, como o da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC), de 1960, e o da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), de 1980, ao ter buscado ir além da mera aproximação econômica. Nesse sentido, seus integrantes aspiraram a convergir não somente suas expectativas econômicas, mas também emparelhar suas instituições políticas maiores, ao fixar a democracia como a condição básica de convívio interno – o Protocolo de Ushuaia, de 1998 – e estabelecer o funcionamento de um parlamento, de existência ainda incipiente, porém promissor para os próximos anos.

De modo geral, a convivência entre os países da região no Mercosul significou a delimitação de um posicionamento político-econômico na nova ordem mundial, caracterizada pelo espraiamento da democracia neoliberal, diferente de outros períodos históricos. Assim, a opção por um bloco representou a superação definitiva de projetos ora do Brasil, ora da Argentina por primazia regional e, por conseguinte, de liderança continental, a partir de um ponto de vista meramente nacional, incapaz, por seu turno, de contemplar de modo harmônico a superação de tantos problemas comuns.

Embora trêmula nos anos 90, a bandeira da integração sul-americana foi retomada na década passada e as perspectivas de maior aprofundamento intensificam-se. Com a adesão da Venezuela, outras possibilidades ofertam-se aos países-membros, entre as quais a formação de um condomínio energético interessante, após a superação de rompantes populistas.

Apesar das dificuldades, inerentes também a projetos na faixa norte-atlântica como o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) ou a própria União Européia, o consórcio mercosulino tem impulsionado a parceria econômica, vide a participação da Argentina, por exemplo, na balança comercial brasileira, e a convergência política, como foi o caso do malogrado golpe de Estado no Paraguai em 2000.

É sob as bases desta instituição tão singular ao continente sul-americano que o Boletim Meridiano 47 apresenta ao leitor esta edição especial, que traz um dossiê composto por cinco artigos sobre o Mercosul.

\* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – UnBe pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (alessa@unb.br).

\*\* Professor do Departamento de História da Universidade de Brasília – UnB (arraes@unb.br).

# Aportes del MERCOSUR al regionalismo y a la teoría política de la integración regional: Una mirada desde los veinte años del proceso

## MERCOSUR's contributions to regionalism and to the political theory of regional integration: An overview of twenty years

Lincoln Bizzozero Revelez\*

Meridiano 47 vol. 12, n. 125, mai.-jun. 2011 [p. 4 a 10]

### 1. Veinte años del proceso: ¿qué se evalúa?

El aniversario de un proceso regional resulta de interés para mirar el camino recorrido y plantear una visión crítica que amplíe la perspectiva futura. Una manera, y no la única, de hacer una evaluación de conjunto del proceso en estas dos décadas es visualizar las concreciones y avances en relación a los objetivos. Esta mirada evaluadora de resultados en función de objetivos del proceso plasmado en el Tratado de Asunción ha sido realizada por algunos analistas desde distintas miradas disciplinarias y continuará durante el transcurso de este año (Bizzozero, 2011; Caetano, 2011; Vaillant, 2011). Sin embargo, una de las cuestiones que quedan pendientes, o que no son del todo cubiertas, frente a estas aproximaciones pluridisciplinarias que incluyen diferentes perspectivas, se remite a interrogarse sobre los aportes teóricos que el proceso regional del MERCOSUR dejó durante estas dos décadas al regionalismo y a lo que podría denominarse la acumulación gestada en materia de teoría política de la integración regional<sup>1</sup>.

Este trabajo planteará una breve presentación sobre este tema que amerita otras reflexiones sobre el punto que no se limiten a la exposición del MERCOSUR como nuevo regionalismo o bien en definir y sistematizar lo específicamente novedoso del proceso (Gómez-Mera, 2008). Se trata más bien de visualizar temas y aportes en la especificidad del proceso, que posibiliten ir acumulando teóricamente para que a su vez pueda reflejarse en el potencial empírico y práctico.

De esta manera se presentarán tres secciones que reflejarán aportes en las dos etapas definidas por décadas y en lo que podríamos definir como la gestación de resultados específicos del proceso regional por su modalidad de concreción. En el siguiente punto se presentarán las contribuciones en la primera etapa y en la ubicación del proceso, aspecto que se considera relevante en materia de contextualización histórica (Bernal – Meza – Masera, 2008). En otro apartado se expondrán los aportes del proceso durante la primera década del siglo XXI, en lo que Hettne planteó como el “retorno de lo político” (Hettne, 2002). Finalmente, en el último punto se planteará lo espe-

\* Investigador del Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República – Uruguay, investigador del Sistema Nacional de Investigadores y profesor del Instituto Artigas de Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores (lbizzozero@gmail.com).

<sup>1</sup> Sanahuja (2007) efectúa un balance y plantea perspectivas para el regionalismo y la integración en América Latina planteando una diferenciación entre el “regionalismo neo-liberal” y el “regionalismo post-neo liberal”. Lo que importa es que diferencia la nueva oleada de regionalismo de los noventa de la anterior, pero no desestima toda la acumulación teórica sobre el tema de la integración regional.

cífico del MERCOSUR en la generación de resultados en determinados ámbitos. Este aspecto puede considerarse específico (y novedoso) en la construcción del proceso regional y diferencia el regionalismo del MERCOSUR en la generación de principios, normas y valores en determinados ámbitos de la construcción de otros regionalismos del siglo XXI (Salas-Porras Soulé, 2009).

## 2. Los inicios del proceso regional: temas planteados desde una respuesta de “regionalismo abierto”.

Una de las cuestiones que se plantearon entre fines de los ochenta e inicios del noventa con el impulso y surgimiento de nuevos procesos regionales fue su vinculación teórica y fáctica con los anteriores procesos que se habían conformado entre los años cincuenta y setenta. Esta cuestión fue saldada en su momento con la definición práctica de que los regionalismos de fines del siglo XX se presentaban, contrariamente a los anteriores, abiertos al entorno con vistas a promover una mejor inserción competitiva. De ahí que de esa resolución fundamental sobre la vinculación entre un bloque y el entorno surgieran los “nuevos regionalismos” como una marca temporal del nuevo ciclo. Lo importante, sin embargo fueron las derivaciones que provocaron en el Estado, la regulación del mercado y la sociedad que se fueron concretando en los ámbitos de la economía política, la político-institucional, la social y sobre los temas transversales.

Al ubicar de esa manera el tema de los regionalismos, la teoría pasaba en buena medida a localizarse en la articulación entre lo global/internacional y lo regional/nacional o en lo nacional/local, como ya hiciera ver Saskia en algunas de sus contribuciones (Sassen, 2007). Esta orientación hacia la articulación entre lo global/internacional con lo regional/nacional planteó cuestiones específicas a la construcción del regionalismo, en particular referidos al núcleo duro de los procesos regionales que atañen ese nuevo sujeto de derecho internacional y por ende actor de las relaciones internacionales. En definitiva, una de las cuestiones que plantearon los nuevos regionalismos fue su ubicación en relación al orden global del sistema internacional, si los mismos conformaban marcos de articulación en las ideas y en el ámbito normativo-institucional entre el proceso de globalización y los procesos nacionales por una parte y si además la regionalización posibilitaba filtrar en los Estados y en los procesos sociales domésticos los cambios que derivaban de la reestructuración mundial de la producción y de los avances tecnológicos (Higgot, 1997).

El MERCOSUR, como otros procesos de integración regional que se iniciaron o se reformularon en los noventa del siglo pasado, surgió en un contexto determinado por el final de la bipolaridad del sistema internacional y el empuje que produjeron diferentes acontecimientos, entre los cuales el mismo derrumbe del sistema socialista, en la aceleración de la mundialización del capitalismo. Los antecedentes del proceso regional marcan una inflexión en las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil, de la conflictividad a la cooperación regional, que delimitarán los alcances del mismo. De esta manera, los antecedentes e inicios del proceso tendrán esta impronta histórica específica de economía política, de política exterior y de relaciones internacionales que fueron alimentando los debates desde los inicios (Hirst, 1992; Rapoport – Cervo, 2002; Moniz Bandeira, 2004).

El nuevo escenario internacional de los noventa del siglo XX planteó dos cuestiones relevantes a los Estados que incidirán en las definiciones de los países de la región. Desde la perspectiva de las relaciones internacionales las capacidades en función de los recursos de poder, de impulsar o participar de procesos (régimen internacional) conducentes a conformar un nuevo orden. La mayor parte de los Estados del planeta no estaba en condiciones de impulsar o participar del proceso de transición, por lo que se bosquejaron respuestas diversas, de mayor o menor adaptación o autonomía.

La segunda cuestión relevante que se plantearon los Estados atañe la economía y política del desarrollo, una vez que dejaron de confrontarse modelos excluyentes y pasó a considerarse el papel del Estado en su relación con el mercado mundial (Bernal-Meza, 2008). Esta cuestión que hasta los años noventa correspondía al ámbito de los

*asuntos internos* y que estuvo vinculada a las esferas de influencia que le deparaba la posición del país en el conflicto bipolar, pasó a ser un componente de la agenda *interméstica* por el efecto de la mundialización y de la progresiva incorporación de los temas sociales en la agenda política y estatal. De esta manera, una cuestión que pasará a ser un componente más del proceso regional será la definición de los temas de la agenda y la participación de los actores. La participación de los actores tendrá un componente incremental y pasará a ser parte de los debates sobre la posible configuración de una ciudadanía regional (Vigevani, 1996; Grandi – Bizzozero, 1997; Almeida, 1999).

Los regionalismos que surgieron en los noventa fueron respuestas que diseñaron los Estados frente al proceso de mundialización. Desde el momento que la economía, propulsada por las empresas transnacionales, extendía sus fronteras, la respuesta de los Estados contempló diversas formas de acuerdos regionales y de generación de nuevas instancias y realidades económicas (Hettne, 1994; Hettne – Inotai – Sunkel, 2000). Como han señalado algunos análisis, hubo un eje divisorio entre los Estados impulsores del proceso de respuesta a la mundialización, en la tríada Estados Unidos-Europa- Japón y el resto de países que procesaron diversas respuestas regionales en torno a esas tres áreas económicas (Aixline, 1996). De esta manera, una de las cuestiones que se plantearon en los inicios y que sentaron las bases del regionalismo presente, fueron las respuestas que plantearon los países y en particular Brasil y Argentina para hacer frente a ese proceso. Algunos análisis se enfocaron a la política exterior de los países y sus prioridades, mientras otros enfatizaron los acuerdos gestados entre el Estado y los sectores empresariales con un objetivo compartido de mejorar la posición de la región (Giacalone, 2005).

Los inicios del proceso también aportarán otros temas que se mantendrán durante la primera etapa y continuarán en la agenda hasta el presente. Uno de ellos se remite a las características específicas del proceso condicionado por las importantes asimetrías existentes entre los socios regionales, en particular referidos al tamaño de los países y las economías, pero también a la institucionalidad y orden normativo. Un asunto de importancia que se ha mantenido hasta el presente concierne la estructura institucional y de toma de decisiones. Este tema se vincula con dos puntos relevantes en sí mismos: el referido al eje impulsor del proceso y la conformación de legitimidad y normatividad vinculante y el que atañe los socios pequeños y su participación en el proceso regional.

Otro tema relevante que se planteó desde los inicios estuvo vinculado con las ideas promotoras del regionalismo, el modelo de influencia y los valores gestados. En ese sentido, una base importante para los inicios del MERCOSUR fue el denominado “Consenso de Washington” y la “permisividad” que posibilitó el surgimiento del proceso regional (Bizzozero, 2008). Sin embargo, más allá de las influencias de Estados Unidos en la región en perspectiva histórica, también los países europeos apoyaron la integración regional y apostaron a propulsar el modelo de *gobernanza* a los efectos de ganar espacios económicos en perspectiva interregional, pero también espacio político en la configuración de un orden internacional donde el regionalismo tuviera cabida (Telò, 2001; Santander – Telò, 2000). Las relaciones con Estados Unidos y la Unión Europea continuarán siendo objeto de análisis ya sea en un marco general o específico vinculado con las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas como en el referido al Acuerdo Marco Interregional (Robin, 2008). Las relaciones tendrán un marco político – estratégico que se irá definiendo con mayor claridad en el siglo XXI, pero ahí importarán las definiciones que surjan de los países del MERCOSUR, como se planteará en el próximo punto.

### 3. La etapa de regionalismo estratégico: ¿nuevos aportes o formatos diferentes?

El bloque regional del MERCOSUR inició el siglo XXI con cambios de gobierno que posibilitaron, conjuntamente con una vinculación de prioridades del desarrollo nacional de Brasil con su política exterior hacia la región, otorgar otro impulso al proceso. Algunas de las manifestaciones que marcaron esos cambios y la transición entre la década de los noventa y el siglo XXI en la orientación del regionalismo fueron: la realización de la Cumbre de Brasilia en el año 2000, que dio inicio al proceso de cooperación sudamericano, la constatación de que era necesario pasar a una lógica endógena de prioridades ante el agotamiento de las negociaciones en el frente externo y el

inicio de la etapa de relanzamiento del MERCOSUR asociada a los cambios de gobierno que aparejaron una nueva agenda de prioridades temáticas asociadas al ámbito político y social.

Las manifestaciones de los cambios pautarán las prioridades temáticas y los principales asuntos sobre los cuales comenzarán a girar los debates y los aportes a la construcción regional. Una de las cuestiones que se plantearon y que dio continuidad al tema de la generación genuina de ideas y valores y su relación con la construcción y el desarrollo regional se remitió a las bases sobre las cuales se fueron configurando los aportes a la nueva etapa del proceso regional, que comenzó a denominarse como estratégico (Briceño Ruiz, 2006; Guerra Borges, 2009; Bizzozero, 2009). En ese sentido, los cambios de gobierno en los países de la región y la reorientación del eje de cooperación estratégico argentino-brasileño propulsaron la idea de un nuevo impulso en el bloque regional a partir de la redefinición de las prioridades, la inclusión de temas y la resolución de otras cuestiones (Bizzozero, 2003). Esta convergencia entre los gobiernos entrantes de Argentina y Brasil y el cambio de orientación del modelo de desarrollo y del regionalismo se explicitó en sendos documentos que surgieron de dos encuentros entre los Presidentes de Argentina y de Brasil: el documento de Buenos Aires en octubre del 2003 y el documento de Río de Janeiro y Acta de Copacabana de abril del 2004.

Algunos de los puntos que se rubricaron en Buenos Aires como parte del Documento y que obran como orientadores simbólicos del regionalismo del siglo XXI son: el impulso a la participación activa de la sociedad civil en el proceso regional; el trabajo como eje cardinal de combate a la pobreza y de mejora en la sociedad y en la redistribución de ingreso; la reafirmación del papel estratégico del Estado; la prioridad de la educación para la inclusión social; la convicción de que el MERCOSUR no es solamente un bloque comercial, sino también un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido; la idea de que el bloque también resulta una opción estratégica para negociar mejor los términos de la inserción internacional; la opción por el multilateralismo y la participación en el ALCA y la Ronda Doha; y la apuesta a la definición de un espacio común con la Comunidad Andina. Todos estos puntos más los aprobados en el Documento de Río de Janeiro y el Acta de Copacabana referidos al crecimiento con equidad y a una propuesta de reforma del Fondo Monetario Internacional, fueron expuestos como parte de la ruta a recorrer por los países del bloque, aun cuando fuera el eje argentino-brasileño el impulsor de los temas y puntos acordados.

La posterior aprobación del Programa de Trabajo 2004-2006, a iniciativa de Brasil, contempló las principales asignaturas pendientes de la agenda, los objetivos y las líneas de resolución e incluyó algunos temas pendientes y no contemplados durante la década de los noventa. Entre los temas incluidos en el bloque regional a partir del Programa de Trabajo 2004-2006, que no estuvieron contemplados en la década de aplicación del regionalismo abierto, se encuentran el de las asimetrías entre los países y en el desarrollo regional, la generación de fondos estructurales, la articulación productiva y algunos temas pertenecientes a la nueva agenda social y económica como el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, los referidos al mundo rural, la soberanía alimentaria.

La otra macro – cuestión que comenzó a plantearse se remitió a la vinculación del MERCOSUR con otros ámbitos regionales y en particular la referida a una instancia regional sudamericana. En ese sentido, la institucionalidad de ambos procesos, las posibilidades de articulación y de complementariedad y los cruzamientos, solapamientos, contradicciones y vacíos que pudieran generarse fueron planteados en algunos trabajos y debates. Más allá del debate lo que quedó patentado fue una línea de trabajo sobre la construcción sudamericana, que planteó un recorrido específico en el ámbito latinoamericano de la integración regional.

En lo sustantivo lo que comenzó a importar fue el papel de Brasil (de Argentina y los socios pequeños) en la conformación de ese proceso, el referido al papel del MERCOSUR en la construcción sudamericana, a la articulación entre distintos niveles entre lo nacional y regional y a la cuestión de las prioridades. Por otra parte, en esta etapa comienzan a plantearse cuestiones del contenido estratégico del proceso, de su orientación y de la nueva modalidad de participación de los actores de la región. En ese sentido, el núcleo duro referido a la participación de los actores y su papel en la configuración del entramado institucional, en la orientación del proceso y en la

concreción y definición de instancias resulta uno de los aportes más sustantivos y diferentes en lo que se señala como un aspecto diferencial en relación a anteriores procesos regionales, pero también en lo que concierne a otras instancias de integración.

#### 4. El núcleo diferencial: una construcción sui-generis en algunos ámbitos

Desde la perspectiva adoptada en esta presentación lo que importa son los aportes y temas novedosos en la construcción del regionalismo y no tanto los resultados en función de los objetivos. Eso no quiere decir que no haya resultados, pero sí que los mismos no constituyen el aspecto primordial para una sistematización de aportes referidos a la teoría del regionalismo.

Uno de los temas relevantes en lo que concierne la construcción del MERCOSUR atañe la concreción de resultados en determinados ámbitos, en que las instancias regionales de la estructura institucional otorgan competencias determinadas a actores gubernamentales y no gubernamentales, entre los que muchas veces se encuentran académicos, científicos y expertos de Organizaciones de la Sociedad Civil en determinados ámbitos, lo cual genera efectos de derrame socio-político.

Lo que resulta específico es que esta construcción si bien surge de las instancias institucionales del MERCOSUR y por ende tiene un impulso vertical desde los gobiernos, es reapropiado desde lo regional – nacional para ser conducido a las instancias nacionales, donde se plantea una horizontalidad intra-social, que deviene inter-social generando bases para una identidad regional. La especificidad de este proceso azaroso, complejo y muchas veces invisible para el resto de la sociedad en términos inmediatos no deja de tener efectos acumulativos, sobre todo al analizar algunos ámbitos como fue la creación del Parlamento MERCOSUR, los contenidos que se le ha ido otorgando a la dimensión social del proceso, el espacio educativo del bloque, sobre todo en materia de educación superior.

Los resultados en estos sectores son visibles y muestran un lento proceso de construcción de principios, normas y valores con participación de diversos sectores de la sociedad civil, académicos y por supuesto políticos vinculados con los sistemas políticos de los países. Estas realizaciones que en algunos casos están vinculados a bienes públicos regionales como es el caso de la educación no revierten determinados “fracasos” en términos de la construcción regional (Botto, 2011). Por ello, si bien hay un regionalismo que se gesta en parte “desde abajo” con participación de la sociedad civil y la comunidad científica y académica, también es cierto que este camino de acumulación es cuestionado teórica y prácticamente por globalistas y nacionalistas desde diversos ángulos.

#### Bibliografía

- AIXLINE, Andrew (1996) “Regionalismo latinoamericano en la era de la globalización” en Lincoln Bizzozero – Marcel Vaillant *La inserción internacional del MERCOSUR. ¿Mirando al Sur o mirando al Norte?* (Montevideo – ARCA)
- ALMEIDA, Paulo Roberto de (1999) “A dimensão social nos processos de integração” en CHALOULT, Yves – ALMEIDA, Paulo Roberto de (org) *Mercosul, Nafta e Alca. A dimensão social* San Pablo, LTR,
- BERNAL-MEZA, Raúl (2008) Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión) *Revista Brasileira Política. Internacional* 51 (2), pp.154-178
- BERNAL-MEZA, Raúl –MASERA, Gustavo Alberto (2008) El Retorno del Regionalismo. Aspectos Políticos y Económicos en Los Procesos de Integración Internacional *Cadernos PROLAM/USP* año 8 - vol. 1, pp. 173-198.
- BIZZOZERO, Lincoln (2011) “Los primeros veinte años del MERCOSUR: del Programa de Liberación Comercial al Plan Estratégico de Acción Social” *Densidades* n° 6, Buenos Aires, mayo, pp. 23-35.



- BIZZOZERO, Lincoln (2009) “Integración regional en el Cono Sur 1980-2007. MERCOSUR como respuesta estratégica » en GUERRA BORGES, Alfredo *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico* México, Siglo XXI, pp. 170-207
- BIZZOZERO, Lincoln (2008) *Uruguay en la creación del MERCOSUR. Un cambio en la política exterior?* CSIC – Universidad de la República, Montevideo.
- BIZZOZERO, Lincoln (2003) “Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del MERCOSUR” *Nueva Sociedad* N° 186, Caracas, julio-agosto, pp. 128-142
- BOTTO, Mercedes (2011) “Qué nos enseñan los 20 años del MERCOSUR?” *Nueva Sociedad* 232, Caracas, pp. 17-25
- BOUZAS, Roberto (2001) “El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o déjà vu? Desarrollo Económico vol. 41, n° 162, PP. 180-200.
- BRICEÑO RUIZ, José (2006) “Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR” *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana* año XII, n° 15, diciembre, pp. 28-42
- CAETANO, Gerardo (2011) *Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991-2011)* Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales, Estudio n° 2 /11. Acceso: [http://www.curi.org.uy/index\\_archivos/pag\\_estudio.htm](http://www.curi.org.uy/index_archivos/pag_estudio.htm) 52 páginas.
- CERVO, Amado (1994) “Política exterior e desenvolvimiento: Estados Unidos, Brasil e Argentina nos dois últimos séculos” en Amado Cervo – Wolfgang Döpcke (org) *Relações Internacionais dos países americanos. Vertentes da História* (Brasilia, UnB)
- COX, Robert W. (1994), “Fuerzas sociales, Estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las relaciones internacionales en Vásquez (Editor) (1994), *Relaciones Internacionales: El Pensamiento de los Clásicos*, México: Editorial LIMUSA
- DEVES VALDES, Eduardo (2003) *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Desde la CEPAL al neoliberalismo* (Buenos Aires, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana-Biblos) Tomo II.
- GIACALONE, Rita (2005) “La Comunidad Sudamericana de Naciones: una alianza entre izquierda y empresarios” *Nueva Sociedad* 202, Caracas, pp. 74-86.
- GOMEZ-MERA, Laura (2008) “How “new” is the “New Regionalism” in the Americas. The case of MERCOSUR” *Journal of International Relations and Development* 11, página 279-308, Disponible en: [http://miami.academia.edu/LauraGomezmera/Papers/120101/How\\_new\\_is\\_the\\_New\\_Regionalism\\_in\\_the\\_Americas\\_The\\_Case\\_of\\_MERCOSUR](http://miami.academia.edu/LauraGomezmera/Papers/120101/How_new_is_the_New_Regionalism_in_the_Americas_The_Case_of_MERCOSUR)
- GRANDI, Jorge – BIZZOZERO , Lincoln (1997) “Hacia una sociedad civil del Mercosur. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional” *Comercio & Integración* N° 3, Buenos Aires, BID-INTAL, pp. 33-50
- GUERRA BORGES, Alfredo (2009) *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico* México, Siglo XXI.
- HETTNE, Björn (2002) “El nuevo regionalismo y el retorno a lo político” *Comercio Exterior* n° 52, 11, México, pp. 954-965.
- HETTNE, Björn (1994) « The New Regionalism: Implications for Development » en Björn Hettne – Andreas Inotai *The New Regionalism. Implications for Global Development and International Security*. Helsinki, The United Nations University, Wider, pp. 1-45.
- HETTNE, Björn – INOTAI, Andrés – SUNKEL, Osvaldo (2000) *National Perspectives on the New Regionalism in the South* (Helsinki, Londres, St. Martin ´s Press, Mac. Millan Press)
- HIGGOT, Richard (1997) “Mondialisation et gouvernance: l´émergence du niveau régional” *Politique Etrangère*, Paris, 2/97, pp. 277-292.
- HIRST, Mónica (1992) «El MERCOSUR y las nuevas circunstancias para su integración» *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) n° 46

- MALAMUD, Andrés, y SCHMITTER, Philippe C. (2006) «La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur». *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), vol. 46, No 181, abril-junio pp. 3-31.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto (2004) *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al MERCOSUR* Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- RAPOPORT, Mario – CERVO, Amado (2002) *El Cono Sur. Una historia común.* (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica)
- ROBIN, Rodolphe (2008) “Mercosur: política externa y perspectivas interregionalistas con las “economías del norte” JARAMILLO, Grace (compiladora) *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del nuevo Regionalismo* FLACSO Ecuador – Ministerio de Cultura, Quito, pp. 57 - 74
- SANAHUJA, José Antonio (2007) “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas” *Pensamiento Iberoamericano* monográfico “La nueva agenda de desarrollo en América Latina” versión PDF. Acceso: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/0/pdf/pensamientoIberoamericano-22.pdf> pp. 75-106
- SALAS-POURRA SOULÉ, Alejandra (2009) « La economía política de la formación regional (herramientas analíticas)” *Revistas de Relaciones Internacionales de la UNAM* n° 103, pp. 11-43.
- SANTANDER, Sebastián – TELÓ, Mario (2000) “Le néo – régionalisme et l’UE dans le cadre de la globalisation” en Paul Magnette – Eric Remacle *Le nouveau modèle euroéen. Les politiques internes et externes* Bruselas, ULB-IEE
- SASSEN, Saskia (2007) *Una sociología de la globalización* Buenos Aires, Katz editores.
- TELÓ, Mario (Editor) (2001), *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*, Aldershot: Ashgate.
- VAILLANT, Marcel (2011) “Brasil y sus tres vecinos del Sur. 2 décadas de integración en 7 dimensiones” *Espectador negocios.com* Acceso: [http://www.espectadornegocios.com/especialmercotur\\_core.php?m=amp&nw=MzYxNQ==](http://www.espectadornegocios.com/especialmercotur_core.php?m=amp&nw=MzYxNQ==)
- VASQUEZ, John A. (Editor) (1994), *Relaciones Internacionales: El Pensamiento de los Clásicos*, México: Editorial LIMUSA
- VIGEVANI, Tullo (coord) (1996) *Globalização e regionalização do Mercosul: A Intervenção dos Sindicatos no processo de Integração* San Pablo, CEDEC, Cuaderno n° 53.

## Resumen

Este trabajo plantea una evaluación del MERCOSUR en sus veinte años a partir de los aportes en teoría política de la integración regional. Se señala que el regionalismo estratégico de este siglo a partir de los Estados y la confección sui-generis de principios, normas y valores en algunos ámbitos del proceso regional son el patrimonio diferente del proceso que le otorga una identidad diferente.

## Abstract

This paper presents an evaluation of MERCOSUR in its twenty years of contributions in political theory of regional integration. It is noted that the strategic regionalism of this century from the State and clothing sui generis principles, norms and values in some areas of the regional heritage are different from the process that gives a different identity.

Palabras llave: MERCOSUR; Regionalismo; Teoría política de la integración regional

Key words: MERCOSUR; Regionalism; Theory of Regional Integration

Recebido em 20/06/2011

Aprovado em 30/06/2011

# Congresso Nacional e MERCOSUL: o caso da Aprovação da Entrada da Venezuela

## National Congress and MERCOSUR: the approval of Venezuela's entrance

Pedro Felio\*  
Camille Amorim\*\*

---

Meridiano 47 vol. 12, n. 125, mai.-jun. 2011 [p. 11 a 17]

---

### 1. Introdução

No dia 8 de Dezembro de 2005, o Conselho do Mercado Comum do MERCOSUL aprovou a solicitação da Venezuela se incorporar ao bloco econômico. Os governos dos países membros, ao tomar a decisão, abriram caminho para o aprofundamento e fortalecimento do bloco regional, aumentando a área do mercado comum no subcontinente assim como o seu peso econômico relativo. Entretanto, um dos obstáculos que os governos enfrentam para a efetivação de um mercado comum na América do Sul é a emergência do conflito distributivo em torno de setores econômicos deslocados. Como argumentam Santos e Vilarouca (2007), o caso brasileiro é bastante ilustrativo, na medida em que há a presença de pressões protecionistas relativamente fortes em determinadas associações da indústria brasileira. Uma vez tomada a decisão governamental, cabe aos congressos nacionais dos países membros a ratificação do protocolo de adesão da Venezuela, sendo esta a última instância decisória onde os setores organizados podem buscar exercer influência.

No presente artigo analisaremos as votações nominais na Câmara dos Deputados e Senado Federal do Brasil acerca da aprovação da entrada da Venezuela no MERCOSUL. Mais especificamente, buscaremos compreender alguns dos determinantes do voto do legislador brasileiro nesta importante matéria para a agenda da política externa brasileira.

Para tanto, elaboramos um modelo de regressão logística confrontando duas variáveis explicativas centrais para explicar o comportamento do legislador brasileiro na mencionada matéria: a dicotomia entre governo e oposição e fatores econômicos do distrito eleitoral do legislador. Na seção seguinte exporemos os principais argumentos que sustentam a conexão explicativa entre o voto do legislador e fatores econômicos de seu distrito eleitoral, assim como a lógica envolvida no chamado “presidencialismo de coalizão”. Delinearemos, assim, as duas hipóteses a serem testadas. Na seção 3, apresentaremos os principais resultados do modelo logístico, a saber, a relevância da dicotomia entre o governo e a oposição na estruturação dos votos dos legisladores brasileiros na aprovação da entrada da Venezuela no MERCOSUL. Complementariamente, por meio da análise do debate efetuado em ambas

---

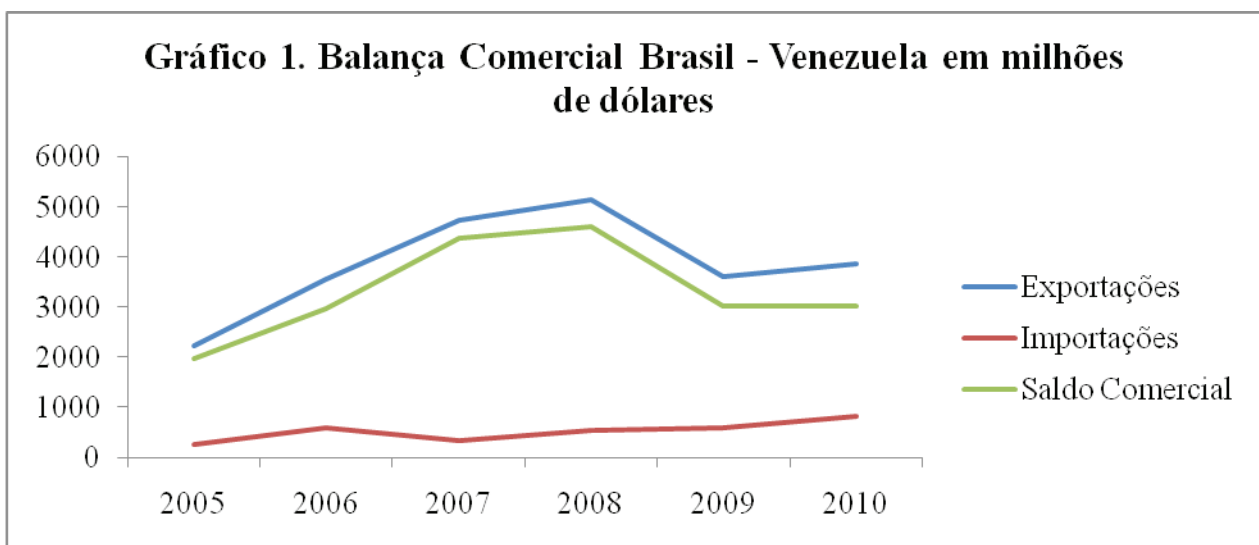
\* Professor de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba – UFPB e pesquisador do Centro de Estudos das Negociações Internacionais da Universidade de São Paulo – CAENI-USP (pedrofelio@ccsa.ufpb.br).

\*\* Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB (camille.amorim@gmail.com).

as casas legislativas, delinearemos os principais conteúdos substantivos da divergência entre governo e oposição na matéria. Na quarta e última seção concluiremos o estudo com algumas considerações finais.

## 2. Hipóteses

A defesa do governo brasileiro acerca da entrada da Venezuela no MERCOSUL centrou-se nos benefícios comerciais que a aprovação da matéria traria ao país. Conforme o gráfico 1 exposto abaixo, podemos observar o elevado saldo comercial brasileiro na relação bilateral. Enquanto as importações brasileiras de produtos venezuelanos ainda são tímidas, as exportações brasileiras para o país vizinho tiveram um significativo aumento até 2008, ano da crise financeira internacional, sofrendo um recuo para posterior sinalização de recuperação em 2010.

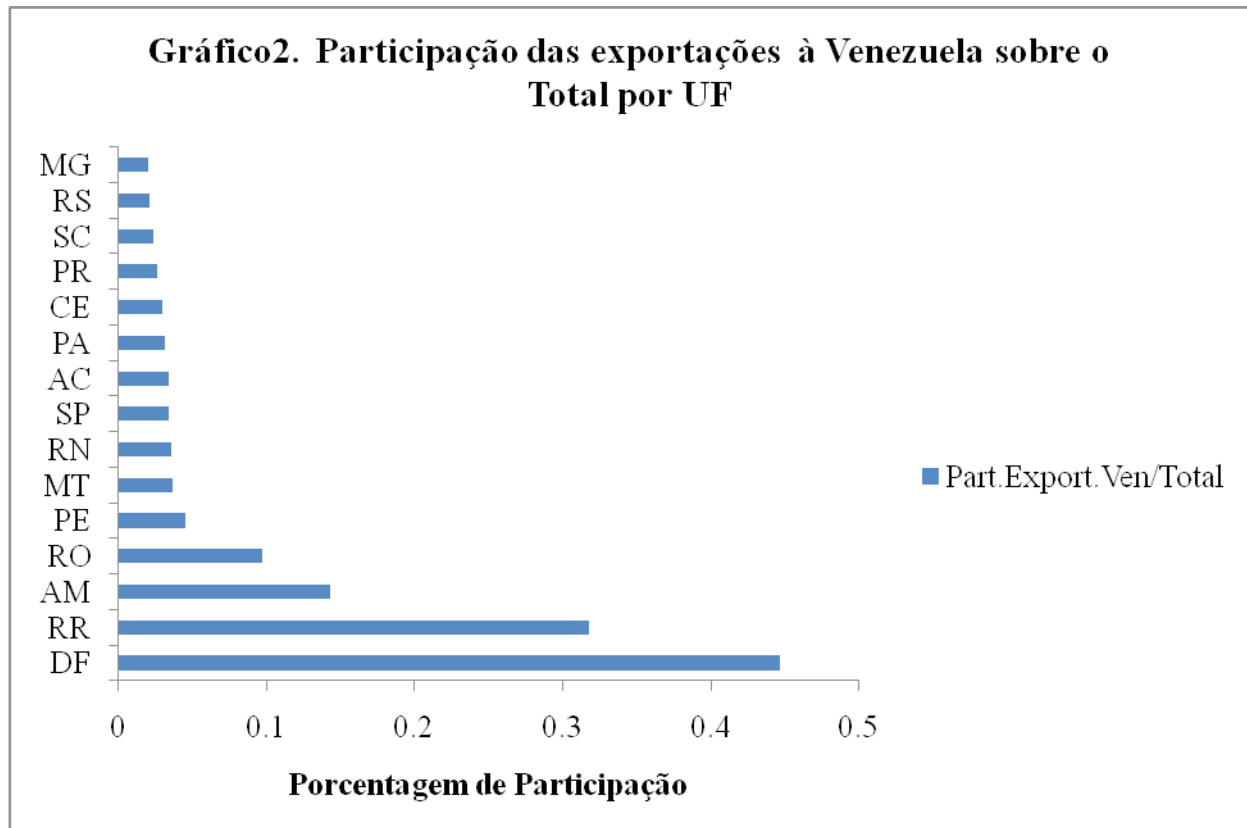


Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do Alice Web disponível em: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br>.

O principal defensor da posição do Poder Executivo frente ao Congresso Nacional, como não poderia ser diferente, foi o ministro de relações exteriores. De acordo com o Ministro Celso Amorim, a importância da entrada da Venezuela no MERCOSUL se dá pelo fato de a mesma importar 75% do que consome internamente em matéria de alimentos. Além disso, é um mercado cobiçado por grandes exportadores, como Estados Unidos, União Européia e China. A Venezuela quer diversificar seus fornecedores, o que abre espaço para a venda de bens e serviços brasileiros (Amorim, 2009). O ministro ressaltou ainda outro aspecto importante: a diversificação da pauta exportadora brasileira para a Venezuela. Por exemplo, do total exportado pelo Brasil, carnes constituem 18,6%; máquinas e aparelhos elétricos 12,1%; automóveis 10,2%; instrumentos mecânicos, 10%. Desde uma perspectiva de inserção estratégica dos produtos manufaturados brasileiros, a Venezuela se constitui como um importante parceiro do país, uma vez que 70% do total das exportações brasileiras ao país foram de bens manufaturados. Desta forma, a entrada da Venezuela no bloco pode consolidar e aprofundar esta característica comercial.

Dada a relevância do caráter comercial da matéria avaliada no Congresso Nacional, podemos esperar que legisladores representantes de estados cuja pauta exportadora caracteriza-se por uma expressiva participação venezuelana apoiem a medida. Isso porque os setores exportadores beneficiados tenderiam a pressionar os legisladores do estado a aprovarem o projeto de decreto legislativo. No gráfico 2 abaixo, foram elencados os 15 estados com maior representatividade da participação venezuelana na pauta exportadora. Os que não estão concebidos contêm participação muito próxima de zero. Nele destacam-se os estados da região norte e o distrito federal, sendo as unidades federativas com maior participação venezuelana em seus produtos exportados. Dessa

forma, independentemente da filiação partidária, espera-se que os legisladores destes estados aprovem a medida, uma vez que a mesma beneficiaria seus respectivos distritos eleitorais. A título de exemplo, o então governador de Roraima, José de Anchieta (PSDB – RR), declarou apoio à entrada da Venezuela no MERCOSUL por interpretá-la como uma oportunidade de integração social, cultural e econômica, além do interesse estratégico envolvido, pois o estado é abastecido pela hidrelétrica de Guri na Venezuela<sup>1</sup>.



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do Alice Web disponível em: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br>.

Frente ao exposto acima, podemos vislumbrar a primeira hipótese deste trabalho:

**H1: Estados cuja participação venezuelana nas exportações é maior, produzirão pressões para que seus representantes (senadores e deputados) aprovem a medida.**

No que diz respeito à variável governo x oposição, o sistema político do Brasil pode ser descrito como um “presidencialismo de coalizão”, ou seja, um presidencialismo multipartidarista caracterizado por um presidente institucionalmente capaz de conformar maiorias no congresso, garantindo estabilidade e governabilidade ao sistema político (Figueiredo e Limongi, 1999). A maioria legislativa conformada pelo presidente eleito compõe a coalizão governista, sustentada em grande medida pelos amplos poderes legislativos e de agenda do presidente e pela nomeação de cargos executivos. Desta forma, o presidente induz os parlamentares à cooperação, costumando-se observar elevados índices de disciplina partidária entre os partidos que conformam a coalizão governista. Limongi (2006) argumenta a similaridade entre o modo de funcionamento do “presidencialismo de coalizão brasileiro” e os sistemas parlamentaristas em geral, isto é, o presidente brasileiro é bem sucedido em conformar maiorias legislativas, fato que pode ser observado pelo elevado índice de sucesso de aprovação das matérias provenientes do

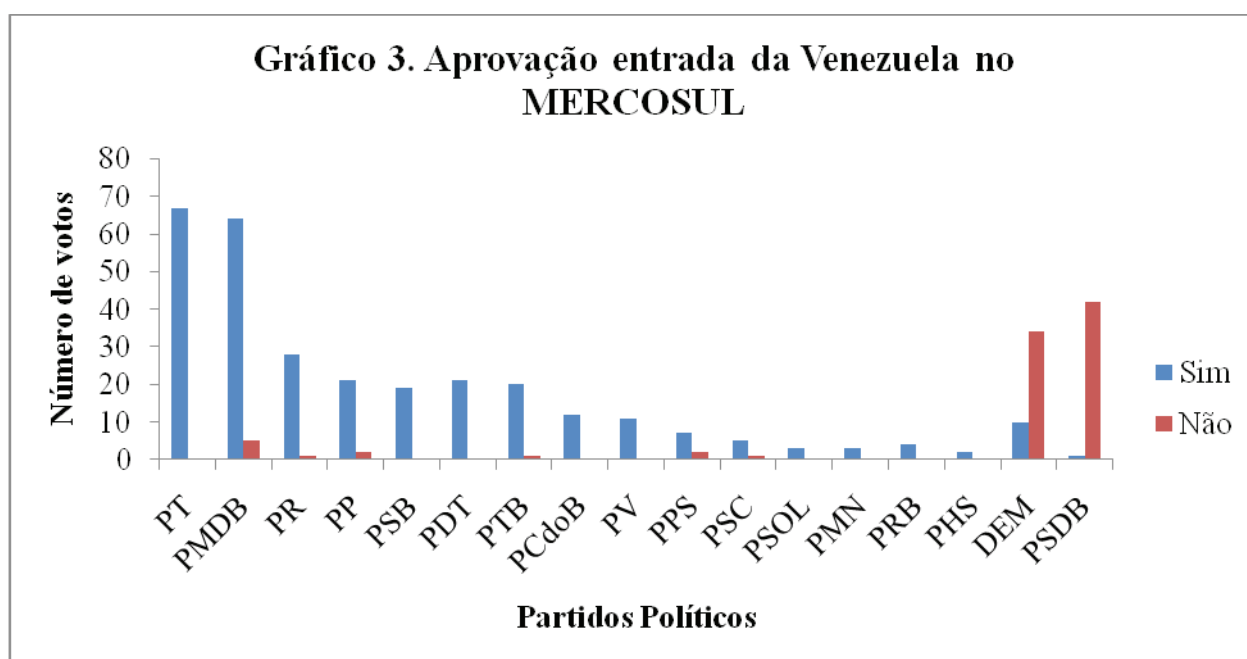
<sup>1</sup> Anchieta (2009).

Executivo enviadas para apreciação do Congresso, mesmo quando comparado aos índices de gabinetes parlamentaristas europeus. Dentro desta perspectiva relevante no que diz respeito ao comportamento do legislador brasileiro, esperamos que a votação analisada estruture-se por meio da lógica da dicotomia entre governo e oposição. Formulamos a segunda hipótese do estudo:

**H2: O pertencimento do legislador brasileiro à coalizão de governo aumenta a probabilidade que o mesmo aprove a entrada da Venezuela no MERCOSUL.**

### 3. Resultados

Analizamos o posicionamento dos legisladores brasileiros no tema proposto de maneira conjunta, agregando a votação nominal na Câmara dos Deputados, ocorrida em 2008, com a votação nominal no Senado Federal, ocorrida em 2009, totalizando 388 legisladores<sup>2</sup>. Podemos observar no gráfico 3 abaixo a distribuição dos votos dos legisladores agregados por partido político. Como ocorre nas votações nominais em geral no Congresso Nacional brasileiro (Figueiredo e Limongi, 1999), o presidente obteve sucesso na aprovação da entrada da Venezuela no MERCOSUL, revelando um comportamento bastante homogêneo entre os membros da coalizão governista, composta por PT, PMDB, PP, PTB, PR, PDT, PCdoB, PSB, PV, PSC, PRB, PHS e PMN. Vale ressaltar que, a despeito da heterogeneidade ideológica da coalizão de governo (Zucco e Lauderdale, 2011), composta por partidos tradicionalmente identificados com a esquerda e a direita, há significativa unidade entre as posições partidárias na matéria em questão. Na oposição, enquanto o PSDB e o PSOL demonstraram um posicionamento unificado entre os membros dos partidos, ainda que em direções contrárias, o DEM e o PPS apresentaram uma disciplina partidária menor. De um modo geral notamos a coalizão de governo, como esperado, mais disciplinada do que os partidos que compõem a oposição.



Fonte: Elaborada pelos autores com dados de [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br).

<sup>2</sup> Aqueles legisladores que não compareceram à votação ou se abstiveram não foram incluídos na análise.

Para identificar os fatores que melhor explicam os votos dos legisladores brasileiros na aprovação da entrada da Venezuela no MECOSUL utilizamos a análise de regressão logística. Esta técnica estatística é apropriada para a análise em questão, dado que a regressão logística é utilizada para estimar uma variável categórica, geralmente dicotômica, em função de um conjunto de variáveis preditoras. No caso aqui analisado, a variável resposta são os votos dos legisladores na aprovação da entrada da Venezuela, variando categoricamente entre 1 – “sim” e 0 – “não”. Para cada legislador atribuímos um valor dicotômico ao pertencimento ou não do mesmo à coalizão de governo (1 para governo e 0 para oposição), além da média de participação das exportações venezuelanas sobre o total do distrito eleitoral (unidade federativa) do legislador entre 2007 e 2009. Na tabela 1 abaixo expomos os principais resultados do modelo logístico.

**Tabela 1. Resultados modelo logístico aprovação da Venezuela no MERCOSUL**

Variáveis	Coefficiente (B)	Erro Padrão	Z	p valor	Exp (B)
Coalizão	4.67	.410	11.37	0.000	106.95
Export_UF_Ven	-2.26	2.36	-0.95	0.340	.104
Constante	-1.23	.258	-4.77	0.000	
Log Likelihood	-94.194				
Graus de Liberdade	2				

Fonte: elaborada pelos autores.

A coluna B (coeficiente) retorna os coeficientes do modelo para cada variável explicativa. Na coluna erro padrão, é apresentada uma medida de variabilidade destes coeficientes. A estatística Z e o p-valor são utilizados para testar a hipótese de cada coeficiente no modelo de regressão. Segundo Hair (2005), esse teste identifica o quanto a variável explicativa participa individualmente da explicação da variável resposta “voto”. No caso do teste Z, obtido por B/erro Padrão, quanto maior o valor do coeficiente, maior a capacidade explicativa da variável. Como mostra a tabela 1, o pertencimento do legislador brasileiro a coalizão de governo (Coalizão) possui um coeficiente de Z elevado (11.37), indicando a sua relevância explicativa dos votos dos mesmos. O p-valor da variável “Coalizão” é menor ou igual a 0.01, (0.000 no nosso caso), indicando com um nível de significância de 1% que esta variável é representativa dos votos dos legisladores brasileiros. Podemos notar que o sinal do coeficiente da variável “Coalizão” é positivo, indicando que o acréscimo em uma unidade na coalizão do legislador (migrar da oposição para o governo) acrescenta 4.67 *log odds* na variável resposta “voto”, mantidas as demais variáveis constantes. Percebemos também que a variável relativa à participação da Venezuela nas exportações dos distritos eleitorais dos legisladores brasileiros não influenciou os votos dos mesmos na matéria. Os resultados indicam que podemos descartar essa variável explicativa, rejeitando a hipótese 1 descrita anteriormente.

A título de exemplo, calcularemos a probabilidade de um legislador brasileiro pertencente à coalizão de governo, codificado como 1, votar favoravelmente a entrada da Venezuela no MERCOSUL. A função logística pode ser representada por:  $P(V= 1 | Coalizão) = 1 / (1 + e^{-(constante + BCoalizãoi)})$ , em que  $f(y)$  pode ser interpretado como a probabilidade de um legislador votar favoravelmente a entrada da Venezuela no MERCOSUL,  $BCoalizãoi$  é o pertencimento ou à coalizão de governo do legislador  $i$  (no caso, 1). Incluindo os valores presentes na tabela 1, temos:  $P(V= 1 | Coalizão) = 1 / (1 + e^{-(-1.23 + (4.67)*(1)})} = 0,965$ . Podemos concluir, portanto, que a probabilidade de um legislador brasileiro compor a coalizão de governo e votar favoravelmente a matéria citada é 96,5%, corroborando com a hipótese 2 citada anteriormente. Adicionalmente, a última coluna da tabela 1 retorna a razão de chance (*odds ratio*) para as variáveis preditoras. No caso da variável “Coalizão”, a única estatisticamente significativa no modelo,

inferimos que um legislador brasileiro pertencente a coalizão do governo tem 106.95 vezes mais chance de aprovar a entrada da Venezuela no MERCOSUL quando comparado a um legislador integrante da coalizão de oposição.

Do ponto de vista do conteúdo substantivo, a polarização entre governo e oposição foi pautada pela contraposição entre conseqüências políticas negativas de um lado e vantagens comerciais e econômicas em geral do outro. A oposição argumentou que a entrada da Venezuela no MERCOSUL dificultaria o processo de integração democrática, de acordo com o modelo de conduta firmado pelos membros do bloco junto ao Chile e Bolívia no Protocolo de Ushuaia<sup>3</sup>. Mencionou-se também a questão da ideologia refletida na política externa venezuelana, o que pode dificultar relações com alguns parceiros já consolidados<sup>4</sup>, deixando ao Brasil um passivo político na conduta de sua política exterior. Outro aspecto relevante foi a observação, no corpo do protocolo de adesão, de ambigüidades interpretativas quanto às sanções, e possíveis prorrogações, caso a Venezuela não adote em quatro anos os dispositivos normativos do MERCOSUL<sup>5</sup>. Ela se tornaria um membro pleno do bloco sem estarem definidas as condições em que serão cumpridos os compromissos aceitos no Protocolo<sup>6</sup>.

A coalizão do governo no legislativo, por sua vez, seguiu as principais linhas argumentativas já defendidas pelo Poder Executivo na figura do ministro de relações exteriores. Desta forma, também ressaltaram os benefícios econômicos do relacionamento entre Brasil e Venezuela. Em 2008, por exemplo, o saldo comercial entre Brasil e Venezuela correspondeu a 46 bilhões de dólares, 2.5 vezes superior ao obtido entre Brasil e Estados Unidos. A adesão transformará o MERCOSUL em um dos mais significativos produtores mundiais de alimentos, energia e manufaturados. Possuiará 250 milhões de habitantes, 12,7 milhões de km<sup>2</sup> de área, PIB superior a um trilhão de dólares (aproximadamente 76% do PIB da América do Sul) e comércio exterior global superior a US\$ 300 bilhões.<sup>7</sup> Quanto ao debate da cláusula democrática, em resposta às críticas elaboradas por congressistas da oposição, consideraram que o futuro da integração vai além do atual governo da Venezuela. Nas palavras do deputado Régis de Oliveira (PSC-SP): “Não podemos comprometer um projeto futuro de integração por causa de situação política tão desfavorável vivida pela Venezuela no presente” (Câmara dos Deputados, 2007).

#### 4. Considerações Finais

Assim como ocorre nas políticas públicas em geral, a votação no Congresso Nacional acerca da aprovação da entrada da Venezuela no MERCOSUL foi pautada pela dicotomia entre governo e oposição (Zucco and Lauderdale, 2011). Percebemos que a coalizão governista, embora possua uma composição partidário-ideológica bastante heterogênea, além de legisladores provenientes de distintos distritos eleitorais, revelou um posicionamento relativamente coeso na votação analisada. A literatura especializada no tema explica o fenômeno por meio da concentração de importantes recursos políticos nas mãos do presidente, possibilitando-o conformar maiorias disciplinadas no Congresso Nacional (Figueiredo e Limongi, 1999). Ao contrastarmos a variável governo e oposição com uma variável cuja função foi medir o impacto das pressões do distrito eleitoral do legislador no seu respectivo posicionamento acerca da entrada da Venezuela no MERCOSUL, notamos a sobrevivência da dimensão governo - oposição no modelo logístico como fator explicativo fundamental desta votação.

Ademais, a análise do presente caso oferece um indicativo de que as votações em temas de política externa no Congresso Nacional parecem seguir o mesmo padrão daquelas no âmbito doméstico. Desta forma, corrobora-se a

3 Discurso proferido pelo deputado Antônio Carlos Magalhães Neto (DEM-BA) (Câmara dos Deputados, 2007).

4 Discurso proferido pelo deputado Antônio Carlos Pannunzio (PSDB-SP) (Câmara dos Deputados, 2007).

5 Discurso proferido pelo deputado Claudio Diaz (PSDB-RS) (Câmara dos Deputados, 2009).

6 Discurso proferido pelo senador Tasso Jereissati (PSDB-CE) (Senado Federal, 2009).

7 Discurso proferido pelo senador Romero Jucá (PMDB-RR) (Senado Federal, 2009).



percepção da importância da utilização de instrumentos metodológicos e conceituais advindos da ciência política para análise do processo decisório da política externa brasileira, especialmente no que diz respeito ao Poder Legislativo.

## 5. Referências Bibliográficas

- AMORIM, Celso. (2009), Discurso proferido pelo Ministro de Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, na 11ª reunião ordinária da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/silpdf/Comissoes/Permanentes/CRE/Atas/20090430RO011.pdf> Acesso em: 31/05/2011.
- ANCHIETA, José. (2009), Discurso proferido pelo governador de Roraima, José de Anchieta, na 11ª reunião ordinária da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/silpdf/Comissoes/Permanentes/CRE/Atas/20090430RO011.pdf> Acesso em: 31/05/2011.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. (2007), *Sessão Extraordinária de 21 de Novembro*. República Federativa do Brasil.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. (2009), *Sessão Extraordinária de 18 de Fevereiro*. República Federativa do Brasil.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- HAIR, JR. (2005), *Análise Multivariada de Dados*. Porto Alegre, Ed. Bookman, 5ª edição.
- LIMONGI, Fernando. (2006), “A Democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório”. *Novos Estudos CEBRAP*, No. 76, pp. 17-41.
- SANTOS, Fabiano e VILAROUCA, Maurício. (2007), “Adesão da Venezuela ao MERCOSUL: Des-Ideologizar para atingir o interesse nacional”. *Papéis Legislativos*, No. 4, pp. 2-14.
- SENADO FEDERAL. (2009), *Sessão Ordinária de 30 de Abril*. República Federativa do Brasil.
- ZUCCO, Cesar and LAUDERDALE, Benjamin. (2011), “Distinguishing Between Influences on Brazilian Legislative Behavior.” *Legislative Studies Quarterly*, no prelo.

## Resumo

O presente artigo analisa as votações nominais acerca da aprovação da entrada da Venezuela no MERCOSUL no Congresso Nacional brasileiro. Argumentamos a relevância da dicotomia entre governo e oposição enquanto fator explicativo dos votos dos legisladores no tema. Complementariamente, delineamos o principal conteúdo substantivo da polarização entre governo e oposição.

## Abstract

This paper analyses the roll call vote in National Congress of Brazil on the approval of Venezuela's entry to MERCOSUR. We argue the relevance of the dichotomy between government and opposition as explanatory factor of the votes of legislators on this issue. We outlined the main substantive subject of polarization between both sides.

Palavras Chave: Congresso Nacional, Venezuela e MERCOSUL.

Key Words: National Congress of Brazil, Venezuela and MERCOSUR.

Recebido em 22/06/2011

Aprovado em 30/06/2011

# Brasil e Argentina no Mercosul: uma análise da participação entre 2007 e 2010

## Brazil and Argentina in MERCOSUR: an analysis of the period from 2007 to 2010

Luiz Augusto Estrella Faria\*  
Carolina Rigotti Coutinho\*\*

---

Meridiano 47 vol. 12, n. 125, mai.-jun. 2011 [p. 18 a 24]

*“Não se pode saltar sobre um abismo com dois pulos pequenos”*

David Lloyd George

### 1. Introdução

As relações do Brasil com o continente sul-americano são de profunda relevância desde a época em que o Brasil era uma colônia portuguesa. Os assuntos do Prata sempre fizeram parte da pauta de relações exteriores do país. E as relações com a Argentina permeiam toda a história brasileira.

Dentre todas as idas e vindas nessas relações, certamente o ponto de maior convergência, conforme demonstra Candeas (2010), é o período a partir da década de 1980, em que começa a aproximação que viria a culminar no Tratado de Assunção, em 1991, criando o MERCOSUL juntamente com Paraguai e Uruguai. E a análise do MERCOSUL, que este ano completa 20 anos, é de grande relevância, tendo em vista o destaque que a diplomacia brasileira tem dado para as relações com a região.

Conforme Albuquerque (2002, p.22), deve-se considerar a complexidade da interdependência do Brasil com seus vizinhos do Cone Sul, principalmente a Argentina, destacando que as relações internacionais brasileiras começaram com eles, mesmo antes da independência do país. Assim, o “MERCOSUL faz parte do nosso destino”.

Brasil e Argentina foram sem dúvida a base da integração no âmbito do MERCOSUL, com uma aproximação que inicia no final do governo militar com o acordo nuclear da década de 1980, seguida da declaração de Iguazu em 1985, que acordava o compromisso com o aprofundamento das relações econômicas e comerciais, sendo em 1986 assinado o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). Por fim, em 1988 foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento e em 1990 a Ata de Buenos Aires, que determinava um prazo de quatro anos para que se atingisse o livre comércio.

É importante ressaltar que no caso do MERCOSUL, especificamente, o processo foi iniciado no âmbito econômico, constando no Tratado de Assunção que sua principal meta seria “a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente (...)” (Tratado de Assunção, 1991, Artigo 1º).

---

\* Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e economista da Fundação de Economia e Estatística (FEE).

\*\* Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

O processo de integração do MERCOSUL encontra-se em um contexto em que se acreditava em uma progressiva liberalização do comércio, sendo essa a ênfase dada ao bloco. Entretanto, com sua evolução é possível notar uma maior ênfase em outros aspectos integracionistas, como a questão da democracia, com o Parlamento do MERCOSUL e a redução das desigualdades entre os membros, com o Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM).

Deste modo, considera-se que o MERCOSUL é um bloco que teve na origem o processo de aproximação Argentina Brasil e, nos seus primeiros anos, adotou como preocupação fundamental a liberalização comercial. Ao longo do processo temas que foram contemplados na origem, porém sem grande destaque, foram ganhando importância, dentre eles a questão social e democrática, além das assimetrias, que influem bastante no processo. Com isso, parte-se da lógica da teoria da regulação para explicar a formação do bloco, pois se deve levar em conta não apenas os Estados que fazem parte, mas os interesses internos que impulsionam a tomada de decisão. Isso porque nessa teoria, o desenvolvimento socioeconômico é explicado como decorrente de um processo que combina as determinações da esfera econômica, o regime de acumulação de capital, com aquelas da esfera política e institucional, os mecanismos de regulação que resultam das disputas políticas da sociedade e definem as regras e padrões de conduta dos agentes.

Por outro lado, nota-se a relevância da análise da participação brasileira e argentina. Durante o período de crise do bloco, entre 1998 e 2003, um dos fatores explicativos dado por diversos autores é a divergência de política externa dos membros, principalmente Brasil e Argentina.

É importante ressaltar que a aproximação com a Argentina não se restringe ao âmbito econômico, podendo-se citar diversos tratados dos mais variados temas com o país. E deve-se ainda ressaltar que os novos impulsos de integração no continente também possuem grande peso na cooperação política e de infraestrutura entre os países, como a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA). Entretanto, para fins deste artigo, considera-se a participação de ambos os países no MERCOSUL.

Por conseguinte, por serem os dois principais países do bloco, é importante que se analise a posição de Brasil e Argentina a respeito do MERCOSUL, tanto em termos comerciais quanto a como ambos os países encaram o bloco em termos de sua política externa. Segundo Bernal-Meza (2008, p.157), os dois países “desde la creación del MERCOSUR, han seguido políticas exteriores y modelos de inserción internacional a veces coincidentes y por épocas sustancialmente distintos, aún cuando en el caso brasileño, ambas políticas han sido más constantes y, en el caso argentino, más erráticas”.

Com isso, tem-se por objetivo analisar o bloco no período mais recente, ou seja, nos últimos quatro anos. Assim, primeiramente, será feito um breve histórico do bloco com o objetivo de situar o leitor, passando a seguir para o posicionamento de Brasil e Argentina durante o período. Por fim, serão traçadas breves conclusões sobre o período analisado e as perspectivas que se vislumbram.

## 2. Breve Histórico

Pode-se dividir o processo de integração no âmbito do MERCOSUL em quatro fases. A primeira delas corresponde ao período de 1991 a 1994, correspondendo ao período de formação do bloco e transição para um mercado comum, o que não ocorreu durante esse período. Entretanto, pode-se perceber um incremento substancial do comércio entre os países do bloco.

Já entre 1995 e 1998, são criadas novas instituições com o objetivo de contribuir para que se atinja um mercado comum. Além desse incremento institucional, com a celebração do Protocolo de Ouro Preto, o MERCOSUL passa a ter personalidade jurídica, sendo possível assinar tratados, por exemplo. Esse é um grande avanço, permitindo

com que os países negociem em bloco. Nessa fase nota-se ainda um avanço do comércio dentro do bloco. Por outro lado, um dos fatores reforçados pelos autores é o de que nota-se certa paralisação nas relações, com muitos órgãos sendo criados, porém muito baseado na iniciativa comercial privada (BOUZAS, 2001).

No período entre 1999 e 2003 ocorre a chamada crise do bloco, marcada pela retração no comércio e pelo enfrentamento de crises econômicas, como a de 1999 no Brasil e a de 2001 na Argentina. Nesse período notam-se algumas iniciativas interessantes, como a criação do Foro de Consulta e Concertação Política, composto pelos membros da chancelaria dos países, contribuindo para aumentar a concertação política. Além disso, destaca-se a tentativa de relançamento do MERCOSUL, entre 2000 e 2002, para fortalecer as instituições e a imagem de integração. Por fim, destaca-se o Protocolo de Olivos, que modifica o mecanismo de solução de controvérsias, criando o Tribunal Permanente de Revisão e abrindo a possibilidade de os membros escolherem entre o mecanismo do MERCOSUL ou da Organização Mundial do Comércio (OMC) para a solução dos conflitos.

Por fim, tem-se o período a partir de 2003, marcado pela recuperação. Nota-se um incremento do comércio e a criação de uma série de instituições destinadas a cuidar de temas como direitos humanos e democracia. Pode-se destacar a criação do Parlamento do MERCOSUL, em 2005, que se encontra em fase de implementação, pois os parlamentares ainda não foram escolhidos pela população dos países membros, exceto os do Paraguai; e do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), em 2004, para lidar com as assimetrias dentro do bloco.

Percebe-se que duas das principais críticas a respeito do bloco, a da lacuna em termos de democracia e questões sociais e de tratamento das assimetrias começou a ser resolvida nesse período. No Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul, de 29-06-2011, a questão social foi enfatizada como um dos objetivos do bloco, além de ser um espaço de oportunidade de desenvolvimento para os povos da região. Nesse comunicado, foram destacados diversos temas relativos à questão social, como a questão da migração e dos direitos humanos. Com isso, “ratificaron su determinación de fortalecer la dimensión social de la integración, resaltando la importancia de los trabajos que se desarrollan en los distintos foros para garantizar el crecimiento económico con justicia e inclusión social” (COMUNICADO CONJUNTO..., 2011).

Destaca-se ainda a assinatura de acordos de livre comércio com países de fora da região, como Israel e Egito, além de acordos de preferência comercial com outros blocos, como a União Aduaneira do Sul da África (SACU) e cooperação econômica, com o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG). Por fim, deve-se mencionar o fim da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum (TEC), um dos problemas há muito discutido, por ocasião da 39ª Cúpula do MERCOSUL, realizada em San Juan, Argentina, em 2010.

### 3. O Brasil e o MERCOSUL

Ao que se refere aos fluxos comerciais, o Brasil é o país do bloco que menos depende do comércio com os demais países integrantes do MERCOSUL. Como o país adotou uma estratégia de *global trader*, seu comércio, tanto no que diz respeito às importações quanto às exportações, é bastante variado. Em termos absolutos, tanto as importações quanto exportações provenientes do bloco vêm crescendo nos últimos anos, entretanto, em termos relativos tem havido uma perda de importância para regiões mais dinâmicas, como China, que têm ganho peso relativo na lista de parceiros brasileiros (FARIA, COUTINHO, 2009).

Em termos de política externa, desde o final do mandato de Fernando Henrique Cardoso, a partir dos anos 2000, a diplomacia brasileira tem se voltado mais para a região da América do Sul. Certamente antes desse período havia uma atenção especial para com as relações com a região, entretanto, essa é reforçada com a primeira reunião dos Presidentes Sul-Americanos, em Brasília, em 2000.

Com a eleição de Lula em 2002, nota-se uma continuidade com relação ao final do governo anterior, tendo a América do Sul como prioridade da diplomacia. É interessante destacar como o Brasil nesse momento enfatiza a

necessidade de integração sul-americana como um todo, tendo o MERCOSUL como base para esse processo. Além disso, o Brasil vem enfatizando a importância da Argentina como parceiro:

Nos últimos anos, o Governo brasileiro investiu muito na integração e na paz da América do Sul. Fortalecemos nossa parceria estratégica com a Argentina. Aprofundamos o Mercosul, inclusive com mecanismos financeiros únicos entre países em desenvolvimento (AMORIM, 2010).

Paulo Roberto de Almeida (2004, 165) coloca que a diplomacia do governo Lula reforça o aspecto político do bloco, contribuindo para outras discussões além das de temática comercial, levando em conta o aspecto social, o que leva a uma visão do bloco como “um fim em si mesmo”, e não apenas um meio de elevar a projeção internacional do país. Além disso, o autor salienta que uma diferença em relação ao governo anterior é o fato de que a Argentina é considerada “o” parceiro estratégico do Brasil, e não apenas mais um parceiro estratégico, tendo por consequência um maior empenho em buscar posições comuns.

Há continuidade nessa perspectiva com a posse da nova presidente, Dilma Rousseff, em 2011, pelo menos no que diz respeito aos primeiros seis meses de governo. O novo Ministro de Relações Exteriores, Antônio Patriota, na cerimônia de posse, ressaltou que a relação com a Argentina é central, e a respeito do entorno brasileiro, ressaltou não apenas o MERCOSUL, mas também a União Sul-Americana de Nações (UNASUL) e a Iniciativa para a Integração Física Sul-Americana (IIRSA):

Ancorados em nosso entorno sul-americano, teremos a nossa disposição um MERCOSUL robusto e uma UNASUL crescentemente coesa. Compete-nos completar a transformação da América do Sul em um espaço de integração humana, física, econômica, onde o diálogo e a concertação política se encarregam de preservar a paz e a democracia. Onde os elos que vimos estabelecendo entre nossas classes políticas, nossos setores privados e nossas sociedades contribuirão para uma região cada vez mais unida no propósito de oferecer melhores condições de vida a nossa gente (PATRIOTA, 2011).

Esse é o mesmo tom do discurso de posse da presidente Dilma, que ressaltou que no seu governo: “seguiremos aprofundando o relacionamento com nossos vizinhos sul-americanos. Podemos transformar nossa região em componente essencial do mundo multipolar que se anuncia, dando consistência cada vez maior ao MERCOSUL e à UNASUL”. Com isso, percebe-se que desde o final do governo Fernando Henrique até o momento, o tom do discurso brasileiro de integração é o de abranger a América do Sul como um todo, entrelaçando os diferentes processos em curso no momento, de maneira a fortalecê-los.

#### 4. A Argentina e o MERCOSUL

Em termos de comércio, a Argentina é mais dependente do MERCOSUL que o Brasil, seu comércio se desenvolve mais na região. Desde o período de sua recuperação em 2003, o bloco tem tido importância crescente para o país, pois é o principal destino de suas exportações e a principal origem de suas importações. Dentre os países membros, percebe-se que o Brasil é o principal parceiro comercial da Argentina, e o comércio absoluto entre os dois têm aumentado muito desde 2003 (FARIA, COUTINHO, 2009).

Entre 1989 e 1999, desde a criação do bloco, Menem esteve à frente da Argentina. Seu governo foi marcado principalmente pelas chamadas “relações carnavais” com os Estados Unidos, focado em uma abertura econômica, pela qual passou o Brasil durante o governo Collor (1990-1992). A ele sucederem De La Rúa e Duhalde, governos os quais tinham como principal preocupação a crise que assolou a Argentina em 2001 e a recuperação do país. Já entre 2003 e 2007 Nestor Kirchner, e logo após Cristina Kirchner, até o período atual.

Segundo Bernal-Meza (2008, p.164), “con Kirchner la Argentina se acercó más

al Brasil en la visión sobre el regionalismo al cual se aspiraba”. Entretanto, o autor menciona algumas desconfianças por parte da Argentina, como a questão de o Brasil se projetar como líder incontestado da América do Sul, pleiteando um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e a aproximação brasileira da União Europeia, tratando este como um parceiro estratégico.

Quanto à política externa argentina atual, dentre os objetivos mencionados pelo Ministério de Relações Exteriores da Argentina (*website*), se encontram:

Propugnar la apertura del país al mundo de manera realista, en el marco de la profundización de políticas de integración regional -en particular a través del MERCOSUR- aplicando criterios negociadores flexibles, acorde con las circunstancias del contexto internacional, con el objeto de fortalecer el restablecimiento de la credibilidad, confiabilidad y previsibilidad de nuestro país; profundizar la alianza estratégica con Brasil en todos sus aspectos, como forma de fortalecer la base de inserción política y económica de nuestro país en el contexto internacional (Disponível em: <<http://www.mrecic.gov.ar>>).

Ao contrário do discurso brasileiro, de ver como um bloco único a integração no nível do MERCOSUL, UNASUL e IIRSA, analisando os discursos dos chanceleres argentinos, percebe-se uma separação entre UNASUL, de cunho político, e MERCOSUL, voltado ao desenvolvimento conjunto dos países. Nas palavras do atual chanceler argentino:

Con respecto a UNASUR, creo importante remarcar el valor que le otorgamos como una instancia regional de negociación con capacidad para resolver problemas políticos entre nuestras naciones, donde la Argentina tiene peso específico diferenciado como articulador entre bloques, además de la responsabilidad institucional al ejercer la Secretaría General. Este decidido involucramiento en nuestro continente nos lleva a continuar promoviendo los procesos de integración en donde todos los miembros obtengan beneficios y reafirmar el valor de una estrategia coordinada con los socios del MERCOSUR, coherente con el desarrollo económico-social de todas las naciones (TIMERMAN, 2010).

Por outro lado, é importante frisar que é perceptível uma maior coordenação de política externa no que diz respeito à integração entre Argentina e Brasil, pois para os dois países a região é uma das prioridades da diplomacia, ao contrário de períodos anteriores, em que havia um total desencontro entre as políticas externas.

## 5. Considerações Finais

Analisando esses objetivos, é possível perceber o grau de importância dado às relações com o Brasil e com o MERCOSUL por parte da Argentina atualmente. Certamente isso não exclui que ocorram discordâncias, principal e notoriamente no que diz respeito ao comércio.

A respeito da política externa em geral, fora do âmbito do MERCOSUL, há divergências, como o caso da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (ONU), em que os países apresentam projetos diferentes. No entanto, é interessante notar que, por outro lado, os países apresentam visões convergentes em diferentes âmbitos no cenário internacional. É relevante salientar a viagem de Dilma à Argentina ainda em janeiro de 2010, ocasião na qual declarou o apoio brasileiro dado à Argentina no caso das Malvinas. Ademais, segundo o embaixador brasileiro em Buenos Aires:

No plano multilateral, Brasil e Argentina alcançaram, nas últimas décadas, uma ampla convergência de posições no tratamento dos temas da agenda internacional, como o fortalecimento das Nações Unidas e das instituições multilaterais, a promoção dos valores democráticos e dos direitos humanos, e a defesa do meio ambiente. Os dois países atuam conjuntamente no âmbito do G-20 financeiro e do G-20 comercial na busca de uma regulação mais eficaz das transações financeiras internacionais e de um regime mais justo e equilibrado no comércio internacional (CORDEIRO, 2010)

Segundo estudo de Coutinho, Kfuri e Hoffman (2007), em termos de política externa, levando em conta as votações na Organização das Nações Unidas, “entre 1991 e 1996, há posições divergentes em relação à quase metade das votações”. No período entre 1997 e 2003, chega-se a 75% de votos coincidentes e entre 2003 e 2007, 69%. Em comparação com o início do bloco é um bom índice, e deve-se levar em conta que esses são os números relativos aos quatro membros do bloco, pois a Venezuela ainda não havia ingressado.

Vigevani e Cepaluni (2007) comentam a respeito da visão de mundo coincidente entre Brasil e Argentina durante os governos Lula e Kirshner, e é possível dizer que essa tendência vem se mantendo até o presente, com ambos os países comprometidos com a integração no âmbito do MERCOSUL e sul-americano. Nota-se maior tendência do Brasil enfatizar a integração do continente sul-americano, enquanto a Argentina enfoca mais o MERCOSUL como base de integração, tratando da UNASUL como um foro de concertação política.

Certamente ainda existem pontos de conflito e discordâncias, porém esses não devem ser encarados com pessimismo, pois fazem parte do processo. Ademais, deve-se concordar com a posição de Aldo Ferrer (2006), que menciona que se deve analisar o “MERCOSUL possível”, sem comparações com outros processos, como o europeu. Com isso, notam-se boas perspectivas a respeito da evolução do MERCOSUL, tanto em termos políticos quanto comerciais, pois novos âmbitos estão sendo discutidos, como a diminuição das assimetrias, e há ainda potencial para o crescimento do comércio dentro do bloco.

Por conseguinte, um dos fatores indicados por estudiosos que barrava o processo de integração, qual seja, a falta de convergência entre os países, principalmente os dois maiores, Brasil e Argentina, vem sendo amenizado, tanto no que se refere ao destaque que ambos os países conferem ao processo quanto às divergências em termos de visão de mundo.

## Referências

- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. O Brasil e os Chamados Blocos Regionais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, SP, v.16, n.1, p.30-36, 2002.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma Política Externa Engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v.47, n.1, 2004.
- AMORIM, Celso. *Discurso do Ministro Celso Amorim na abertura do Debate Geral da 65ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas*, 23/09/2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/discurso-do-ministro-celso-amorim-na-abertura-do-debate-geral-da-65a-sessao-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-2013-nova-york-23-de-setembro-de-2010>>, acesso em: 23 jun. 2011.
- BERNAL-MEZA, Raúl. Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol.51, n2, 2008.
- BOUZAS, Roberto. MERCOSUL, Dez Anos Depois: processo de aprendizado ou déjà-vu? *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, RJ, FUNCEX, v. 68, jul-set. 2001.
- CANDEAS, Alessandro Warley. *A Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na visão do outro*. Brasília: FUNAG, 2010.

- COMUNICADO CONJUNTO dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul, 29/06/2011, disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-conjunto-dos-presidentes-dos-estados-partes-do-mercosul-e-comunicado-conjunto-dos-presidentes-dos-estados-partes-do-mercosul-e-estados-associados>>, acesso em: 30 jun. 2011
- CORDEIRO, Enio. Brasil e Argentina: sócios no caminho da integração, 2010. Disponível em: <<http://www.brasil.org.ar>>, acesso em 23 jun.2011.
- COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina; HOFFMAN, Andréa. *Raio X da Integração Regional*. Estudos e Cenários, Observatório Político Sul-Americano, Maio, 2007.
- FARIA, Luiz Augusto Estrella; COURINHO, Carolina Rigotti. Relações Comerciais e Integração na América do Sul. In: VI Jornadas Lationamericanas de Historia de las Relaciones Internacionales, 2009, Jujuy. *VI Jornadas Lationamericanas de Historia de las Relaciones Internacionales*, 2009.
- FERRER, Aldo. **Integração Regional e Desenvolvimento na América do Sul**. Transcrição da conferência organizada pelo Fórum de integração regional / IUPERJ – dia 28 de abril de 2006. Observatório Político Sul Americano.
- LULA DA SILVA. Discurso do Presidente Eleito Luiz Inácio Lula da Silva proferido no Clube de Imprensa Nacional dos Estados Unidos durante visita a Washington, 10/12/2002, disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe3.asp?ID\\_DISCURSO=2030](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2030)>
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DA ARGENTINA. Disponível em: <<http://www.mrecic.gov.ar>>, acesso em 23 jun. 2011.
- PATRIOTA, Antônio de Aguiar. *Discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota na cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores*, 2/01/2011, disponível em: <<http://itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/embaxador-celso-luiz-nunes-amorim/discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-na-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores>>, acesso em: 23 jun. 2011.
- TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991, disponível em: <<http://www.mre.gov.py/dependencias/tratados/mercosur/registro%20mercosur/Acuerdos/1991/portugués/1.Tratado%20do%20Assunção.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2011.
- VIGEVANI, Túlio; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, RJ, v. 29, n2, 2007.

## Resumo

Este artigo trata da participação de Brasil e Argentina no MERCOSUL entre 2007 e 2010. É feito um breve histórico dos principais acontecimentos desde a criação do bloco e procura-se analisar a política externa de ambos os países em relação a integração regional.

## Abstract

This article discusses the participation of Brazil and Argentina in MERCOSUR from 2007 to 2010. It presents a short description of the main facts since the creation of the bloc followed by an analysis of both countries' foreign policy regarding regional integration.

Palavras-chaves: Brasil, Argentina, MERCOSUL

Keywords: Brazil, Argentina, MERCOSUR

Recebido em 29/07/2011

Aprovado em 05/08/2011



# Além das “assimetrias”: a participação do Uruguai e do Paraguai no Mercosul

## Beyond “asymmetries”: the participation of Paraguay and Uruguay in Mercosur

André Luiz Reis da Silva\*  
Kamila Dalbem Rodrigues\*\*

---

Meridiano 47 vol. 12, n. 125, mai.-jun. 2011 [p. 25 a 31]

### Introdução

O Mercado Comum do Sul, Mercosul, surgiu como entidade jurídica de direito internacional em 1991, por meio da assinatura do Tratado de Assunção. As ações cooperativas, contudo, entre os países do Cone Sul remontam à década de 1980 a partir dos ensaios integrativos brasileiro-argentinos, que incorporaram, no decênio seguinte, o Uruguai e o Paraguai. Posteriormente, em 2006, aprovou-se o protocolo de entrada da Venezuela no Mercosul, que, ainda, aguarda a autorização do Paraguai para o país se tornar, definitivamente, um membro pleno do bloco.

Desde a sua formação, o Mercosul apresenta-se como uma das prioridades na agenda da política externa brasileira e um dos principais eixos de relacionamento com seus vizinhos. Já para o Paraguai e o Uruguai, a entrada no bloco sul-americano representaria o acesso preferencial destes países a um mercado vasto e próximo. A demanda seria ampliada, bem como ficaria protegida com relação a terceiros competidores em virtude do próprio nível de proteção da área comercial. Tais países, de acordo com a classificação de Robert Keohane (1969), se apresentam como *small powers*, de modo que precisam se engajar em um processo de integração a fim de compensar as limitações de seu poder. De acordo com o autor, *small powers* “can do little to influence the system-wide forces that affect them, except in groups which are so large that each state has minimal influence (...)” (KEOHANE, 1969, p. 296).

Entretanto, a proposição de Keohane não se aplica ao Mercosul completamente, uma vez que o bloco apresenta um pequeno porte (tamanho). Uruguai e Paraguai conseguiram, por meio de tal processo integrativo, incrementar a qualidade de suas relações com o contexto internacional. Ademais, empenham-se em construir uma crescente capacidade de negociação em seu interior, como por meio da vinculação de temas da agenda intra-Mercosul aos assuntos das relações externas do bloco.

Assim, este artigo tem como objetivo analisar a atuação do Uruguai e do Paraguai no Mercosul, salientando o relacionamento dos dois países com o Brasil. Procura-se analisar os principais temas da agenda, em especial a questão das assimetrias e a constituição do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem).

---

\* Professor Adjunto de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS e Pesquisador do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais – NERINT da mesma universidade (reisdasilva@hotmail.com).

\*\* Bacharelanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS (kadalbem@terra.com.br).

## O posicionamento do Uruguai no Mercosul

Diante do final da Guerra Fria, o Uruguai optou por participar do processo de cooperação regional a fim de adquirir melhores condições de barganha frente às negociações com países desenvolvidos. O aspecto regional, a partir deste momento, tornou-se o eixo de sua política externa, bem como de sua inserção competitiva global (RÓ-TULO, 2002, p. 1). Neste contexto, é importante salientar que a decisão do país de pertencer ao bloco se relaciona com três fatores: as transições democráticas na Argentina, no Brasil e no Uruguai, que possibilitaram a emergência de um novo cenário de cooperação regional; a articulação argentino-brasileira, a qual potencializou respostas de outros países e, em particular, do Uruguai devido a seu posicionamento geopolítico; e a convergência liberal entre os governos das três nações mencionadas, em finais dos anos 1980 e início dos 1990 (REVELEZ, 2010, p. 108).

Entretanto, de acordo com o governo uruguaio, a construção de um espaço regional comum sul-americano deveria contemplar um tratamento diferenciado entre os países, visto as suas distintas dimensões. Tal reivindicação foi atendida, como pode ser observado no Tratado de Assunção: “Os Estados Parte reconhecem diferenças pontuais de ritmo para a República do Paraguai e para a República Oriental do Uruguai, que constam no programa de liberalização comercial” (Tratado de Assunção, Artigo 6, Anexo I).

Nos primeiros anos de existência do Mercosul, as perspectivas do Uruguai se mostravam bastante otimistas. Entretanto, com a desvalorização do real, em 1999, e com a crise argentina, entre 2001 e 2002, evidenciou-se o fracasso do bloco em procurar soluções conjuntas. Frente a este contexto, as expectativas uruguaias diminuíram bastante. O mandatário do Uruguai, na época, era o liberal Jorge Batlle, o qual, diante dos contratemplos, buscou modificar os princípios de política exterior do país, apostando em uma relação privilegiada com os Estados Unidos de modo a se distanciar do Mercosul. Tal estratégia, mesmo não sendo bem sucedida, propiciou um relativo afastamento do país no que tange ao bloco regional (REVELEZ, 2010).

Este cenário, entretanto, modificou-se com a ascensão de Tabaré Vázquez à presidência em 2005, o primeiro mandatário de esquerda da história uruguaia. Ao mesmo tempo em que se promoveu uma reaproximação do Uruguai com o Mercosul, o qual deveria mostrar-se mais coeso e dinâmico, abriu-se um novo canal de debate sobre a funcionalidade do bloco regional para o país, devido, principalmente, ao conflito uruguaio-argentino sobre a instalação de papeleiras no Rio Uruguai e a crescente primazia do Brasil na América do Sul (REVELEZ, 2010, p. 112). Esta nova discussão apresentou como uma de suas pautas a análise da participação uruguaia no Mercosul e as conseqüentes possibilidades de negociações com terceiros (REVELEZ, 2010, p. 112). A fim de analisar este ponto, torna-se importante verificar a margem de autonomia uruguaia no bloco.

Para muitos analistas, o Uruguai, como país pequeno, tem baixa capacidade de negociação internacional. Daniel Rótulo (2002), todavia, afirma que existem outras variáveis importantes além das dimensões do país, como nível de desenvolvimento interno, da capacidade de elaborar estratégias e o contexto em que ocorre a negociação. Além disso, o poder de barganha de um país pequeno pode ser obtido por meio da associação de temas, isto é, vincular um assunto da agenda intra-Mercosul a uma temática de relações exteriores do bloco, em uma espécie de poder de veto.

Entretanto, o país mantém uma forte dependência econômica com o Brasil, principal parceiro comercial uruguaio desde a década de 1980. Com a criação do Mercosul, as exportações do Uruguai para o mercado brasileiro aumentaram substancialmente: chegaram, em 1997, a 34,44%, apresentando, posteriormente, uma queda até 2005, quando houve uma melhora. Em 2008, as exportações já representavam 16,59% (COUTINHO, 2009, p. 83). Tal diminuição das vendas uruguaias também se verificou no contexto do bloco como um todo. Em 1998, as exportações do país para o Mercosul correspondiam a 56,33%, passando para 23,92% em 2005. A partir deste momento, ocorreu uma recuperação (30,89% em 2008), porém sem voltar ao patamar de 1998 (COUTINHO, 2009, p. 82). No que tange às importações do Uruguai vindas do Brasil, houve um aumento significativo a partir da criação do

bloco, com queda durante o período de 2001 e 2004, e posterior recuperação. Diante de tal contexto, verifica-se que, durante as duas décadas de existência do Mercosul, a balança comercial entre os dois países, na maioria das vezes, mostrou-se superavitária para o Brasil, com exceção dos anos 1991, 1996, 1998, 2002, 2003 e 2010 (MDIC, 2011b).

No que tange às relações do Uruguai extra-Mercosul, é importante ressaltar que, a partir de 1998, os Estados Unidos aumentaram a sua participação nas exportações uruguaias (COUTINHO, 2009, p. 83), e servindo como elemento de barganha com Brasil e Argentina. Assim, em fevereiro de 2002, Uruguai e Estados Unidos estabeleceram uma Comissão Conjunta de Comércio e Investimentos (JCIT, na sigla em inglês) com o objetivo de estreitar seus vínculos. Em novembro de 2006, entrou em vigor um acordo de Proteção de Investimentos Recíprocos. Em 25 de janeiro de 2007, foi firmado um Tratado Marco de Investimentos e Comércio (TIFA, na sigla em inglês), em Montevidéu. Os principais interesses uruguaios neste acordo, por sua vez, eram o aumento das exportações de carnes, lácteos, têxteis e *software* para os Estados Unidos.

Tal tratado estabeleceu o Conselho de Comércio e Investimento Uruguai-Estados Unidos e definiu um programa de trabalho, em que se incluem áreas bem amplas, envolvendo a quase totalidade de temas de um Tratado de Livre Comércio (TLC), exceto pelo fato de não incorporarem as questões do comércio preferencial de bens. Esta versão *light* de um TLC tem suscitado suspeitas nos demais membros do Mercosul, visto que sua assinatura poderia levar o Uruguai a acordar, posteriormente, um TLC com Washington.

## O posicionamento do Paraguai no Mercosul

O Paraguai apresenta-se como um país notavelmente aberto ao comércio quando comparado com as outras economias da América do Sul. Durante a década de 1970, experimentou um expressivo crescimento econômico devido ao aumento de sua produção agrícola e à formalização do Tratado de Itaipu com o Brasil (1973). Entretanto, uma vez que o Paraguai se especializou como exportador de *commodities* agrícolas - principalmente soja e algodão - não desenvolveu sua indústria. Tais produtos eram comercializados principalmente via o mercado brasileiro a partir da rota criada até Ciudad Del Este, culminando na formação de um tráfico transfronteiriço com altos níveis de ilegalidade.

Contudo, o sucesso econômico paraguaio alcançado na década de 1970 se deteve nos anos 1980, visto que ocorreu um esgotamento de terras para o cultivo no país, além de diminuir os preços das *commodities* agrícolas no mercado internacional. O Paraguai adentrou o decênio seguinte com muitas dificuldades. O Mercosul, neste quadro, representou uma oportunidade para o país recuperar seu desenvolvimento econômico, mas em desvantagem competitiva. Neste contexto, realizam-se medidas para melhorar a estrutura produtiva do país a fim de promover a diversificação das exportações. A fim de diminuir os custos para a realização de tal processo, o Paraguai possui uma lista de exceções, no contexto do Mercosul, que permite manter alguns de seus produtos à margem da zona de livre comércio. O país também conta com a exoneração de bens de capital, insumos e matérias-primas para os setores industriais no âmbito do bloco.

Tal processo de reivindicações a fim da superação das assimetrias paraguaias assumiu relevância com a ascensão de Nicanor Duarte (Partido Colorado) à presidência, em agosto de 2003. Uma de suas propostas de governo era relançar e reposicionar o Mercosul no contexto nacional dentro de um processo de consolidação democrática no país. Seu sucessor, Fernando Lugo, manteve a mesma linha no que tange ao aprofundamento do bloco. Do Partido Alianza Patriótica para el Cambio, Lugo assumiu a presidência em agosto de 2008, depois de romper 61 anos de hegemonia do Partido Colorado. Ademais, o mandatário, em sua campanha eleitoral, prometeu estabelecer um novo marco nas relações paraguaio-brasileiras.

Neste contexto, a mais expressiva de suas propostas era a revisão das cláusulas do Tratado de Itaipu com vistas a modificar o valor pago pelo Brasil em relação à energia paraguaia. A fim de atender a esta exigência, no dia 25 de

julho de 2009, o presidente paraguaio, Fernando Lugo, e o brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, assinaram um acordo em que se destaca o aumento dos pagamentos anuais brasileiros feitos ao Paraguai a título de cessão de energia, os quais passariam de US\$ 120 milhões para US\$ 360 milhões. Com tal acordo, o Paraguai também poderia vender um montante crescente de energia ao Brasil sem a mediação da estatal Eletrobrás, que paga US\$ 45 megawatt/hora, enquanto o preço no mercado brasileiro chegaria a 65 megawatt/hora (ARCE, 2010, p. 124). Ademais, a usina investiria US\$ 450 milhões para construir uma linha de transmissão de 500 quilowatts da represa até Villa Hayes, cidade próxima à capital paraguaia. O Congresso do Paraguai ratificou o acordo em 05 de novembro de 2009. O Legislativo brasileiro, por sua vez, o fez apenas em 11 de maio de 2011.

No que tange às relações econômicas do Paraguai, o Mercosul representa quase metade do percentual de suas exportações (COUTINHO, 2010, p. 78). Neste contexto, é importante citar o aumento das exportações não tradicionais paraguaias, compostas por bens de um maior valor agregado. Enquanto os produtos não tradicionais consistiam 27% das vendas para o bloco no período de 1990-1994, corresponderam a 58% no intervalo de 2003-2006 (ARCE, 2010, p. 128). Quanto às importações, até 2003, o bloco era responsável por mais da metade das compras paraguaias, perdendo, posteriormente, espaço para outros países, principalmente para a China. Mesmo assim, o Mercosul continua sendo o maior mercado de origem para as compras do país. No que se refere às vendas do Paraguai para o Brasil, houve um crescimento até a metade dos anos 1990. Em todo o período de existência do Mercosul a balança comercial entre os dois países se mostrou superavitária para os brasileiros (MDIC, 2011a).

O Mercosul apresenta grande importância para o desenvolvimento do país, principalmente no contexto de superação de suas deficiências estruturais. Entretanto, o Paraguai não se demonstra totalmente satisfeito com o processo de integração, uma vez que as assimetrias permanecem. Neste contexto, tem buscado novas alternativas. Demonstrou, em algumas ocasiões, disposição de negociar acordos comerciais mais “profundos” com os Estados Unidos, a exemplo do Uruguai. Além disso, assinou um acordo de cooperação militar com Washington, em julho de 2005, o qual permitia a presença de tropas estadunidenses no país até dezembro de 2006. Tal documento causou grande mal estar nos países vizinhos, uma vez que se especulava sobre a instalação de uma base norte-americana em solo paraguaio. Contudo, tanto o governo do país quanto o norte-americano negaram. Em setembro de 2009, estava sendo negociado outro convênio de cooperação militar com os Estados Unidos, o qual implicava a presença de 500 soldados americanos no país. O presidente Lugo, entretanto, rejeitou-o. Alegou que não era prudente ao Paraguai promover desconfianças em seus vizinhos, dando mais um voto de confiança ao processo de integração.

## As assimetrias e a constituição do Focem

Desde a sua formação, o Mercosul apresenta grandes assimetrias entre seus membros. O Brasil é responsável por cerca de 70% do território do bloco e de aproximadamente 80% de sua população, além de possuir um Produto Interno Bruto (PIB) superior a 75% do Produto dos demais sócios quando considerados em conjunto, de acordo com indicadores de 2008. A Argentina, por sua vez, participa com 21,8% do PIB total, enquanto o Uruguai com 1,6% e o Paraguai com 1,1% (GONÇALVES; OLIVEIRA; SOUZA, 2010, p. 21). No que se refere ao PIB *per capita*, a Argentina possui o mais expressivo resultado entre os membros do bloco, sendo seguida pelo Uruguai, que, por sua vez, antecede o Brasil (GONÇALVES; OLIVEIRA; SOUZA, 2010, p. 21).

Além das dimensões econômicas, é possível verificar as assimetrias entre os integrantes do bloco por meio do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e do Índice de Competitividade Global (ICG). Desde a formação do Mercosul, o Paraguai mantém a menor posição de IDH. Os maiores índices, por sua vez, correspondem à Argentina e ao Uruguai (Human Development Index 2010). Quanto ao ICG, o Brasil apresenta a melhor colocação quando comparado aos demais integrantes do bloco, enquanto o Paraguai figura na última (The Global Competitiveness Report 2010-2011, p. 15).

Tais disparidades sempre foram reconhecidas pelas instituições do Mercosul. Entretanto, entre 1991 e 2003, não se tomaram medidas para corrigi-las, uma vez que dominavam as ideias e as diretrizes liberalizantes, segundo as quais as externalidades positivas da criação de um mercado comum seriam, por si só, condições suficientes para assegurar um crescimento sustentável capaz de reduzir as assimetrias. Este enfoque, contudo, não significava que todos os membros do processo de integração sul-americano fossem submetidos às mesmas regras.

A partir de 2003 verificou-se uma inflexão na postura dos países do bloco, no que se referia ao tratamento das assimetrias presentes em seu interior. Nesta época, além da Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) trazer a tona a questão das desigualdades de direitos e de deveres nos processos de integração e de abertura comercial, o Mercosul, com a eleição do presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, e do argentino, Néstor Kirchner, passou a enfatizar o aspecto político em detrimento do econômico. Neste contexto, no âmbito da Conferência de Montevideú, em dezembro de 2003, o Paraguai apresentou um projeto que previa criar um fundo de coesão destinado a combater as desigualdades no bloco.

Em sua medida Nº 27/03, por sua vez, o Conselho Mercado Comum (CMC) apoiou a iniciativa paraguaia. Decidiu-se, desse modo, promover, no ano de 2004, os estudos para o estabelecimento no Mercosul de Fundos Estruturais destinados a promover melhorias de competitividade nos sócios menores e nas regiões menos favorecidas. Desta iniciativa surgiu, com a Decisão CMC Nº 45/04, o Focem, em dezembro de 2004. Contudo, apenas entrou em funcionamento no final de 2006, quando foi promulgada a Decisão CMC Nº 18/05 pelo Brasil.

O objetivo do Focem consiste em “financiar programas para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas, e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração” (Decisão CMC Nº 18/05, Artigo 1º). O conceito de assimetria foi então baseado em critérios de diferenças de tamanho dos países do bloco, bem como em diferenças *per capita* regionais. (GONÇALVES; OLIVEIRA; SOUZA, 2011, p. 10).

Os recursos que compõem o Focem são de natureza pública, aportados pelos membros do bloco, e apresentam caráter não reembolsável (Decisão CMC Nº 18/05, Artigos 5º e 6º). Os aportes de cada país, por sua vez, são calculados de acordo com a proporção histórica de seu Produto Interno Bruto. Dos US\$ 100 milhões depositados no Fundo, anualmente, o Brasil deve aportar 70% dos recursos; a Argentina, 27%; o Uruguai, 2%; e o Paraguai, 1%. Também é permitido ao Focem receber doações de terceiros países e de organizações internacionais (Decisão CMC Nº 18/05, Artigo 8º).

A destinação dos recursos do Focem, por sua vez, obedece a uma lógica inversa dos aportes. As economias menores do Mercosul, desta forma, têm direito a receber maiores quantias. O Paraguai e o Uruguai podem utilizar até 48% e 32% anuais, respectivamente, dos recursos do Focem referentes aos US\$ 100 milhões (Decisão CMC Nº 18/05, Artigo 10). Brasil e Argentina, por sua vez, podem sacar até 10% anualmente (Decisão CMC Nº 18/05, Artigo 10).

No que se refere à quantidade de projetos financiados por país, verifica-se a seguinte ordem: 56% para o Paraguai, 24% para o Uruguai, 12% para a Secretaria do Mercosul e 4% para o Brasil (GONÇALVES; OLIVEIRA; SOUZA, 2011, p. 11). A Argentina, por sua vez, não teve nenhum projeto aprovado. Em termos de valores dos programas financiados, por sua vez, constata-se que o Paraguai obteve 71%; o Brasil, 11,1%; o Uruguai, 9,5%; programas regionais envolvendo mais de um país do bloco, 8,3%; a Secretaria do Mercosul, 0,1%; e nenhum valor observado no caso da Argentina (GONÇALVES; OLIVEIRA; SOUZA, 2011, p. 11).

Para finalizar, o estabelecimento do Mercosul conferiu novas perspectivas para o Uruguai e o Paraguai, que almejavam, a partir do processo integracionista, melhorar seus níveis de competitividade, bem como de negociação internacional. Neste contexto, o Uruguai e o Paraguai, procuraram alternativas para prosseguir em seu processo de desenvolvimento, bem como para angariar maiores condições de barganha no âmbito do Mercosul. Destaca-se uma maior aproximação com os Estados Unidos neste sentido.

Entretanto, é importante mencionar que os dois sócios menores do bloco não desejam abandoná-lo, visto que, como economias de menor porte, necessitam se inserir em um processo de integração regional como meio de adquirir maior visibilidade no sistema internacional. Ademais, destaca-se o alto grau de dependência do Uruguai e do Paraguai, o último em maior medida, para com o Brasil. Realizar contenciosos insuperáveis com o governo brasileiro, desta forma, poderia acarretar altos prejuízos para tais países.

## Referências

- ARCE, Lucas. Tendiendo costosos puentes. Paraguay en el Mercosul. **Civitas**, Porto Alegre, v.10, n.1, p. 118-133, jan/abr. 2010. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/6033>> Acessado em 01 jun. 2011.
- Congresso paraguaio aprova acordo com Brasil sobre Itaipu. Terra Online. 05 nov. 2009. Disponível em: <[http://economia.terra.com.br/noticias/noticia.aspx?idNoticia=200911052136\\_EFE\\_785300](http://economia.terra.com.br/noticias/noticia.aspx?idNoticia=200911052136_EFE_785300)> Acessado em 07 jun. 2011.
- COUTINHO, Carolina Rigotti. **O Brasil no Mercosul: uma análise sob a ótica do comércio**. Porto Alegre: UFRGS, 2009. Monografia. Curso de Ciências Econômicas, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- DECISÃO CONSELHO MERCADO COMUM NÚMERO 18/05. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1805p.asp>>. Acessado em 08 abr. 2011.
- FERREIRA, Wallace. Política Externa do Governo Lula: Coalizões ao Sul como Alternativa Multilateral. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.3, n.1, p. 100-125, jan/jun.2009. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/debates/article/view/8351>> Acessado em 07 jun. 2011.
- GONÇALVES, Samo Sérgio; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; SOUZA, André de Mello. O Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul: agendas e propostas. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 05, p. 07-16, jan/mar. 2011.
- \_\_\_\_\_. Mercosul: assimetrias estruturais em debate. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 01, p. 21-24, jan/mar. 2010.
- HUMAN DEVELOPMENT INDEX 2010. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/statistics/>>. Acessado em 08 abr. 2011.
- KEOHANE, Robert O. Review: Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics. **International Organization**, v. 23, n. 2, p. 291-310, 1969. Disponível em < <http://www.jstor.org/pss/2706027>> Acessado em 08 abr. 2011.
- \_\_\_\_\_. The Big Influence of Small Allies. **Foreign Policy**, n. 2, 1971. Disponível em: <<http://www.jstor.org/pss/1147864>> Acessado em 08 abr. 2011.
- MIDC. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **Intercâmbio Comercial Brasil-Paraguai, 2011a**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2081>> Acessado em 29 mai. 2011.
- MIDC. **Intercâmbio Comercial Brasil-Uruguai, 2011b**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2081>> Acessado em 29 mai. 2011.
- Paraguai rejeita convênio de cooperação militar com EUA. **Estadão Online**. 17 set. 2009. Disponível em: <[www.estadao.com.br/Internacional](http://www.estadao.com.br/Internacional)> Acessado em 07 jun. 2011.
- RACHID, Leila. Política externa da República do Paraguai. **Diplomacia, Estratégia e Política**, Brasília, v. 1 n. 1, p. 125-137, out/dez. 2004.
- REVELEZ, Lincoln Bizzozero. **Uruguay en la creación del mercosur: ¿un cambio en la política exterior?** Uruguai: Tradinco, 2008.

- \_\_\_\_\_. Uruguay y los procesos de integración regional. **Civitas**, Porto Alegre, v. 10, n.1, p. 97-117, jan/abr. 2010. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/6032>> Acessado em 22 mai. 2011.
- RÓTULO, Daniel. Uruguay y su poder de negociación como socio pequeño en el Mercosur. **Revista de Ciências Sociais**, n 20, p. 1-15. 2002. Disponível em: <[http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos\\_Elet/pdf/arquivo\\_7.pdf](http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/arquivo_7.pdf)> Acessado em 22 mai. 2011.
- THE GLOBAL COMPETITIVENESS REPORT 2010-2011. Disponível em: <[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2010-11.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf)>. Acessado em 08 abr. 2011.
- VAILLANT, Marcel. Por que o Uruguai necessita negociar um TLC com os Estados Unidos? **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, v. 22, p. 43-64. 2008. Disponível em: <<http://www.funccex.com.br/material/rbce/94-MV.pdf>> Acessado em 22 mai. 2011.

## Resumo

O Mercosul conferiu novas perspectivas para o Uruguai e o Paraguai. Contudo, ao longo do processo, as expectativas frustraram-se, visto a presença de grandes assimetrias entre os membros. Em 2004, criou-se o Focem com o objetivo de reduzi-las.

## Abstract

The Mercosur has given new prospects for Uruguay and Paraguay. However, throughout the process, the expectations are frustrated, because the presence of large asymmetries between its members. In 2004, Focem was created to reduce them.

Palavras-chave: Paraguai, Uruguai, Mercosul.

Key words: Paraguay, Uruguay, Mercosur.

Recebido em 29/06/2011

Aprovado em 10/07/2011

# Investimento Externo Direto Chinês no Mercosul

## Chinese Foreign Direct Investment in Mercosur

Leonardo Silveira de Souza\*

Meridiano 47 vol. 12, n. 125, mai.-jun. 2011 [p. 32 a 39]

### Introdução

Durante os últimos 30 anos, a China impressionou o Mundo com seu crescimento econômico contínuo acompanhado por uma demanda vigorosa por investimentos, fluxo maciço de capitais e rápidas expansões das exportações.

O impacto do desenvolvimento industrial da China tem sido pujante em termos do aumento da demanda por produtos primários, que por sua vez, os leva a liderar o consumo mundial de muitos minerais e produtos agrícolas. O país é responsável por um terço do consumo mundial de estanho, carvão, minério de ferro, aço e algodão e quase um quarto da demanda mundial de óleo de soja, borracha, alumínio e cobre (JENKINS; PETERS, 2009, p.6).

A partir de 2002, com a instituição da política “*Going Global*”, o governo chinês ofereceu uma série de incentivos para promover a internacionalização das suas empresas, que foram desde mecanismos de financiamentos até a facilitação do processo administrativo para a realização de investimento externo direto (IED).

O país desempenha um papel de relativo impacto do ponto de vista do IED, com cerca de 5% do fluxo total no mundo em 2009, porém a participação chinesa está crescendo rapidamente e várias empresas têm se tornado importantes *players* globais, particularmente nas indústrias extrativistas, além disso, há um aumento dos IEDs da China nos setores de manufaturados como os de eletrônicos, autopeças e automóveis (IMF, 2010).

Neste contexto a América do Sul, em especial, o MERCOSUL<sup>1</sup>, tornou-se um receptor importante dos IEDs chineses, principalmente nos setores de recursos naturais, tais como mineração (principalmente minério de ferro), petróleo e soja, no setor de bens de consumo o automotivo e no setor de serviços (projetos de infra-estrutura).

O objetivo desse artigo é analisar a dinâmica político-econômica da evolução e dos desdobramentos do IED chinês no MERCOSUL, em virtude de ser esta inserção um fenômeno recente, com início na década passada e vivenciando uma forte expansão nos últimos cinco anos.

### 1. Investimento externo direto chinês

O processo recente de internacionalização das empresas chinesas apresentou características que estiveram intrinsecamente ligadas ao modelo de desenvolvimento econômico do país e à estrutura de suas grandes empresas. Desse modo, o que demonstra é que ao lado da própria expansão dos fluxos de investimentos chineses, a existência

\* Doutorando em Direito Internacional pela Universidade de Brasília - UnB e Pesquisador Assistente III da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (leotoges@yahoo.com.br).

1 A Venezuela foi incluída no MERCOSUL neste estudo, pois necessita apenas da aprovação pelo Congresso paraguaio para aderir formalmente ao bloco.



de dois movimentos mais importantes que caracterizaram os fluxos de IED da China: a concentração de investimentos nos setores de serviços e primário, bem como em regiões com abundância em recursos naturais e/ou centros financeiros importantes (IPEA, 2011, p.4).

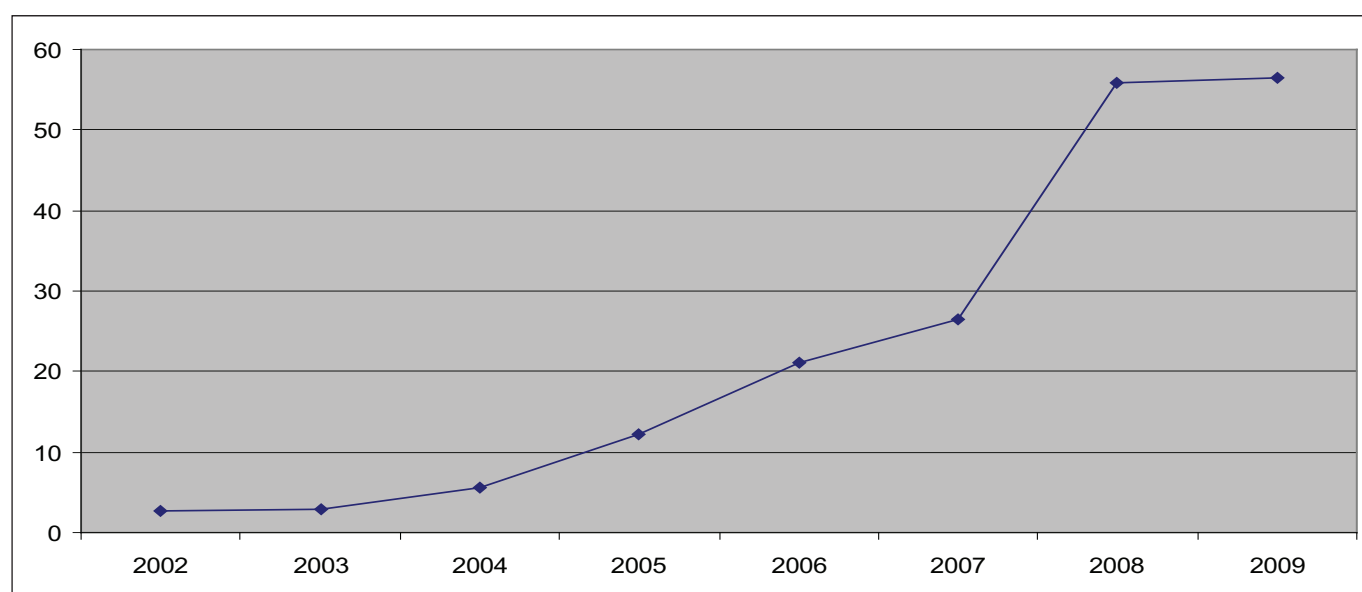
Com a implementação da estratégia “*going global*” para promover o IED, o que significou uma mudança de posicionamento do governo, anteriormente uma posição de restrição a saída de capitais, para um encorajamento das empresas chinesas de investirem no exterior. Coerente com esta política, o governo tem sido racional com o sistema de administração do IED, bem como o relaxamento do controle sobre o fluxo de capital para o exterior. Entretanto, o sistema de administração dos investimentos continua bastante restritivo e complexo, necessitando de aprovações prévias de diferentes órgãos governamentais para autorizar-los (OECD, 2009, p.67).

As características setoriais do IED chinês nos mostram que a relativa escassez de recursos naturais no país fez com que os investimentos nessas atividades, assim como nas de energia, aparecessem como opção necessária e prioritária. Nesse sentido, o governo elaborou uma política agressiva de investimentos externos do tipo *Resource Seeking* (orientado para recursos naturais), liderados por grandes empresas estatais.

A configuração que têm assumido esses investimentos permite argumentar que a internacionalização das empresas chinesas respondeu não somente às motivações de ordem exclusivamente microeconômica e/ou puramente comercial, mas também a questões estratégicas do Estado chinês relativas à continuidade do processo de industrialização, à pressão do aumento das reservas cambiais sobre a valorização do câmbio e até mesmo por objetivos de cunho geopolítico.

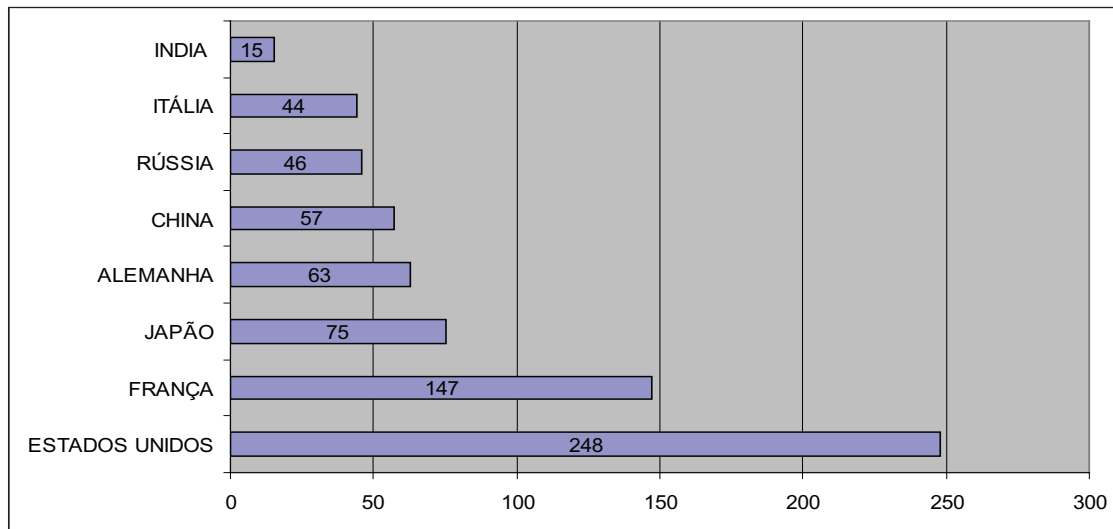
Em 2009 o IED da China superou os US\$ 56 bilhões, o que corresponde a mais de 20 vezes o que foi constatado em 2002 (US\$ 2,7 bilhões) (gráfico 01), apesar do alarde realizado pela comunidade internacional sobre o aumento dos investimentos chineses, esta presença ainda é reduzida em relação aos dos países industrializados, haja visto o país ter ocupado apenas a quinta posição entre as oito maiores fontes de IED, ficando atrás de Estados Unidos, França, Japão e Alemanha (gráfico 02), além disso a China foi responsável por aproximadamente 5 % do fluxo total de IED no mundo neste mesmo ano (UNCTAD, 2010, p.7).

**GRÁFICO 1. Fluxo do IED da China entre 2002-2009 (em US\$ bilhões).**



Fonte: Mofcom 2009. Elaboração própria.

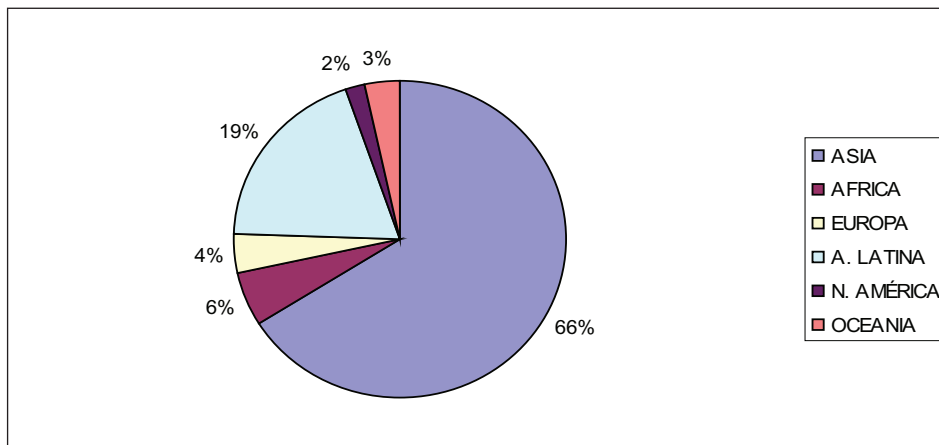
**GRÁFICO 2. Os Principais Países em IED em 2009 (em US\$ bilhões)**



Fonte: Mofcom 2009. Elaboração própria.

Os investimentos da China no exterior<sup>2</sup> têm sido realizados com uma maior ênfase em países em desenvolvimento (94% do total) se comparado aos países desenvolvidos entre 2003 e 2009 (gráfico 03).

**GRÁFICO 3. Estoque de IED da China por Região entre 2003-2009 (em %)**



Fonte: Mofcom 2009. Elaboração própria.

Refletindo essas mudanças, a distribuição geográfica do estoque de IED chinês entre 2003-2009 contabilizou mais de US\$ 177 bilhões, sendo majoritariamente centrado na Ásia, a qual recebeu US\$ 117 bilhões, isto é, 66% do total (Gráfico 3). Na África, ainda que em termos de fluxo de investimento sua participação seja crescente, a região teve um estoque de aproximadamente de US\$ 10 bilhões ou 6% do estoque total. A América Latina absorveu US\$ 33,6 bilhões, com os paraísos fiscais respondendo por 94% desse total. A Europa concentra US\$ 8,7 bilhões, a América do Norte, com um estoque de US\$ 3,7 bilhões, correspondendo a 2% e por último a Oceania US\$ 5,6 bilhões representando 3% dos investimentos chineses no mundo.

<sup>2</sup> O IED da China possui duas importantes características:

- O setor de serviços tem atraído a maior participação dos investimentos, seguidos pelo setor primário e setor de manufaturas.
- O maior volume de IED tem sido realizado pelas grandes empresas estatais. As dez maiores multinacionais chinesas são empresas estatais e mais da metade operam no setor de recursos naturais

## 2. Investimento externo chinês na América do Sul

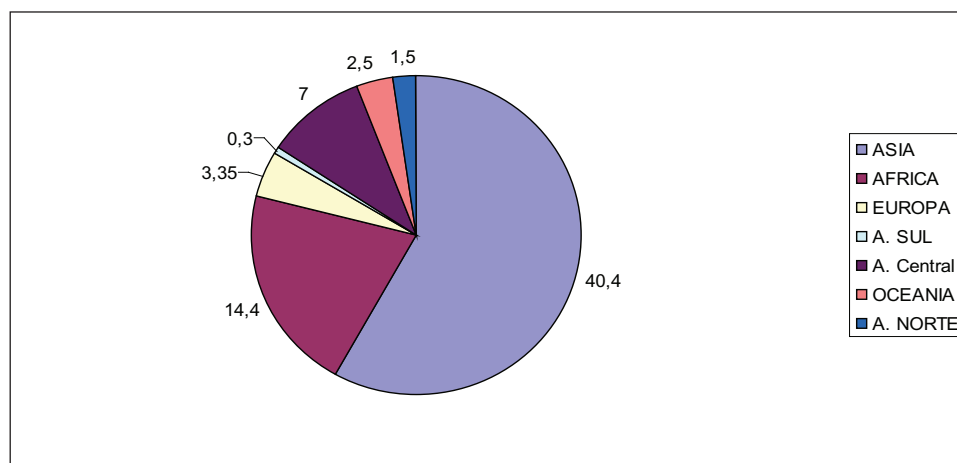
Como mencionado anteriormente, o interesse da China em investir no exterior está focado em setores que são considerados estratégicos para o governo central, principalmente nas áreas intensivas em matérias-primas. Nesse contexto da expansão dos investimentos chineses, o interesse na América do Sul tem aumentado nos últimos anos, embora a participação do IED da China no continente ainda seja considerada baixo (JENKINS; PETERS, 2009, p.134).

Esta ampliação dos investimentos no continente tem ocorrido paralelamente ao estabelecimento das relações diplomáticas entre América do Sul e China. Muitos países da América do Sul reconheceram a República Popular da China (RPC) entre 1970 e 1980, apenas o Paraguai ainda mantém relações diplomáticas com Taiwan. Com relação aos Estados Unidos, um maior posicionamento da China na região é apontado como um desafio à continuidade da influência norte-americana no continente nos próximos anos (SOUZA, 2010, p.2).

Nos últimos anos têm sido intensificado algumas mudanças na política externa entre América do Sul e China, com as visitas do presidente Hu Jintao a região em 2004, 2005, 2008 e 2010, enquanto líderes sul-americanos têm realizados visitas freqüentes a Pequim. A China tem também aumentando seu envolvimento multilateral na região tornando-se um membro pleno do Banco de Desenvolvimento Inter-americano (BID) em 2008 (CEPAL, 2010, p.24).

Em 2009, a América do Sul foi receptora de 329 US\$ milhões ou aproximadamente 0,3 % do total (gráfico 4), dos quais a maior parte sendo direcionada para Venezuela, Brasil, Argentina, Peru e Guiana. Nessa região, o interesse primordial da China tem sido conseguir acesso a extração e produção de recursos naturais, energia (petróleo, cobre e ferro) e alimentos (soja e pescado) para suprir sua demanda interna (CHANG; BOHRER, 2010, p.6).

**GRÁFICO 4. Fluxo de IEDs chinês por região em 2009 (em %).**



Fonte: Mofcom 2009. Elaboração própria.

## 3. O investimento externo direto chinês no MERCOSUL

O portfólio de investimentos no MERCOSUL abrange *joint-ventures*, fusões, aquisições, prestação de serviços e concessão de financiamento e empréstimos em setores selecionados, como petróleo e gás (SOUZA, 2011, p.3). As principais *commodities* para o direcionamento dos investimentos são as minerais e agrícolas, riquezas abundantes nos cinco países, principalmente Brasil e Venezuela.

Como conseqüência, a participação dos investimentos chineses na região vem crescendo expressivamente desde 2006 (tabela 1). Esses investimentos estão presentes em maior volume nos três países de maior população.

Embora os volumes totais no Mercado Comum ainda sejam pequenos, a tendência tem sido de crescimento em função do aumento do suprimento de matérias primas e de sua estratégia de inserção competitiva global.

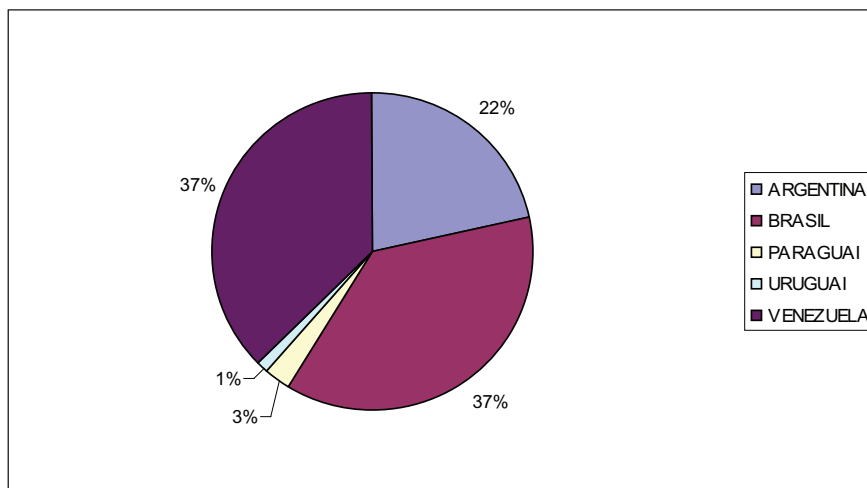
**Tabela 1. O IED da China no MERCOSUL entre 2003-2009 (em US\$ milhões)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>ARGENTINA</b>	1,0	1,12	0,35	6,22	136,69	10,82	-22,82
<b>BRASIL</b>	6,67	6,43	15,09	10,09	51,13	22,38	116,27
<b>PARAGUAI</b>	-	-	-	-	-	3,0	13,69
<b>URUGUAI</b>	0,55	-	-	-	0,48	-	4,98
<b>VENEZUELA</b>	6,22	4,66	7,4	18,36	69,53	9,78	115,72

Fonte: Mofcom. Elaboração própria.

A partir de 2006, os fluxos de investimentos chineses nos países que integram o MERCOSUL foram intensificados, estes investimentos foram direcionados para as áreas de mineração, siderurgia, automobilística, energia e alimentos. Dentre os países do MERCOSUL, Argentina, Brasil e Venezuela, respondem por 96% do estoque de IED da China entre 2003-2009 no bloco (gráfico 5).

**Gráfico 5. O IED da China no MERCOSUL entre 2003-2009 (em %)**



Fonte: Mofcom, 2009. Elaboração própria.

A principal modalidade de IED chinês na região é por meio de fusões e aquisições, ao invés da construção de novas plantas industriais (*greenfields*). Essa tendência é constatada na tabela 02, que elenca as fusões e aquisições realizadas pela empresas chinesas a partir de 2006, porém o período pesquisado para a elaboração dessa tabela foi a partir de 01 de janeiro de 2000, o que reforça a tese do interesse da China no MERCOSUL ser um movimento recente.

Ao analisarmos as operações de fusões e aquisições das empresas chinesas no MERCOSUL, verifica-se que entre 01 de janeiro de 2010 e 15 de outubro de 2010, o volume das operações atingiu mais de 16,21 bilhões de

dólares em cinco das oito operações realizadas pelas empresas chinesas no bloco, este volume é superior a 97% do volume total das fusões e aquisições realizadas (Tabela 2).

**Tabela 2. Fusões e Aquisições de empresas chinesas no MERCOSUL entre 2006 -2010<sup>3</sup> (Em US\$ milhões)**

Tipo de neg.	Anúncio	Empresa-alvo	Nome do comprador	Valor anunciado(milhões)	PAÍS
DIV	1/10/10	Repsol YPF Brasil	China Petroleum & Chemical Corp	7100.00	BR
DIV	21/5/10	Peregrino field(statoil)	Sinochem Group	3070.00	BR
DIV	16/5/10	Multiple Targets	China State Grid Corp	1721.17	BR
ACQ	25/3/10	Itaminas Iron Ore Mine	East China Mineral Exploration & Development Burea	1220.00	BR
JV	14/3/10	Bridas Energy Holdings Ltd	CNOOC Ltd	3100.00	AR
ACQ	19/5/09	MMX Mineracao e Metalicos SA	Wuhuan Iron and Steel Co	399.79	BR
ACQ	14/5/08	Texnord Textile Co Ltd	China Jishan Holdings Ltd	0.08	BR
JV	13/11/06	Grupo Socma	Chery Automobile Co Ltd	N/A	AR

Fonte: Bloomberg. Elaboração própria.

Das oito fusões e aquisições que as empresas chinesas realizaram junto ao MERCOSUL, seis empresas<sup>4</sup> possuem atividades no Brasil, porém três eram empresas com capital nacional (Itaminas, MMX e Texnord), duas pertenciam a grupos espanhóis (Repsol, Cobra, Elecnor, Isolux e Expansión<sup>5</sup>) e outra a um grupo norueguês (Statoil).

Se analisarmos pelo segmento de atuação das empresas adquiridas ou fundidas no Brasil, estas operações vão ao encontro da diretriz do governo da China de buscarem a internacionalização das atividades de suas empresas em setores considerados estratégicos pelo governo central, haja visto que das seis operações mencionadas, uma operação (que envolveu a compra de sete empresas) eram do setor de transmissão de energia elétrica (Multiple Targets), duas do setor petrolífero (Repsol YPF Brasil e Statoil), duas do setor de mineração (Itaminas e MMX), uma do setor de comércio exterior e distribuição de têxteis (Texnord).

No caso argentino, *joint ventures* firmadas entre as empresas chinesas e argentinas, tratavam-se uma do setor petrolífero a Bridas Energy (pertencentes ao grupo argentino Bridas Energy Corporation, que possuem operações de hidrocarbonetos na América do Sul e África) e outra do setor automotivo (grupo argentino Socma), operação esta, que está sendo utilizada como plataforma de exportação e inserção junto aos países do MERCOSUL, principalmente o mercado brasileiro (o quarto maior mercado automotivo do mundo). Também, estas duas operações vão ao encontro da diretriz estabelecida pelo governo da China, no que tange a internacionalização de suas empresas.

## Conclusão

Apesar da reduzida bibliografia referente ao investimento externo direito da China nos países do MERCOSUL e o volume dos negócios concluídos nos últimos quatro anos na região (principalmente em 2010), podemos afirmar que o MERCOSUL é um importante destino do IED da China na modalidade de aquisições e *joint ventures* em setores estrategicamente definidos pelo governo central chinês como forma de internacionalizarem as atividades de suas empresas, e no caso do Mercado Comum do Sul (principalmente Argentina, Brasil e Venezuela) não é diferente.

Mesmo o Paraguai sendo o único país do bloco a manter relações diplomáticas com Taiwan, o MERCOSUL, torna-se um parceiro comercial com grande potencial para o incremento dos investimentos externos da China,

3 A coleta de informações referente a fusões e aquisições de empresas chinesas nos países do MERCOSUL foi realizada no período de 01 de janeiro de 2000 a 15 de outubro de 2010.

4 O ativo que a Sinochem adquiriu (40% do bloco) foi relativo ao campo petrolífero denominado peregrino, localizado na bacia de campos, pertencente à petrolífera norueguesa Statoil e não uma empresa propriamente dito.

5 A Multiple Targets na qual a aquisição foi realizada pela estatal chinesa State Grid, pertenciam a quatro grupos espanhóis: Cobra, Elecnor, Isolux e Expansión.

pois a região possui grandes reservas minerais (principalmente o Brasil) e de petróleo (Venezuela e Brasil), além de contar com um moderno setor agroindustrial e de uma estabilidade política- institucional que permite o aprofundamento dos investimentos chineses sem percalços.

Outro aspecto a ser destacado é o interesse chinês no setor de agronegócios, principalmente no que se refere ao mercado brasileiro, pois além de ser uma área de destacada importância estratégica para a China na sua tentativa de garantir acesso as principais commodities agrícolas (especialmente soja) e ao mesmo tempo aumentar o controle sobre a oferta de tais commodities, o país possui uma *trading* que atua no segmento brasileiro do agronegócio, a Noble, que se faz presente na produção, comercialização e distribuição de vários produtos primários, como açúcar, álcool, algodão, milho, soja, trigo entre outros. Outra forma de inserção no mercado agrícola brasileiro é a compra de terras cultiváveis no oeste da Bahia, localizadas nas cidades de Luis Eduardo Magalhães e Barreiras, duas cidades importantes na produção brasileira de grãos.

A expansão dos investimentos chineses na região tem gerado alarde tanto pela classe dirigente dos países membros do bloco quanto pela comunidade internacional, o movimento de estreitamento chinês na região possibilita ao mesmo tempo uma janela de oportunidades para os países acelerarem a integração regional, principalmente no que diz respeito à infraestrutura (portos, rodovias, ferrovias e hidrovias), setor este essencial e que está sendo viabilizado pelo forte investimento chinês em recursos naturais, além disso, a maior presença chinesa acarreta na redução da supremacia norte-americana que durante décadas posicionou como hegemônico junto aos países do bloco econômico quanto no resto da América do Sul, por outro lado, os investimentos juntamente com as exportações chineses podem desencadear um processo de desindustrialização nos cinco países membros do MERCOSUL, principalmente na Argentina e Brasil que possuem um parque industrial mais diversificado e consolidado.

## Referências bibliográficas

- BARRIONUEVO, A. China's Interest in Farmland Makes Brazil Uneasy. The New York Times. Disponível em: <www.nytimes.com> . Acesso em 01 de junho de 2011.
- CHANG, L; BOHRER, C. P. A presença da China na América do Sul: características, impactos e perspectivas. International Centre for Trade and Sustainable Development - ICTSD. Pontes. Volume 6, n. 3, setembro de 2010. Disponível em: <http://ictsd.org/i/news/pontes/84712/>. Acesso em 20 de maio de 2011.
- JENKINS, R; PETERS, E.D. China and Latin America. Economics relations in the twenty century. Studies. German Development Institute. Bonn/ Cidade do México, 2009.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). China's Economic Growth: International Spillovers. IMF Working Paper. Nova Iorque, 2010.
- China's Growing Interest in Latin America. Report for Congress. Congressional Research Service(CRS). Washington, 2005.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Comunicado do IPEA. Internacionalização das Empresas Chinesas: As prioridades do Investimento Direto Chinês no Mundo. nº 84. 6 de abril de 2011. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso 01 de junho de 2011.
- LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL). La República Popular de China y América Latina y el Caribe: Hacia una Relación Estratégica. Santiago, 2010.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). OECD Investment Policy Reviews: China 2008. China's Outward Direct Investment. Paris, 2009.
- SOUZA, L. S. A presença chinesa na América do Sul. Boletim Mundorama. Número 40, dezembro de 2010. Disponível em: <www.mundorama.net>. Acesso em 5 de janeiro de 2011.

SOUZA, L. S. Os Investimentos da China no Setor de Hidrocarbonetos da América do Sul. *Conjuntura Austral*. V.1 n. 3-4 (2011). Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/conjunturaaustral>>. Acesso em 10 de abril de 2011.

UNITED NATIONS CONFERENCE OF TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). *World Investment Report*. Genebra: United Nations, 2010.

## Resumo

O objetivo desse artigo é analisar a dinâmica político-econômica da evolução e dos desdobramentos do IED chinês no MERCOSUL, em virtude de ser esta inserção um fenômeno recente, com início na década passada e vivenciando uma forte expansão nos últimos cinco anos.

## Abstract

The objective this paper is analyze the political-economics dynamics in developments of Chinese FDI in MERCOSUR, by virtue of this insertion to be a recent phenomenon, with beginning a decade ago and experiencing a strong expansion in the last five years.

Palavras-chave: Economia internacional, América do Sul, Investimento Externo Direto, China, Mercosul

Key-words: International economy, South America, Foreign direct investment, China, Mercosur

Recebido em 06/07/2011

Aprovado em 15/07/2011



# Regimes internacionais como ações da governança global

## International regimes as global governance actions

Alcindo Gonçalves\*

Meridiano 47 vol. 12, n. 125, mai.-jun. 2011 [p. 40 a 45]

### Governança: origem e evolução da ideia original

O conceito de governança, tal como é aplicado hoje nos meios acadêmicos, foi desenvolvido há pouco tempo, além de ter sofrido alterações em período recente. Antes disso, a ideia dominante era identificar governança a governo, ou no máximo à arquitetura dos sistemas de governo. Os dicionários ainda registram a palavra como sinônimo de governo, ou como o ato, processo ou poder de governo.

Governança, com caráter próprio e específico, surge em meados dos anos 1980, quando organizações como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional passam a utilizar a expressão “boa governança” para designar um conjunto de princípios que deviam guiar o trabalho e as ações dos países aos quais eram destinados financiamentos. Nos primeiros anos que se seguem a essa proposição, a governança é marcada por uma conotação liberal. Promover o desenvolvimento estava associado necessariamente à responsabilidade dos governos em respeitar leis que permitissem o livre funcionamento do mercado, garantindo a propriedade privada e a segurança dos investimentos. Boa governança proporcionaria transações efetivas nos mercados e, como consequência, favoreceria o crescimento econômico e a redução da pobreza.

Durante a década de 1990 começam a surgir críticas a essa formulação. O Banco Mundial, pressionado por movimentos sociais e populares, percebe fracassos em suas ações e passa a comprometer-se com o desenvolvimento sustentável, adotando políticas ambientais mais rigorosas e “advogando um papel mais central para os cidadãos e agentes locais nos processos de desenvolvimento através da participação e da boa governança” (FREY, 2008, p. 44). Há, portanto, um movimento de transformação e evolução da ideia de governança. O Estado e suas agências são reabilitados, e passam a desempenhar um papel importante no processo de desenvolvimento econômico. O mais importante, porém, é a ampliação da participação na discussão e execução dos programas e políticas sociais.

O verdadeiro divisor de águas na evolução histórica da governança acontece com o relatório da Comissão sobre a Governança Global, elaborado por 26 especialistas nomeados pela ONU, e apresentado em 1994. Nele, surge a definição de governança como “a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns”, destacando a participação ampliada: a ideia original de governança, vista como um conjunto de relações intergovernamentais, é substituída e agora envolve também “organizações não governamentais (ONG), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capital globais” (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 2).

A partir desse momento, a governança perde seu caráter de receituário prescritivo, estabelecido como condição necessária para resolver problemas sociais e principalmente econômicos, e passa agora a assumir um novo papel: é agora um exercício que envolve Estados, a sociedade civil e o setor empresarial.

\* Professor e Coordenador do Programa de Mestrado em Direito da UniSantos – Universidade Católica de Santos, doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo – USP (alcindo@unisantos.br).



## O conceito de governança global

A governança pode ser estabelecida em diferentes níveis, alguns bastante restritos e reduzidos geograficamente, como é o caso, por exemplo, da governança corporativa, que se refere a práticas e relacionamentos entre acionistas, diretoria, conselhos de administração e fiscal e auditoria de uma empresa. A governança global tem, porém, um caráter mais amplo e diz respeito a ações em escala mundial e se desenvolveu a partir do fenômeno da globalização, compreendida esta como um conjunto de processos cumulativos, de âmbito multidimensional, que engloba uma mudança significativa na organização da atividade humana e o deslocamento do poder da orientação local ou nacional para padrões globais, com interconexão e interdependência na esfera mundial.

Com a mudança do padrão clássico de soberania estatal, diante da crescente integração proporcionada pela globalização, que provoca a limitação da competência, mandato e autoridade dos Estados nacionais, outros atores, como organizações internacionais, empresas multinacionais e organizações não governamentais, passam a ocupar novos e importantes papéis na discussão e solução de problemas. Trata-se da chamada “governança sem governo”. Enquanto os governos se baseiam em atividades sustentadas por uma autoridade formal e pelo poder de polícia para garantir as políticas instituídas, a governança diz respeito a “atividades apoiadas por objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências” (ROSENAU, 2000, p. 15).<sup>1</sup>

A governança global surge dentro de um novo paradigma, que é o da sociedade global. Nela, há a passagem do Estado soberano, único e absoluto ator a exercer o poder, tanto no plano nacional quanto internacional, para uma nova situação, na qual existem dois outros níveis de poder: o transnacional e o supranacional. Nessa nova configuração, o poder é dividido entre Estados e outras entidades, e tornam-se necessárias novas instituições, caracterizadas por regimes internacionais. A governança global surge como um sistema que não se limita às atividades dos Estados: “ela se distingue também pela existência de uma infinidade de atores, muitos deles não estatais, que contam com suas próprias estruturas e processos de decisão”. (MATIAS, 2005, p. 462).

A definição de governança global passa por quatro dimensões que, em conjunto, formam o seu arcabouço (GONÇALVES, 2011):

- a) Seu caráter instrumental, o que significa que ela é um meio, instrumento, ferramenta capaz de produzir resultados eficazes diante de problemas e desafios globais;<sup>2</sup>
- b) A participação ampliada nos processos de decisão, envolvendo tanto a dimensão estatal quanto organizações internacionais, empresas transnacionais e organizações não governamentais;
- c) A busca do consenso e da persuasão nas relações e ações, muito mais do que a coerção e a obrigação de cumprir;
- d) Sua dimensão institucional, ou seja, sua relação com arranjos de natureza institucional, na medida em que a construção da governança envolve o estabelecimento e operação de regras, as instituições sociais capazes de designar papéis e guiar a interação de agentes, facilitar a cooperação e diminuir os problemas de ação coletiva num mundo cada vez mais interdependente. (YOUNG, 1994, p. 15)

<sup>1</sup> A governança não exclui, porém, a dimensão estatal. Ela abrange as instituições governamentais, mas o fato que a distingue é ela abarcar “também os mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e organizações dentro de sua área de atenção tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas”. (ROSENAU, Ibid., p. 15-16).

<sup>2</sup> Apesar da governança ter um caráter instrumental, não se deve perder de vista que ela é uma atividade, com papel prático e propositivo, cuja função primária é agir, sem autoridade soberana, sobre questões que transcendem as fronteiras nacionais. Essa dimensão é destacada por FINKELSTEIN (1995, p. 369): “o estudo da governança global está preocupado não apenas com decisões, mas também com suas consequências, isto é, efeitos alocativos, programas e projetos, eficácia, aceitação e implementação doméstica”.

## Instituições e Regimes Internacionais

A ideia de governança compreende, portanto, a construção de instituições, ou seja, regras que possam contribuir para a solução de conflitos e promover a cooperação entre vários atores. A importância das instituições internacionais na construção da governança é salientada por autores como KEOHANNE e NYE (2000, p. 12): “Governança refere-se à emergência e reconhecimento de princípios, normas, regras e procedimentos que tanto provêm padrões aceitáveis de comportamento público como são seguidas suficientemente para produzir regularidades comportamentais”, ou KJAER (2010, p. 10): “Uma definição institucional ampla refere-se assim à governança como o estabelecimento de regras, a aplicação de regras e o cumprimento dessas regras”.

Nessa mesma linha, matéria publicada na revista THE ECONOMIST (2009/2010), abordando a ideia de progresso ao longo da história da humanidade, culmina com o papel da governança como elemento fundamental nessa trajetória. Governança é um sistema democrático de leis e instituições sociais, de tal maneira que são as regras e instituições que vão garantir a livre opinião, o sufrágio universal e a igualdade perante a lei. O progresso está, portanto, ligado à governança, ou seja, à regulação estabelecida por mecanismos de consenso democrático, traduzida em instrumentos normativos capazes de assegurar a concórdia e a paz.

Instituições são, em essência, regras do jogo, sejam elas formais ou informais. Elas “compreendem regras formais, limitações informais (normas de comportamento, convenções e códigos de conduta autoimpostos) e os mecanismos responsáveis pela eficácia desses dois tipos de normas” (NORTH, 1994, p. 13). As instituições são, como destaca YOUNG (1994, p. 26), “um conjunto de regras ou convenções (tanto formais como informais) que definem uma prática social, atribuem papéis a participantes individuais nessa prática, e guiam as interações entre os ocupantes desses papéis”. KOREMENOS, LIPSON e SNIDAL (2004, p. 2) seguem essa opinião, embora deixando de lado a dimensão informal das regras: “definimos instituições internacionais como arranjos explícitos, negociados entre atores internacionais, que prescrevem, proíbem e/ou autorizam comportamentos” e que “são também fruto de acordo”.

Na medida em que a governança é construída e praticada em bases institucionais, isto é, alicerçada em normas aceitas pelos atores sociais, ela acaba por aproximar-se do conceito de regimes internacionais. A clássica definição de KRASNER (1983, p. 2) assinala que regimes são “conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, explícitos ou implícitos, em torno dos quais convergem as expectativas dos atores numa dada área das relações internacionais”. Regimes são, portanto, arranjos institucionais permanentes criados para facilitar o entendimento e promover a cooperação.

A ênfase na questão institucional afasta tanto a teoria da governança como a dos regimes internacionais das abordagens baseadas essencialmente em relações de poder, como é o caso do realismo. Para essa corrente, o interesse é definido em termos de distribuição de poder, e é destacada a dimensão da força como elemento fundamental nas relações internacionais, minimizando o papel das negociações e acordos. Dessa forma, pouco ou nenhum espaço se abre para a dimensão institucional, e a importância e a função da governança e de regimes internacionais é reduzida ou insignificante, na medida em que princípios, regras ou normas não têm impacto significativo no comportamento dos atores e nos resultados das ações sociais.

Abordagens baseadas em interesses (identificada com a chamada escola neoliberal<sup>3</sup>) levam à construção de mecanismos de cooperação, enquanto aquelas baseadas no conhecimento (própria dos cognitivistas) enfatizam a dinâmica do conhecimento, comunicação e identidades (HASENCLEVER, MAYER e RITTBERGER, 1997). Ambas ressaltam e salientam o papel das regras e normas, essenciais em teorias que valorizam interesses e cooperação, por um lado, e conhecimento e comunicação, por outro.

3 Trata-se do neoliberalismo das Relações Internacionais, distinto do puro e simples liberalismo econômico. Naquele, os Estados continuam atores fundamentais, e baseiam sua ação pela lógica da maximização do poder. No entanto, neoliberais (Relações Internacionais) admitem que em áreas diversas é possível haver formas de cooperação que favoreçam ganhos absolutos, mesmo em condições de anarquia, e eficácia é atribuída às instituições. (COSTA, 2011).

## Regimes Internacionais como Ações de Governança

Governança global e regimes internacionais não se confundem num corpo analítico único, nem se reduzem a abordagens semelhantes que destacariam, com características análogas, o papel das instituições na solução de questões internacionais. Há, entretanto, relação entre os dois conceitos. Partindo da definição mais ampla de governança, torna-se mais simples compreender a diferença. Governança é a totalidade das maneiras pelas quais são administrados os problemas comuns. Regimes internacionais seriam, portanto, uma das maneiras possíveis de promover a governança global. Nessa linha, caberia apontar que governança é gênero enquanto regimes são espécie. Ou seja, na medida em que governança diz respeito à busca de solução de problemas comuns, os regimes seriam uma das possibilidades de promover a governança. Pode-se então sustentar que todos os regimes internacionais representam ações ou sistemas de governança, mas nem todas essas ações ou sistemas se resumem a regimes.

Um exemplo de ação de governança não identificado com regimes internacionais é a participação efetiva da sociedade civil nos processos de tomada de decisão, presente em vários organismos internacionais, e mesmo na discussão e estabelecimento de tratados ou convenções. A transparência na condução dos negócios e atividades públicas é outra típica ação de governança. Em ambos os casos, não há questões institucionais envolvidas, pelo menos diretamente.

Outro ponto importante na distinção entre governança global e regimes internacionais diz respeito ao caráter específico das abordagens. Enquanto a governança tem um caráter mais amplo e aberto, os regimes são conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão referidos a questões específicas, ou pelo menos um conjunto limitado de questões. Assim, YOUNG (1989, p. 12) define regimes como instituições sociais dirigindo as ações daqueles envolvidos em atividades específicas e também como sistemas de governança criados para lidar com um conjunto mais limitado de questões ou uma área temática única (Idem, 1994, p. 26).

Distinção semelhante pode ser notada quando se confrontam ordens internacionais – arranjos estruturais governando as atividades de todos, ou quase todos, os membros da sociedade internacional em relação a um vasto conjunto de assuntos – e regimes internacionais – arranjos mais especializados que pertencem a atividades, recursos e áreas geográficas mais bem definidas que se referem a algum subconjunto da sociedade internacional. Ordem política internacional e ordem política econômica são expressões adequadas, com caráter amplo, envolvendo, cada uma delas, regimes específicos.<sup>4</sup> Da mesma forma, é correto referir-se a Governança Ambiental Global, mas não a Regime Internacional do Meio Ambiente. Há, sim, vários regimes que tratam de questões ambientais específicas, como o que trata da proteção da camada de ozônio ou que cuida do compartilhamento de recursos naturais no Oceano Ártico.

HAGGARD e SIMONS (1987, p. 495) salientam que regimes são exemplos de comportamento cooperativo, e de fato facilitam a cooperação, mas esta pode existir mesmo na ausência de regimes estabelecidos. Ou seja, a governança pode ser promovida em situações onde não existem regimes. E vão além, ao apontar que “expectativas convergentes” podem ou não estar ligadas a acordos explícitos: “podem, de fato, surgir num meio caracterizado por conflito substancial” (Ibid, p. 496).

ROSENAU (op. cit.) também faz a distinção entre os dois conceitos: governança global e regimes internacionais. Embora ambos abranjam atores governamentais e não governamentais que concordam que a cooperação em nome de seus interesses compartilhados justifica a adoção de princípios, regras, normas e procedimentos, e que não haja também nos regimes autoridade central (o que seria equivalente ao conceito de “governança sem governo”), “eles estão longe de ser a mesma coisa” (Ibid., p. 21). A governança é um conceito muito mais amplo, e refere-se a entendimentos necessários quando há hiatos ou conflitos entre regimes, e, portanto, situa-se num plano acima deles.

4 A ordem econômica internacional compreende, por exemplo, o regime do comércio internacional, o regime monetário internacional e o regime que trata do investimento direto estrangeiro.

Além disso, insiste no caráter específico dos regimes internacionais: a governança tem a ver com a ordem global, e não está restrita a uma esfera singular, enquanto os regimes se caracterizam pela limitação a uma área temática.

Outro ponto importante é o salientado por STOKKE (1997). A teoria dos regimes internacionais preocupa-se muito mais com os Estados nacionais e com as relações interestatais, enquanto a governança global destaca muito mais o envolvimento de atores transnacionais (organizações não governamentais internacionais e empresas multinacionais) na criação e operação das regras. Há duas implicações nessa constatação: a) ao contrário do que acontece no estudo da governança global, as análises baseadas em regimes consideram apenas processos relacionados às regras de nível internacional, fazendo com que regimes privados – aqueles onde os membros são organizações privadas mais do que Estados – recebam pouca atenção; b) as ligações entre regimes internacionais e a interação transnacional seja pouco explorada, incluindo se mecanismos considerados relevantes para moldar processos relativos aos regimes internacionais seriam também aplicáveis a modelos transnacionais (Ibid, 1997, p. 29).

Para STOKKE (1997, p. 30), “o conceito de governança presente nas análises de regimes é mais restrito do que aquele presente na governança global”. Em termos de *localização*, a teoria dos regimes está muito mais preocupada com as relações interestatais, enquanto a governança global se refere à criação e operação de regras em outros níveis, bem como com o envolvimento de atores transnacional e subnacionais. Quanto à *esfera de ação*, a teoria dos regimes seguiu a linha do Direito Internacional e a escola da interdependência, operando em áreas temáticas singulares, uma abordagem distinta que a governança global buscar transcender.

Instituições importam e têm consequências para o desenvolvimento de mecanismos de cooperação e da ação conjunta para a solução de problemas comuns. Essa é a ideia fundamental do moderno institucionalismo, no qual está claramente baseada a teoria dos regimes internacionais. A governança global – um conceito muito mais amplo – também exige, para sua aplicação, a presença de uma dimensão institucional: princípios, normas e regras que regulam a participação, a tomada de decisões, a construção de consensos, a aplicação e o monitoramento das ações de governança. Instituições são, portanto, o elemento comum entre governança e regimes.

No entanto, os dois conceitos não devem ser confundidos. Governança é um meio-processo de solução de problemas comuns, com participação ampliada, que opera através do consenso e baseada em regras e instituições. Regimes são princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão construídos em torno de um tema específico. Eles lidam com elementos comuns, o principal deles sendo a dimensão institucional (embora a teoria dos regimes já reconheça, com ênfase menor, o significado e o papel dos atores não estatais e as relações entre áreas temáticas).

A materialização da governança global passa normalmente pela articulação explícita de pactos e contratos em diferentes áreas, que precisam ser coordenados e codificados em instrumentos comuns, como convenções e tratados. Regimes são formas concretas e objetivas de articulação de interesses, superação de problemas de ação coletiva e de solução de problemas. Logo, os regimes internacionais não são ou constituem a governança global: representam, quando construídos e postos em prática, ações da governança global.

## Referências

- COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa Comunidade Global. O Relatório da Comissão sobre a Governança global*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.
- COSTA, José Augusto Fontoura. “Regimes Internacionais”. In: GONÇALVES, Alcindo e COSTA, José Augusto Fontoura. *Governança Global e Regimes Internacionais*. São Paulo: Almedina, 2011.
- FINKELSTEIN, Lawrence S. “What is Global Governance”. *Global Governance*. nº 1, 1995. pp. 367-372. Disponível em <<http://classes.maxwell.syr.edu/intlmgt/readings/Finkelstein.PDF>>. Acesso em 27/3/2011.
- FREY, Klaus. “Development, good governance and local democracy”. *Brazilian Political Science Review*. (on line). Rio de Janeiro: v. 2, n.2, july/dec. 2008, pp. 39-73. Disponível em <[http://socialsciences.scielo.org/pdf/s\\_bpsr/v3nse/a07v3nse.pdf](http://socialsciences.scielo.org/pdf/s_bpsr/v3nse/a07v3nse.pdf)>. Acesso em 20/3/2011.

- GONÇALVES, Alcindo. “Governança Global”. In: GONÇALVES, Alcindo e COSTA, José Augusto Fontoura. *Governança Global e Regimes Internacionais*. São Paulo: Almedina, 2011.
- HAGGARD, Stephan, SIMMONS, Beth A. “Theories of International Regimes”. In: *International Organizations*. v. 41, n. 3. Cambridge, MA: IO Foundation and the MIT, 1987.
- HASENCLEVER, Andreas, MAYER, Peter, RITTBERGER, Volker. *Theories of international regimes*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- KEOHANNE, Robert O, NYE, Jr. Joseph S. “Introduction”. IN: NYE, Joseph S. e DONAUHE, John D. (ed). *Governance in a Globalizing World*. Washington, DC: Brooking Press, 2000. pp. 1-44.
- KJAER, Anne Mette. *Governance*. Cambridge: Polity Press, 2010.
- KOREMENOS, Barbara, LIPSON, Charles, SNIDAL, Duncan. “The rational design of international institutions”. In: KOREMENOS, Barbara, LIPSON, Charles, SNIDAL, Duncan (org). *The rational design of international institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. pp. 1-40.
- KRASNER, Stephen D. “Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables”. In: KRASNER, Stephen D. (org). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983. pp. 1-21.
- MATIAS, Eduardo Felipe P. *A Humanidade e suas Fronteiras: do Estado Soberano à Sociedade Global*. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- NORTH, Douglass C. *Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1993.
- ROSENAU, James N. “Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial”. In: ROSENAU, James N. e Czemi-  
piel, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. pp. 11-46.
- STOKKE, Olav Schram. “Regimes as Governance Systems”. In: YOUNG, Oran R. (ed). *Global Governance – drawing insights from the environmental experience*. Cambridge and London: The MIT Press, 1997, pp. 27-63.
- THE ECONOMIST. “Onwards and upwards – the idea of progress”. December 19<sup>th</sup> 2009 – January 1<sup>st</sup> 2010. pp. 37-40.
- YOUNG, Oran R. *International Cooperation: building regimes for natural resources and the environment*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1989.
- \_\_\_\_\_. *International Governance: protecting the environment in a stateless society*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1994.

## Resumo

O artigo apresenta os conceitos de Governança Global e Regimes Internacionais, e discute a relação entre eles, mostrando seu núcleo comum – a questão institucional. Destaca ainda que, embora relacionados entre si, são conceitos distintos, concluindo que Regimes Internacionais são ações e sistemas da Governança Global.

## Abstract

The article presents the concepts of Global Governance and International Regimes, and discusses the relations between both ideas, encompassing the common core – the institutional question. It also highlights the difference between concepts, although recognizing its relations, concluding that International Regimes are Global Governance’s actions and systems.

Palavras-Chave: Governança Global, Regimes Internacionais, Instituições.

Key- Words: Global Governance, International Regimes, Institutions

Enviado em 14/04/2011

Aceito em 22/06/2011

# Alemanha em má companhia com os Estados BRIC? A abstenção alemã da Resolução 1973 de 2011 do Conselho de Segurança da ONU

Germany in bad company with the BRIC-states? The German  
abstention to the UN Security Council Resolution 1973 (2011)

Sven Peterke\*

Meridiano 47 vol. 12, n. 125, mai.-jun. 2011 [p. 46 a 52]

## Introdução

Após semanas de negociações diplomáticas complicadas, o Conselho de Segurança da ONU aprovou, em 17 de março de 2011, a Resolução 1973. O documento exige o fim das confrontações armadas na Líbia, estabelece um embargo de armas, assim como uma zona de exclusão aérea. No mais, contém uma autorização dos Estados-membros da ONU para impor essa zona por meio de medidas militares e proteger a população civil. Assim, a Resolução 1973 é a base legal dos atuais ataques armados contra o ditador Muammar Gaddafi, os legitimando e restringindo ao mesmo tempo.

A República Federal da Alemanha não acompanhou os votos a favor dos seus parceiros na União Européia e na OTAN; absteve-se junto com o Brasil, Rússia, Índia e China, os BRIC. Este fato causou consideráveis irritações nos países ocidentais, em particular na França, aliado íntimo da Alemanha, que tinha fortemente promovido a intervenção militar. Com efeito, trata-se de um princípio fundamental da política externa alemã ser parceiro calculável e de confiança, encontrando-se suas raízes históricas no fato de que agradece àqueles países por sua própria liberdade, bem como por a sua reconstrução e reintegração na comunidade internacional de Estados. A abstenção alemã deixou a impressão de que o país esqueceu que a defesa dos valores da liberdade e da democracia requer, em circunstâncias excepcionais, medidas militares, pois não queria sancionar uma ação multilateral, que, ao menos oficialmente, serve para apoiar um povo sumprido por seu próprio governo.

## O pecado original

Até março de 2011, houve um caso só em que o governo alemão abandonou o princípio de evitar *Sonderwege* (“caminhos especiais”). Este “pecado original” ocorreu em 2003, quando ele, como membro não-permanente do Conselho de Segurança da ONU, recusou-se a autorizar uma guerra contra o Iraque. Na época, a Alemanha era representada pelo Chanceler socialdemocrata Gerhard Schröder, logo chamado pela administração de George W. Bush de “Mr. No”. Sabe-se que a Dra. Angela Merkel e seu agora Ministro de Relações Exteriores, Dr. Guido

\* Professor do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba – UFPB (speterke@yahoo.de).

Westerwelle, criticavam a posição tomada por Schröder como “isolacionista”, embora se deva anotar que a França compartilhasse dessa conduta. Agora, Merkel repetiu o “pecado original”, porém, de um modo mais “isolacionista” ainda, pois desta vez se contrapôs a uma ação militar autorizada pelo Conselho de Segurança, aprovada, sem exceções, por todos os seus parceiros ocidentais representados neste órgão principal da ONU.

Na conferência de imprensa, após a votação sobre a Resolução 1973, o Ministro *Westerwelle* declarou que a apoiava. Um dia antes, tinha anunciado no *Bundestag*, o parlamento federal, que rejeitava uma intervenção militar na Líbia. Aumentando as irritações nacionais e internacionais sobre a posição alemã, a Chanceler Merkel manifestou compartilhar “ilimitadamente” os objetivos da resolução da ONU, ao tempo em que enfatizava que a Alemanha não pretendia empregar medidas militares. Acrescentou que a posição alemã não devia ser confundida com “neutralidade”. Ressalva-se, porém, que a Resolução 1973 não obriga governo algum a participar ativamente com suas próprias forças armadas das ações militares contra a Líbia, nem prevê tropas terrestres num país praticamente sem florestas e com uma população relativamente pequena e uma infra-estrutura rudimentar.

Diante desse pano de fundo, pergunta-se: como se explica a abstenção alemã? Quais as reações no lado dos seus parceiros ocidentais? Como avaliar o fato de que os BRIC se abstiveram, aparentemente demonstrando unidade política? A Alemanha solidarizou-se com estes quatro Estados por razões estratégicas, arriscando sua reputação como parceiro calculável e de confiança dos seus aliados?

## Reações

Enquanto Gadaffi elogiou a posição alemã, os governos ocidentais reagiram, em primeiro lugar, com silêncio à abstenção alemã. Na arena diplomática, isto corresponde a uma repreensão leve, indicando a existência de irritações. Somente na França, o Ministro da Defesa, Gérard Longuet, não conseguiu esconder sua decepção. Na *Assemblée nationale*, comentou a oferta alemã de participar na missão humanitária na Líbia, sendo uma espécie de “prova oral de reposição”.

Na imprensa internacional, a crítica mais dura foi igualmente feita por um francês. O filósofo Bernard-Henry Lévy avaliou a abstenção como uma “catástrofe”. para que Alemanha ainda tivesse de “pagar armagamente”. Outros analistas no exterior, como o professor de Relações Internacionais na Universidade de Zurique (Suíça), Dieter Ruloff, em entrevista para a *Basler Zeitung*, concluíram que, particularmente os governos em Londres e Paris, se sentiram “atacados pelas costas” diante da postura alemã.

No *Bundestag*, houve uma aprovação geral da posição alemã pelos Deputados. O partido que aplaudiu mais forte foi o *Die Linke* (“A Esquerda”). Os socialdemocratas e o Partido Verde criticaram menos o fato da não participação alemã na ação militar, mas o curso de ziguezague do governo. Interessantemente, entre os políticos mais insatisfeitos com a abstenção, encontraram-se altos membros do partido político de Merkel, por exemplo, o Presidente do *Bundestag*, Dr. Nobert Lammert, criticando que não houvesse um automatismo entre a aprovação da resolução e uma participação das forças armadas alemãs.

O professor Jürgen Habermas, analisando as decisões na política externa desde a queda do “muro”, observou que sua pátria comportava-se cada vez mais como um poder médio, consciente do seu valor, começando a deixar atrás sua cultura de discricção. Criticou Merkel por seu estilo político, sendo “*Demoskopie geleitete Machtpragmatik*”: pragmática de poder guiada pela demoscopia. Bernhard Stahl, professor de Relações Internacionais na Universidade de Passau, falou de um “momento vergonhoso”, pois a abstenção contrariou “todos os princípios”. Citou livro do filósofo canadense Michal Walzer, de 1977, sobre “*Just and Unjust War*” e os critérios que propunha. Stahl sustentou que a situação na Líbia, em que um ditador está há 40 anos no poder, recruta mercenários no exterior e bombardiava seu próprio povo, é um caso *par excellence* para uma intervenção humanitária. Lembrou também do fato de que a Alemanha reconheceu na ONU a “*responsibility to protect*” (R2P, a “responsabilidade de proteger”), mas

agora não quer responder de acordo com os princípios declarados, solidarizando-se com o “Putin, os autocratas chineses, Le Pen e Gadaffi”.

No entanto, outros analistas das relações internacionais tomaram uma posição mais cética, questionando, por um lado, a qualidade das informações disponíveis sobre as presumíveis atrocidades cometidos por Gaddafi, e, por outro, não acreditando que a Resolução 1973 comprovasse a prontidão da comunidade dos Estados para responder por graves violações de direitos humanos. O professor de Filosofia do Direito da Universidade de Mainz, Reinhard Merkel, referiu-se ao Immanuel Kant que, em a Paz Perpétua, de 1796, já havia se posicionado contrariamente às intervenções em guerras civis, pois se tratavam de violações ao direito de um “povo lutar contra uma doença interna”. Seu ilustre colega de Berlim, Professor Christian Tomuschat contradisse essa interpretação, apontando o fato de que o conflito não se enquadrava no sistema interestatal clássico, mas se tratava de uma intervenção do Conselho de Segurança da ONU.

Em resumo, a abstenção alemã provocou, sim, irritações políticas, mas reações mais fortes entre os intelectuais.

## Causas internas da abstenção alemã

Uma explicação para isso é que tanto na política interna quanto na política internacional prevalece a impressão articulado por Habermas, a saber, que há menos motivos éticos e genuinamente políticos atrás da posição de Merkel, mas, antes de mais nada, a pretensão de se manter no poder. De fato, recomenda-se analisar a abstenção alemã no Conselho de Segurança pela ótica das *domestic politics*.

Desde 2010, o governo conservador de Merkle do seu parceiro liberal Westerwelle está caindo na opinião pública. Uma razão importante é que ele não parece possuir um verdadeiro programa ou até visão estratégica política, comportando-se regularmente sem orientação, somente reagindo e correndo atrás dos problemas. Em consequência disso, os dois partidos perderam o governo no Estado mais populoso, a Renânia do Norte-Vestfália, preparando-se para um “super-ano” de eleições difíceis em 2011, não qual serão determinados novos governos em outros 7 dos 16 Estados alemães.

Nas primeiras eleições em fevereiro deste ano, o partido de Merkel perdeu novamente, desta vez, o governo em Hamburgo, esperando com mais medo ainda pelas eleições em Saxônia-Anhalt, Bade-Vurtemberg e na Renânia-Palatinado no fim de março. Já tendo grandes dificuldades de defender o apoio financeiro para a Grécia e outros Estados endividados na União Européia, aconteceu poucas semanas antes dessas eleições a catástrofe de Fukushima que provocou outra onda de fortes reações políticas na Alemanha. Milhares de pessoas, junto com os partidos da oposição, os socialdemocratas, o Partido Verde e a Esquerda, manifestaram-se nas ruas para reivindicar a renúncia à energia nuclear. Interessantemente, foi um dos maiores sucessos do governo Schröder e seu parceiro, o Partido Verde, ter decidido por lei desligar todas as usinas nucleares até 2020. Como os socialdemocratas foram os parceiros no primeiro governo de Merkel, este compromisso foi até 2009 inegociável. Quando Merkle formou seu segundo governo com os liberais, um dos seus primeiros atos foi prorrogar, sem necessidade política alguma, o prazo até 2035.

Há 58 anos o partido conservador estava governando, com ou sem os liberais em Bade-Vurtemberg, sempre vencer com grande facilidade as eleições no terceiro Estado mais populoso da Alemanha. Desta vez, contudo, devido a decisões políticas impopulares do governo estadual, houve leves dúvidas sobre a sua reeleição. Com Fukushima agravou-se o cenário de perder o governo neste Estado importante. Tentando evitar a próxima derrota política, Merkle optou por desligar imediatamente as sete usinas nucleares mais antigas e declarou uma moratória de três meses para refletir sobre a política energética alemã.

Neste contexto político, também ocorreu, dez dias antes de duas eleições importantes, a votação no Conselho de Segurança sobre a Resolução 1973.



Presentemente, convencer o povo alemão da necessidade de se engajar num outro conflito armado é algo bem complicado. A razão principal é a participação das suas forças armadas na missão da paz no Afeganistão que o governo Merkel “herdou” do governo Schröder.

O preço que a Alemanha tinha de pagar nas suas relações exteriores para o não apoio da guerra ilegal contra o Iraque foi, entre outros, assumir mais responsabilidade no Afeganistão. O então Ministro da Defesa, Dr. Peter Struck, cumpriu as exigências dos seus aliados, declarando que “a segurança alemã está defendida no Hindokush”. No entanto, até hoje a maioria do povo alemão não acredita nesse raciocínio, observando o engajamento das suas forças armadas com muito ceticismo. Desde 2002, 42 soldados alemães morreram na operação *Enduring Freedom*. No mais, houve operações militares sob comando alemão resultando em altos números de mortos na população civil afegã, aparentemente desnecessários e devidos à falta de diligência dos militares responsáveis.

No entanto, é muito difícil para a Alemanha se retirar deste compromisso internacional. Trata-se para os seus aliados ocidentais de uma questão da solidariedade e de custos divididos. No política interna, porém, a permanência alemã no Afeganistão é vista cada vez mais criticidade.

Diante desse pano, é relativamente seguro dizer que Merkel optou mais uma vez por uma “pragmática de poder guiada pela demoscopia”. Com certeza, ela recordou o fato de que o governo do socialdemocrata Schröder foi reeleito em 2003, em primeiro lugar por conta da sua rigorosa oposição contra a guerra no Iraque. Só que, em 2011, a grande maioria do povo alemão considerou o curso de reviravolta do governo em vários campos políticos como mero populismo da Chanceler Merkel. Prova disso é o resultado das eleições em Bade-Vurtemberg que pôs fim aos 58 anos do governo conservador: pela primeira vez na história da República Federal da Alemanha, o Partido Verde recebeu, no nível estadual, mais votos do que os socialdemocratas e formou um governo com eles como “parceiro júnior”. Portanto, a pressão política ao governo Merkel continua a ser grande.

O que dificulta a sua situação é o fraco desempenho do Partido Liberal do Ministro das Relações Exteriores Westerwelle nas últimas eleições, que não é mais representado ou somente de modo marginal em vários parlamentos estaduais. Muitos membros do Partido Liberal culpam Westerwelle por este resultado. Seu desempenho como chefe do Ministério das Relações Exteriores é avaliado de forma negativa. A pressão política a Westerwelle ficou tão grande, que ele renunciou ao cargo de Vice-Chanceler e Presidente do Partido Liberal. O novo vice-chanceler e presidente dos liberais será o ex-Ministro da Saúde e agora Ministro da Fazenda, Dr. Philip Rösler. Westerwelle é um *lame duck*, sua carreira política está em declínio. Ninguém sabe, quanto tempo ele ainda continuará como ministro. Mas se ele sair deste cargo, ninguém pode garantir que Merkel se mantenha no poder.

No entanto, neste momento, o governo conservador-liberal dispõe de uma maioria estável no *Bundestag* (Peterke, p. 12) e não há verdadeira alternativa para Merkel, nem no seu próprio partido, nem na oposição. Mesmo assim, as próximas eleições de 2011 podem agravar seus problemas e fortalecer a impressão geral de que a política de Merkel carece de objetivos definidos e baseados em visões políticas e valores éticos.

## Consequências

Quanto às consequências internacionais da postura alemã, é ainda cedo demais para chegar a algumas conclusões finais. Não obstante, parece possível fazer uma leitura provisória, analisando, por um lado, alguns aspectos das suas atuais relações internacionais com seus parceiros ocidentais, e, por outro lado, iluminando a presumível unidade entre os Estados BRIC e a Alemanha.

Começando com o único Estado que explicitamente criticou a Alemanha, a França, observa-se, primeiro, que esta crítica foi feita pelo “amigo melhor” e não resultou em algo que pode ser qualificado como crise política entre os dois países. Muito mais, os seus governos sabem da necessidade de colaborar estreitamente, entre outros, para resolver a crise na zona do Euro. Talvez até haja determinada compreensão extra-oficial pela tentativa de Merkel

de evitar uma crise política no seu governo. Como muito indica, a crítica feita pelo Governo Sarkozy está também ligada a motivos políticos internos. Foi ele quem recebeu pomposamente o ditador Gaddafi em dezembro de 2007 e ficou completamente surpreendido pelas revoltas na Tunísia e no Egito, colocando em xeque suas qualidades como líder da *grande nation* que defende com firmeza os valores de *liberté, égalité e fraternité* entre os povos.

Menos firme do que Sarkozy foi o desempenho do Presidente Norte-americano, Barak Obama, que foi eleito por cidadãos americanos crentes em “change”, inclusive nas relações exteriores do seu país, esperando por uma política menos bélica, mais pacífica. Por muito tempo, ele tinha hesitado, mas finalmente demonstrou liderança política, assim contrariando a crítica feita pelos “falcões” republicanos à sua Administração. O ex-Ministro das Relações Exteriores da República Federal da Alemanha, Josef Fischer, acredita que a abstenção alemã teve como consequência direta o fim das discussões com Washington sobre a concessão de uma “cadeira” para Alemanha no Conselho de Segurança da ONU. Outros analistas, como Gartzke, sustentam, porém, que essa chance sempre foi virtual porque não há verdadeiros interesses daqueles que têm poder de veto, em particular os europeus, em alterar a estrutura pós-guerra existente, menos ainda a favor da Alemanha. Conforme ele, a abstenção alemã pode até ter consequências positivas. Como a maioria na Assembléia Geral parece não apoiar a ação militar internacional na Líbia, há uma maior probabilidade para Alemanha de ser reeleita como membro não-permanente do Conselho de Segurança.

Sob uma perspectiva de vantagens econômicas, é difícil dizer que tais interesses realmente motivaram a abstenção do Governo alemão. Alguns autores, como Renard, tentaram explicá-la por um “neo-Thatcherism”, a saber, que os alemães não querem mais gastar dinheiro para outros. No entanto, como sempre, a Alemanha dividirá os custos das operações militares com os seus aliados ocidentais. No mais, já participa nas operações militares disponibilizando suas aeronaves de espionagem, os AWACS, voando, porém, seguramente a 3.000 metros de altura. Igualmente não existem interesses econômicos vitais da Alemanha na Líbia. Ao mesmo tempo, não é evidente que a Alemanha poderá beneficiar-se economicamente da sua presumível solidariedade com os BRIC. O que pode ser dito é que a abstenção foi bem vinda por estes Estados, pois atribuiu mais legitimidade a sua posição.

## Os BRIC

Quanto à presumível unidade política dos BRIC, é controversa entre analistas, se eles, como Wagner e Jackman acreditam, se quiseram efetivamente se opor, com sua abstenção, à intervenção militar na Líbia.

Dois Estados – China e Rússia – têm poder de veto no Conselho de Segurança e, portanto, tinham a possibilidade de impedir a Resolução 1973. É conhecida a oposição tradicional da Rússia e da China contra a “responsabilidade de proteger”. Ambos os países estão envolvidos em conflitos em territórios sob seu controle, por exemplo, no Cáucaso e no Tibet, razões importantes porque eles costumam enfatizar o princípio da não-intervenção. Todavia, desta vez foi muito difícil se aliar indiretamente com Gaddafi, bloqueando a Resolução 1973. Ele mesmo tinha se isolado mais e mais; até o próprio Embaixador distanciou-se publicamente do seu regime, exigindo sanções contra ele; a Liga Árabe declarou-se favorável a um zona de exclusão aérea.

No mais, a falta de interesses econômicos vitais na Líbia parece ter facilitado o não-uso do poder de veto. Como muito indica, a China poderia perder, no caso da derrota de Gaddafi, contratos no valor de 18 bilhões de dólares, sem contar que comprou grande parte da indústria petrolífera. A Rússia gostaria de fechar negócios de armas no valor de sete bilhões de dólares, assim como outro sobre um projeto ferroviário. No entanto, parece difícil derivar destes fatos interesses que realmente possam ser classificados como “vitais”.

Sob a perspectiva dos BRIC como bloco político, é interessante observar que a Rússia e a China compartilham com a Índia e a África do Sul - fazendo parte dos BRIC(S) desde dezembro de 2010 - uma história de intervenções militares ou, ao menos, apoio oficial por estes. Neste contexto, o Brasil é a exceção. A África do Sul, por sua vez,

até tinha votado a favor da Resolução 1973; fato que poderia ser tomado para afirmar que não havia uma posição acordada entre estes Estados. Só no dia 4 de abril de 2011, na terceira cimeira dos BRIC, em Sanya (China), eles condenaram juntamente o emprego de força contra a Líbia, embora evitando crítica direta à OTAN que assumiu o comando sobre as operações militares.

Renard observa que a abstenção possibilitou aos Estados BRIC manter sua atitude anti-americana e criticar o “intervencionismo ocidental”. Para alguns autores marxistas, como Chan, missão central desta nova aliança é ganhar mais influência na política mundial, não somente na esfera econômica, mas também militar, até agora dominada pelos Estados Unidos e seus aliados ocidentais. Sob essa perspectiva, a abstenção dos BRIC serviu, entre outros motivos, para assegurar interesses econômicos colocados em xeque não caso da derrota do Gaddafi. Ao mesmo tempo parece possível verificar a outra parte tese, pois os BRIC exigiram na sua declaração de Sanya uma reforma abrangente das Nações Unidas, inclusive do Conselho de Segurança.

## Alemanha na má sociedade?

Como dito, é ainda cedo demais para falar com firmeza sobre os impactos da abstenção alemã na votação sobre a Resolução 1973. O certo é que ela resultou em vários dilemas éticos e políticos para o governo alemão que parece ter optado por um curso de zigue-zague para assegurar, antes de mais nada, sua base de poder. Assim a explicação da sua posição encontra-se primariamente nas *domestic politics*. Pelo menos, não há índices suficientes para concluir que o país pretendeu se solidarizar com os BRIC. Mesmo assim, o voto alemão atribuiu mais legitimidade a sua abstenção, e, por isso, foi bem vindo por seus governos. Para estes, a abstenção foi bem mais vantajosa e mais fácil de justificar tanto na política interna quanto na política externa.

Talvez hoje seja um pouco menos difícil para Estados como a Alemanha se distanciar em determinados pontos e momentos de seus aliados. Se é, porém, possível falar de um mundo pós-americano, como Reynard acredita – um mundo menos dominado pelos Estados Unidos e mais fragmentado, querendo complicar a cooperação internacional necessária para resolver desafios globais – continua uma questão aberta. Em qualquer caso, a abstenção alemã ainda não serve para tal indicador, pois continua a ser um acontecimento excepcional.

## Bibliografia

- Chan, John. BRICS-Gipfel verurteilt „Gewaltanwendung“ gegen Libyen, 20 de abril de 2011. Disponível em: [www.wsws.org](http://www.wsws.org) (acesso em 05/05/2011).
- Gartzke, Ulf. Deutschlands Enthaltung bei UNO-Sicherheitsratsresolution 1973. *Politischer Sonderbericht aus den Vereinigten Staaten von Amerika*, No. 05/2011, 29 de março de 2011. Hanns-Seidel-Stiftung. Disponível em: [www.hss.de/fileadmin/media/downloads/Berichte/110329\\_PB\\_Washington.pdf](http://www.hss.de/fileadmin/media/downloads/Berichte/110329_PB_Washington.pdf) (acesso em em 05/05/2011).
- Habermas, Jürgen. Merkels von Demoskopie geleiteter Opportunismus, *Süddeutsche Zeitung*, 7 de abril de 2011.
- Meier, Albrecht. Libyeneinsatz: Frankreich spottet über Deutschland. *Der Tagesspiegel*, 13 de abril de 2011.
- Merkel, Reinhard. Völkerrecht contra Bürgerkrieg: Die Militärintervention gegen Gaddafi ist illegitim, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22 de março de 2011.
- Peterke, Sven. Alemanha após as Eleições de Setembro de 2009. *Merdiano 47*, n. 113, , p. 12-13, dezembro de 2009.
- Renard, Thomas. Libya and the Post-American World: Implications for the EU. *Security Policy Brief* No. 20, April 2011. Disponível em: [www.humansecuritygateway.com/documents/RIIR\\_LibyaandthePostAmericanWorld\\_ImplicationsfortheEU.pdf](http://www.humansecuritygateway.com/documents/RIIR_LibyaandthePostAmericanWorld_ImplicationsfortheEU.pdf) (acesso em em 05/05/2011).
- Sinjen, Svenja. Der Preis der Freiheit. Fall Libyen: Was wir neu denken müssen. *Internationale Beziehungen*, April 2011. Disponível em: [www.internationalepolitik.de](http://www.internationalepolitik.de) (acesso em 28/04/2011).

Stahl, Bernhard. Gegen alle Prinzipien, *TAZ*, 24 de março de 2011. Disponível em: [www.taz.de](http://www.taz.de) (acesso em 28/04/2011).

Tomuschat, Christian. Wenn Gaddafi mit blutiger Rache droht, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23 de março de 2011.

Wagner, Daniel e Jackman, Daniel. BRICS Form Unstable Foundation to Multilateral Action. *China US Focus*, 12 de abril de 2011. Disponível em: [www.chinausfocus.com](http://www.chinausfocus.com) (acesso em 05/05/2011)

## Resumo

Em março de 2011, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a Resolução 1973 que regula a intervenção militar na Líbia. Abstiveram-se os BRIC e Alemanha; todos os outros Estados votaram a favor. O artigo analisa as causas e potenciais consequências da posição alemã.

## Abstract

In March 2011, the UN Security Council approved Resolution 1973 which settles the military intervention in Libya. Together with the BRIC-states, Germany abstained; all other states voted in favor. The article analyses the causes and potencial consequences of the German position.

Palavras-chave: Resolução 1973 (2011); Alemanha; BRIC; Organização das Nações Unidas

Key words: Resolution 1973 (2011); Germany; BRIC; United Nations

Recebido em 22/05/2011

Aprovado em 05/06/2011



# Garimpeiros no Suriname: panorama histórico e atuais implicações

## *Garimpeiros in Suriname: a historical background and current implications*

Rafael da Silva Oliveira\*

---

Meridiano 47 vol. 12, n. 125, mai.-jun. 2011 [p. 53 a 60]

---

### Nota introdutória

Desde sua independência em 1975, estimulada pelos Países Baixos e consolidada em meio a turbulentos conflitos e discordâncias entre os distintos grupos *quilombolas* e as lideranças políticas da capital, o Suriname tem vivenciado um vertiginoso declínio econômico em consequência dos anos do golpe militar e, posteriormente, da guerra civil, fatos que são sentidos até os dias atuais (VRIES, 2005; PROCÓPIO, 2007).<sup>1</sup>

Com economia incipiente, baseada principalmente na exportação de bauxita e ouro, o Suriname depende em sua maioria dos lucros adquiridos através das atividades ilegais da extração aurífera e, em menor grau, da extração da madeira. Outra fonte financeira significativa é oriunda dos fundos de desenvolvimento, doados pela Holanda a sua ex-colônia, além das remessas enviadas por parentes que residem nos Países Baixos.

Fruto de uma independência declarada pela própria metrópole – cujo projeto pós-colonial era desacreditado por grande parte de sua população –, o Suriname sofre atualmente com o frágil sentido de Estado-nação, que ainda não está profundamente enraizado na população (RIBEIRO, 2006). Em consequência, o Estado não possui autoridade efetiva no interior do país, em especial nos territórios quilombolas. Os fluxos da diáspora são comuns; predominam os altos índices de contrabando e atividades ilícitas – desde a extração ilegal do ouro até redes internacionais de exploração sexual e do comércio de drogas e armas para o Caribe e Europa –, responsáveis por gerar uma significativa parcela do capital que movimenta as atividades comerciais (KRUIJT; MAKES, 2002; LEAL; LEAL, 2002; OLIVEIRA, 2011).

Cumprir mencionar que tais atividades ilícitas, principalmente a extração de ouro, vêm atraindo significativos contingentes de brasileiros, propiciando um intenso fluxo migratório intrarregional em direção ao Suriname. Sendo assim, o presente artigo visa apresentar um panorama histórico para compreensão do fenômeno migratório dos garimpeiros<sup>2</sup> para trabalharem no Suriname e, sobretudo, as implicações de sua presença nessa atividade que, na

---

\* Doutorando em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo – USP e Professor Assistente do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Roraima – UFRR (rafasolufrr@gmail.com).

1 O autor agradece à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES (Programa Pró-pesquisa II – 2008-9 e Bolsa de doutorado desde 2010) pelo apoio financeiro, bem como ao *Institute of Graduate Studies and Research* da *Anton de Kom Universiteit van Suriname* pelo suporte e acolhida.

2 Empregaremos o termo “garimpeiro” para referirmo-nos aos brasileiros que trabalham na mineração do ouro em pequena escala no Suriname, pois os trabalhadores de outras nacionalidades (notadamente surinameses e guianenses) são chamados de “*porknockers*”.

maioria dos casos, ocorre de maneira ilegal. Para elaboração do presente estudo, realizamos, entre os anos de 2009 e 2011, quatro pesquisas de campo nas áreas de garimpagem do Suriname, com o intuito de mapeá-la, entrevistar garimpeiros e quilombolas sobre a atividade do garimpo e coletar dados e informações em setores do Governo como, por exemplo, o *Algemeen Bureau voor de Statistiek – ABS* (Serviço Geral de Estatística) e o *Geologische Mijnbouwkundige Dienst – GMD* (Serviço Geológico de Mineração).

Para tal, o artigo encontra-se subdividido em duas seções. A primeira é dedicada à exposição do panorama e condicionantes históricos que contribuíram para a consolidação dessa rota de fluxo de garimpeiros em busca de trabalho no território surinamês. Já na segunda seção, apresentaremos o atual cenário da atividade garimpeira no Suriname.

## Breve histórico da migração de garimpeiros para o Suriname

A chegada dos primeiros garimpeiros no Suriname, em consequência do *boom* da corrida do ouro na Amazônia, extrapolando assim seus limites nacionais, coincide com o período da guerra civil nesse país (1986-1992), sendo este um dos acontecimentos mais importantes de sua história recente; isto não somente pela importância política, mas, sobretudo, por ter contribuído para estreitar os laços entre os quilombolas e garimpeiros que atravessaram a fronteira norte do Brasil. Tal relação que tem a extração do ouro como ponto convergente, desde então, tem contribuído para alavancar a economia surinamesa e, principalmente, alterado o cenário desse país em diversos aspectos.

Insatisfeitos com a ditadura no país, instalada após o golpe dos sargentos, em julho de 1986, um grupo de quilombolas capitaneados por Ronnie Brunswijk formou o *Surinaams Nationaal Bevrijdingsleger* (Exército Surinamês de Libertação Nacional), conhecido popularmente como *Jungle Commando*, e inicia seus ataques contra o governo militar, eclodindo a guerra civil. O grupo insurgente realizou ataques a postos militares, roubando armas, suprimentos e detendo membros das Forças Armadas como prisioneiros de guerra. Em resposta, o governo realizou uma série de operações, atacando a população quilombola, saqueando e destruindo aldeias. Tais atentados forçaram a fuga de milhares de quilombolas que atravessaram a fronteira para a Guiana Francesa, entre eles, cumpre mencionar, cerca de 10 mil Ndyukas, que entraram no território vizinho como refugiados reconhecidos (BOURGAREL, 1990; PRICE; PRICE, 2001).

Em poucos meses de guerra civil, o *Jungle Commando* começou a direcionar seus ataques para empresas madeireiras e áreas de mineração da bauxita, além de destruir parte da rede de infraestrutura que servia a capital, como, por exemplo, postes de energia elétrica. Os sucessivos ataques, além de gerarem danos na precária rede técnica existente, também dividiram o território em duas áreas: i) a porção oriental, na fronteira com a Guiana Francesa, passou a ser controlada pelo *Jungle Commando*; e ii) o restante do país, pelo governo militar. Nesse momento, o governo estabeleceu uma política de isolamento da área controlada pelo *Surinaams Nationaal Bevrijdingsleger*, com o intuito de limitar seus recursos e enfraquecer o movimento contra o governo de Bouterse (VRIES, 2005).

Na porção leste do território surinamês, com a ausência do Estado, os serviços públicos desapareceram durante os seis anos de intensa guerra civil (1986-1992). As escolas e os serviços básicos de saúde na região controlada pelo *Jungle Commando* pararam de funcionar, e os contatos comerciais passaram a ser estabelecidos com a Guiana Francesa. Ilhados em relação ao restante do país, o grupo insurgente comandado por Brunswijk começou a incentivar a mineração do ouro para financiar a guerra e prover as necessidades da população quilombola (HOOGBERGEN; KRUIJT, 2004; VRIES, 2005). As primeiras atividades voltadas à extração do ouro pelos quilombolas ocorreram a partir da utilização de dragas e balsas que pertenciam ao *Geologische Mijnbouwkundige Dienst* (GMD) e foram apreendidas pelos guerrilheiros durante incursões nos principais rios situados na porção oriental do Suriname (VLETTER; HAKSTEGE, 1998).

Já na transição da década de 1980 para 1990 o ouro se torna a moeda corrente alternativa no leste do Suriname, e os primeiros brasileiros começam a chegar para trabalhar nas dragas e balsas administradas pelo Jungle Commando (HOOGBERGEN; KRUIJT; POLIMÉ, 2001). Diversos relatos coletados com os garimpeiros que vivem no Suriname há mais de quinze anos, assim como os depoimentos adquiridos dos quilombolas, apontam que o próprio líder Ronnie Brunswijk estimulou a chegada dos primeiros brasileiros ao Suriname. De acordo com as entrevistas, os primeiros garimpeiros chegaram através da *varaço*<sup>3</sup>, cruzando a fronteira do Amapá e atravessando a Guiana Francesa até atingir o rio Marowijne no Suriname.

Em julho de 1989 é assinado um acordo de paz na Guiana Francesa que ficou conhecido como o *Acordo de Kourou*. Todavia, o chefe do exército, Desi Bouterse, se opôs ao acordo, e os conflitos armados continuaram por diversos pontos no interior do país (VRIES, 2005), cuja paz foi restaurada somente em 1992, após muitas negociações. Este momento em que a ordem é restabelecida no Suriname coincide com o auge das operações no Brasil na área Yanomami e, sobretudo, o aumento das pressões sobre a atividade garimpeira, em consequência da extinção do regime de Matrícula e estabelecimento do regime de Lavra Garimpeira (Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989, que altera o decreto anterior – Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967).

A partir do discurso da promoção dos agentes garimpeiros (que deixam de ser um trabalhador individual, uma “figura isolada”, passando a ser uma “empresa”, um grupo organizado – uma classe – a partir do trabalho cooperativado) e, principalmente, da preservação do meio ambiente e dos povos tradicionais, a Lei foi estabelecida. No entanto, a maioria dos garimpeiros não a respeitou (salvo alguns exemplos em distintos pontos do país). Em Roraima, por exemplo, continuaram ocupando as áreas dos povos indígenas e, também, desenvolvendo a garimpagem em grupos eventuais ou de maneira independente.

Em meio às “novas regras” do garimpo, as ocupações irregulares em áreas indígenas, a franca mobilidade para além das fronteiras, os interesses de Estado no tocante às fronteiras com o Projeto Calha Norte e as diversas pressões nacionais e internacionais (por parte de instituições de proteção ao meio ambiente, grupos indígenas organizados e organizações militantes na defesa dos Direitos Humanos), o então presidente Fernando Collor de Melo anuncia, em 4 de março de 1990, o início da “Operação Selva Livre” e o “fim” dos garimpos (MACMILLAN, 1995; SOARES, 2007).

Foi estimada, entre os anos de 1987 e 1990 (segundo dados do DNPM e da Funai), a presença de aproximadamente 40 mil garimpeiros trabalhando ilegalmente na área indígena Yanomami (MATHIS, 1995; RODRIGUES, 1996). Essa operação de retirada dos garimpeiros prolongou-se até meados de dezembro do mesmo ano, quando a Polícia Federal passou a explodir pistas clandestinas (para impedir o retorno dos garimpeiros) e a destruir os equipamentos necessários para a atividade do garimpo, atingindo assim os donos de máquinas que começaram a procurar áreas com menos fiscalização e “maior tranquilidade para trabalharem” nos países vizinhos.

Diante da situação imposta na Amazônia brasileira, somada ao estímulo gerado pela *fofoca do ouro*<sup>4</sup> no leste do território surinamês, um intenso movimento migratório de garimpeiros seguiu para esse “novo Eldorado”. Nessa época, a mineração do ouro era realizada nos leitos dos rios (através da utilização de dragas e balsas), situação que foi drasticamente alterada a partir da intensificação do fluxo de brasileiros para a região. Os garimpeiros conheciam técnicas de desmonte hidráulico em terra firme, método de extração desconhecido pelos quilombolas e que, por conta da facilidade de implementação, passou a ser predominante no Suriname. Em pouco tempo, a chegada dos brasileiros e, sobretudo, a relação destes com o ouro contribuíram para que a mineração artesanal desenvolvida pelos quilombolas cedesse espaço para o ritmo empreendedor trazido pelos atores dessa nova frente migratória (HOOGBERGEN; KRUIJT, 2004; THEIJE; HEEMSKERK, 2009).

3 *Varaço* é uma expressão garimpeira para dizer que uma pessoa caminhou por vários dias na mata.

4 Expressão comum entre os garimpeiros e demais envolvidos nessa atividade que diz respeito à disseminação de informações, através do “boca a boca”, sobre novas áreas de garimpo com grande potencial de extração, atraindo inúmeras pessoas em busca do ouro.

## Atual cenário do garimpo no Suriname

A atividade do garimpo no Suriname é majoritariamente realizada pelos garimpeiros, cuja maioria vive/trabalha em situação irregular no país (HEEMSKERK, 2009). Apesar da imprecisão dos cálculos, devido à própria fluidez e invisibilidade da atividade, existem estimativas que afirmam existir aproximadamente 20 mil garimpeiros espalhados em centenas de minas no Suriname, representando assim cerca de 5% da população do Suriname (ABS, 2006). Além dos garimpeiros, existem outros brasileiros que atravessam a fronteira em busca do ouro através de atividades indiretamente atreladas ao garimpo, tornando o entendimento desses itinerários da mobilidade ainda mais complexos.

Oriundos, em sua maioria, dos estados do Pará e Maranhão, atualmente os brasileiros entram no território surinamês das mais distintas formas e utilizando variadas estratégias: i) chegam por avião, saindo tanto dos aeroportos de Boa Vista quanto de Belém; ii) atravessam a Guiana de barco ou navetes (vans), saindo de Lethem (na fronteira com o estado de Roraima), cruzando o limite oeste pela cidade de Nickerie; iii) saem do Oiapoque (Amapá) em embarcações e micro-ônibus até alcançarem a cidade de Saint-Laurent du Maroni em direção à fronteira leste, na cidade de Albina; iv) saem do Oiapoque em direção a Maripasoula para chegarem diretamente em importantes áreas de garimpo do Suriname, como, por exemplo, Benzdorp e Antino. Segundo informações coletadas durante pesquisa de campo e entrevista nas áreas de garimpagem, grande parte dos garimpeiros atravessou a fronteira sem portar documentos pessoais, além de viver em constante deslocamento entre os garimpos do Suriname e da Guiana Francesa, realizando assim travessias periódicas.

O aumento do número de garimpeiros contribuiu significativamente para o desenvolvimento da exploração informal do ouro, que, junto com o tráfico de drogas e a remessa da diáspora surinamesa nos Países Baixos, passou a produzir lucros superiores quando comparado com os outros meios de captação de recursos financeiros, como, por exemplo, a extração de bauxita e a agricultura. Isto posto, a extração informal e em pequena escala do ouro hodiernamente se traduz em um dos principais pilares econômicos do Suriname, movimentando e dinamizando economias satélites como o mercado de alimentos, roupas, prostituição e o fluxo de pessoas e produtos que se deslocam constantemente no eixo garimpo-cidade-garimpo (HOOGBERGEN; KRUIJT, 2004; HÖFS, 2006). Tal situação é caracterizada como o aspecto econômico mais preocupante e delicado no país. Estudos da *World Wildlife Fund* (WWF) revelam que a garimpagem, atualmente, é considerada uma atividade indispensável para a economia surinamesa, pois somente nesse setor movimenta-se mais de US\$ 1,7 bilhões anuais (EVERS, 2010). Ainda no mesmo documento, ressalta-se a existência de poucas áreas com licenciamento para essa atividade, sendo que mais de 90% encontram-se em situação irregular. As estimativas ainda apontam que mais de 15 mil pessoas sobrevivem direta e indiretamente dessa atividade.

Com base em diversos estudos e relatórios, contendo informações próximas aos dados supramencionados, desde o início do século XXI, o Estado vem tentando assumir o controle da mineração em pequena escala. Todavia, os quilombolas têm os seus direitos assegurados, e o *granman*<sup>5</sup> é considerado a autoridade máxima em seu território. Sendo assim, os brasileiros passam a ser o principal alvo nesse jogo de interesses político-econômicos, no qual o principal objetivo é consolidar a presença do Estado nas áreas de garimpagem para controlar e fiscalizar a mineração a fim de ampliar a produção oficial do país – sendo praticamente toda ela situada em territórios quilombolas (FIGURA 1).

5 *Granman* é a autoridade quilombola (OLIVEIRA, RIBEIRO, 2011).



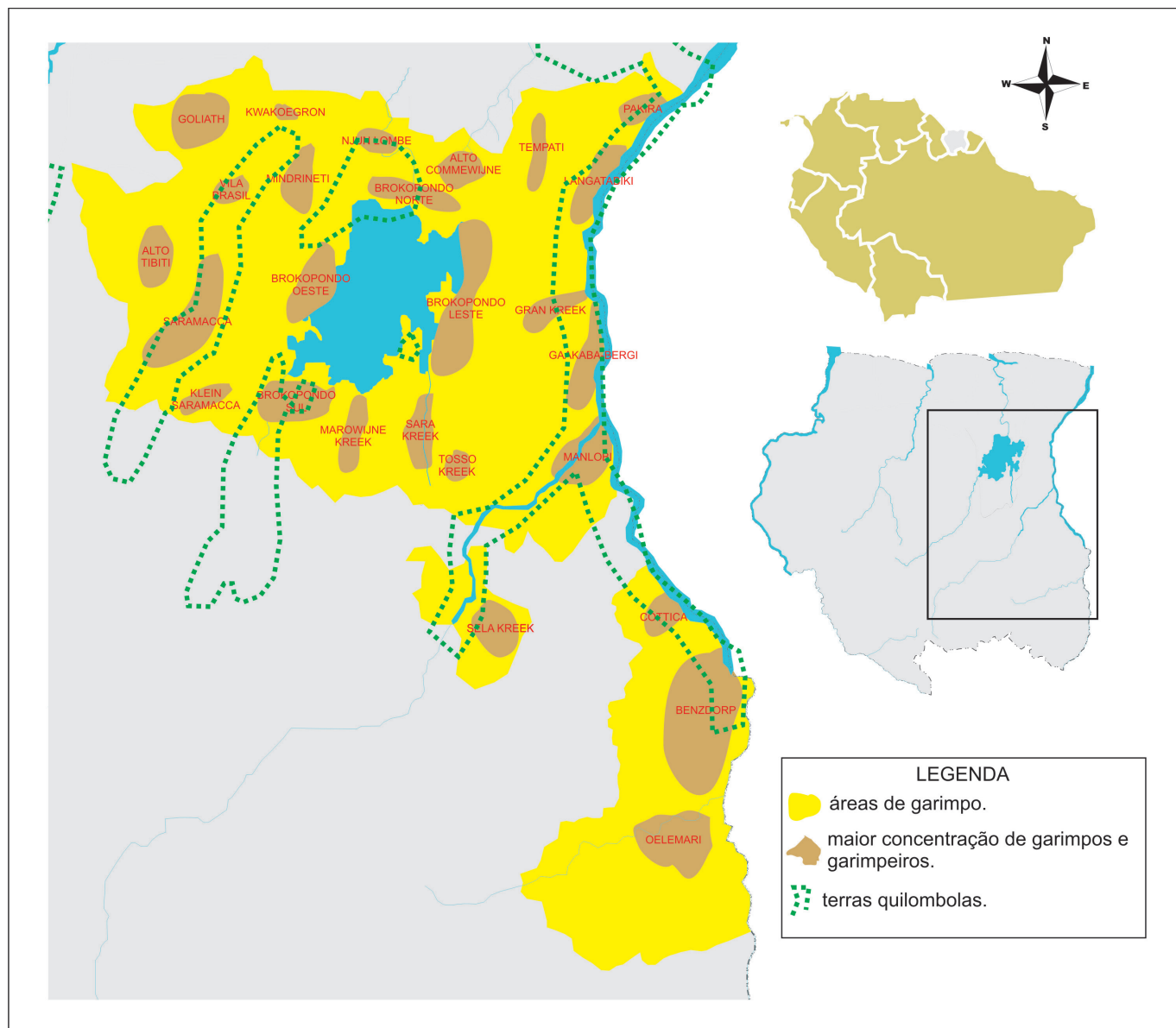


FIGURA 1 – Principais áreas do garimpo de ouro no Suriname

Elaborado por Rafael da Silva Oliveira (a partir de pesquisas de campo entre os anos de 2008 e 2011).

Cumprir mencionar que os quilombolas no Suriname desempenham importante papel no cenário político e econômico do país, sendo um dos mais visíveis e atuantes nas Guianas e Caribe (RIBEIRO, 2006). Esse papel é ainda mais relevante quando consideramos sua participação no setor da mineração do ouro em pequena escala, administrando e controlando áreas de garimpagem e, especialmente, providenciando e garantindo o transporte para o interior do país tanto de pessoas quanto de combustíveis e outros bens/produtos necessários para a manutenção dessa atividade (KAMBEL; MACKAY, 1999).

Os povos tradicionais não têm direito de exploração da área, e por lei não é permitido sublocar para o desenvolvimento da garimpagem. No entanto, de posse do discurso de direito conquistado pela ancestralidade da ocupação de seus antepassados que fugiram para a floresta e formaram os primeiros assentamentos quilombolas, durante o período da escravidão, os quilombolas empregam grupos de garimpeiros (em sua maioria em condição ilegal no país), estabelecem regras, fiscalizam e cobram taxas/impostos. Diante da quase inexistente presença do Estado nessas áreas, essas práticas acontecem livremente, sem controle e pagamento oficial de tributos sobre os recursos extraídos pela atividade garimpeira. Sendo assim, a atividade de mineração do ouro em pequena escala,

responsável atualmente pelo maior volume produzido no país, circula livremente nos comércios das corrutelas<sup>6</sup> e das demais cidades do país, sem falar na expressiva fuga de capitais ocasionada pelo contrabando e pela remessa ilegal de ouro para o Brasil, Guiana e Guiana Francesa.

Vulneráveis diante da situação de irregularidade, os brasileiros estão sujeitos a diversos riscos e prejuízos, pois os tributos pagos para os quilombolas em nada garantem sua permanência e autorização para trabalharem, que são estabelecidas através de acordos verbais. É comum registrarmos, com base nos jornais surinameses e, principalmente, através dos relatos dos garimpeiros, situações de conflitos nas quais os garimpeiros são expulsos pelos quilombolas e perdem todo o investimento em máquinas e infraestrutura. Agregam-se aos referidos conflitos as diversas incursões do Estado surinamês, como, por exemplo, na Operação *Clean Sweep* (2008), cujo principal objetivo era fiscalizar os garimpos e os garimpeiros para “combater a criminalidade e restabelecer a lei e a justiça” no Suriname (ZANDGROND, 2008). Grande parte das investidas do Estado são voltadas para assumir o controle da mineração em pequena escala no país e, também, garantir a o funcionamento das duas grandes empresas de mineração instaladas no país – a IamGold e SurGold (em diversos casos, garimpeiros e quilombolas desenvolvem a garimpagem em áreas de concessão de grandes empresas).

Por fim, cumpre destacar que o garimpo no Suriname é uma atividade em constante mutação e expansão, cujos conflitos são cada vez mais constantes e com proporções maiores e mais desastrosas, pois o garimpeiro consegue se adaptar rapidamente às adversidades, conflitos e fiscalização, além de buscar novas áreas de garimpagem e técnicas de extração no meio da floresta. Convém ressaltar, como já assinalado anteriormente, que tanto a economia como grande parte da população (quilombola, indígena e urbana) do Suriname são dependentes dos lucros gerados pela atividade da mineração do ouro em pequena escala. Portanto, urge repensar as políticas praticadas em relação aos migrantes que trabalham na garimpagem, sendo necessário um redirecionamento drástico no âmbito das relações entre Estado-garimpeiros-quilombolas – e o reconhecimento da importância da presença brasileira para a economia surinamesa é o primeiro passo rumo à organização do setor da mineração em pequena escala.

## Referências

- ABS, ALGEMEEN BUREAU VOOR DE STATISTIEK. 2006. *Censuskantoor*. Paramaribo: ABS.
- BOURGAREL, Sophie. 1990. Les réfugiés surinamiens en Guyane. *Études Créoles* XIII (2): 43-50.
- BRASIL. *Decreto-Lei n. 227 de 28 de fevereiro de 1967*. <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0227.htm>. (acesso em dezembro de 2010).
- \_\_\_\_\_. *Lei n. 7.805 de 18 de julho de 1989*. [http://www.dnpm-pe.gov.br/Legisla/Lei\\_7805\\_89.htm](http://www.dnpm-pe.gov.br/Legisla/Lei_7805_89.htm). (acesso em dezembro de 2010).
- EVERS, Ivo. 2010. Kleinschalige goudmijnbouw US\$ 1,7 miljard waard. *De Ware Tijd, Binnenland*, 23/04/2010. <http://www.dwtonline.com>. (acessado em abril de 2010).
- HEEMSKERK, Marieke. 2009. *Kleinschalige goudwinning in Suriname – Een overzicht van sociaaleconomische, politieke, en milieu-aspecten*. Paramaribo: Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika (CEDLA).
- HÖFS, Carolina Carret. 2006. *Yu kan vertrouw mi: você pode confiar*. Dissertação de Mestrado em Antropologia. Universidade de Brasília (UnB).
- HOOGBERGEN, Wim e KRUIJT, Dirk. 2004. Gold, garimpeiros and Marrons: brazilian migrants and ethnic relationships in post-war Suriname. *Caribbean Studies* 32 (2): 3-44.

6 Local onde ficam concentradas as atividades comerciais, bem como o centro de convívio e lazer da área de garimpagem. Esse centro, em sua maioria, é constituído por uma rua aberta em meio à floresta com alguns acampamentos improvisados que atuam como mercados, centrais de rádio, boates e bares.

- HOOGBERGEN, Wim; KRUIJT, Dirk; POLIMÉ, Thomas. 2001. Goud en Brazilianen. *Oso, Tijdschrift voor Surinaamse Taalkunde, Letterkunde, Cultuur en Geschiedenis* 20 (1): 109-127.
- KAMBEL, Ellen-Rose; MACKAY, Fergus. 1999. *The rights of indigenous people and Maroons in Suriname*. Copenhagen: International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA).
- KRUIJT, Dirk; MAKS, Marion. 2002. De armoede in Suriname, 1980-2000. *OSO, Tijdschrift voor Surinaamse taalkunde, letterkunde, cultuur en geschiedenis* 21 (2): 243-260.
- LEAL, Maria Lúcia Pinto; LEAL, Maria de Fátima Pinto. 2002. *Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de exploração sexual comercial no Brasil – PESTRAF: Relatório Nacional – Brasil*. Brasília: Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (CECRIA). <http://www.cet.unb.br/turismoeinfancia/portal/attachments/article/38/3PESTRAF%202002.pdf>. (acesso em março de 2009).
- MACMILLAN, Gordon. 1995. *At the end of the rainbow? Gold, land and people in the Brazilian amazon*. Londres: Earthscan Publications Limited.
- MATHIS, Armin. 1995. Garimpagem do ouro na Amazônia. *Paper do NAEA* 36: 1-13.
- OLIVEIRA, Rafael da Silva. 2011. As redes de brasileiras para o trabalho sexual nos garimpos da Guiana, Suriname e Venezuela. In.: RIBEIRO, Miguel Angelo; OLIVEIRA, Rafael da Silva (orgs.). *Território, sexo e prazer: olhares sobre o fenômeno da prostituição na Geografia brasileira*. Rio de Janeiro: Gramma. (no prelo).
- OLIVEIRA, Rafael da Silva; RIBEIRO, José Paulo. 2011. *Wortubuku: sranantongo para brasileiros*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).
- PRICE, Richard; PRICE, Sally. 2001. Maroons under Assault in Suriname and French Guiana. *Cultural Survival Quarterly (Maroons in the Americas)* 25 (4): 38-45.
- PROCÓPIO, Argemiro. 2007. A Amazônia Caribenha. *Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)* 50 (2): 97-117. <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n2/a07v50n2.pdf>. (acesso em maio de 2009).
- RIBEIRO, Fernando Rosa. 2006. The Guianas Revisited: rethinking a region. In.: GOWRICHARN, Ruben (ed.). *Caribbean transnationalism: migration, pluralisation, and social cohesion*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- RODRIGUES, Francilene. 1996. *Garimpando a sociedade roraimense: uma análise da conjuntura socio-política*. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido. Universidade Federal do Pará.
- SOARES, Ana Paulina Aguiar. 2007. Travessia: uma situação de passagem entre o Brasil e a Guiana Francesa. *Somanlu* 7 (2): 23-58.
- THEIJE, Marjo de e HEEMSKERK, Marieke. 2009. Moving frontiers in the Amazon: Brazilian small-scale gold miners in Suriname. *European Review of Latin America and Caribbean Studies* 87: 5-25.
- VLETTER, D.R.; HAKSTEGE, A. L. 1998. The search for gold in Suriname. In.: WONG, T. E.; VLETTER, D. R.; KROOK, L.; ZONNEVELD, J. I. S.; LOON, A.J. (eds.). *The history of earth sciences in Suriname*. Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences / Netherlands Institute of Applied Geoscience.
- VRIES, Ellen de. 2005. *Suriname na de binnenlandse oorlog*. Amsterdam: KIT Publishers.
- ZANDGROND, Fenny. 2008. Benzdorp na Clean Sweep hetzelfde. *De Ware Tijd, Binnenland*, 01/09/2008. <http://www.dwtonline.com>. (acessado em novembro de 2009).

## Resumo

O artigo apresenta um panorama histórico dos fatores que contribuíram para a constituição de uma rota migratória envolvendo brasileiros em busca de trabalho nos garimpos de ouro situados no Suriname. Também apresenta o atual cenário da referida atividade, majoritariamente ilegal, nesse país.

## Abstract

This article presents a historical background of the factors that have contributed to creation of a migratory route for Brazilians in search of work in the small-scale gold mining located in Suriname. It also details the current scenario of this mostly illegal activity that takes place in the South American country.

Palavras-chave: garimpeiros; migração internacional; Suriname.

Keywords: *garimpeiros*; international migration; Suriname.

Recebido em 17/05/2001

Aceito em 21/06/2011



Resenha

## Militares, Democracia e Desenvolvimento: Brasil e América do Sul\*

Pedro Henrique Verano Cordeiro da Silva\*\*

O papel dos militares na política do Brasil e dos demais países da América Latina, ao longo do século XX, é amplamente estudado, embora exista predominância do período compreendido entre o fim da Segunda Guerra Mundial e o da Guerra Fria, quando estiveram à frente do poder da maior parte dos países do subcontinente. Conquanto tenham sido um dos principais atores políticos dos países sul-americanos até meados da década de 1980, quando as ditaduras da região começaram a ser substituídas por governos civis, não perderam a grande relevância no cenário político interno e externo dessas nações. No livro “Militares, Democracia e Desenvolvimento: Brasil e América do Sul”, Maria Celina D’Araújo<sup>1</sup> analisa o papel contemporâneo das forças armadas no Brasil e nos demais países da América do Sul, com foco nas atuações em defesa dos regimes democráticos de direito, nas cooperações militares regionais, nos aspectos hodiernos da corporação. O supramencionado livro é dividido em duas partes principais, que tratam, separadamente, da América do Sul como um conjunto e do Brasil, individualmente, em oito capítulos.

No primeiro capítulo do livro aqui resenhado, a autora trata das novas democracias na América do Sul. Na última década do século XX e a primeira do XIX, o referido subcontinente presenciou uma novidade no cenário político regional: a democracia tornar-se uma realidade para toda a região – a despeito de críticas a forma de governo de líderes políticos como Hugo Chávez e Evo Morales, os quais são acusados de fazerem uso de uma centralidade excessiva em suas personalidades de forma populista (D’ARAÚJO, 2010, p.13). D’Araújo ressalva, no entanto, que a região não presencia um novo ciclo ideológico ou revolucionário, mas sim que existe um conjunto de mudanças que levaram a ser estabelecida a democracia representativa e participativa – em detrimento do autoritarismo político tradicional - aliada à ampliação de direitos e melhorias nos índices sociais dos países sul-americanos, apesar de pesquisas de opinião apontarem que alguns países ainda carecem de confiança nas instituições democráticas e militares. Embora as supramencionadas pesquisas demonstrem falta de confiança da população sul-americana em importantes instituições de seus respectivos países, com destaque para um alto grau de insatisfação com a democracia, após o fim da Guerra Fria, os países da região desenvolveram mecanismos multilaterais de fortalecimento dos regimes democráticos na região.

Os governos militares do período anterior ao fim da Guerra Fria são associados aos ideais de desenvolvimento. Conquanto que sejam, hodiernamente, subordinados às autoridades civis, as Forças Armadas ainda possuem a imagem de atores importantes para a promoção do desenvolvimento dos países sul-americanos, como exemplificado por meio das Constituições da Venezuela e do Peru, as quais preveem explicitamente a participação dos militares no desenvolvimento nacional. Por outro lado, em países como a Argentina, o Chile, o Paraguai e o Uruguai

\* D’Araújo, Maria Celina. *Militares, Democracia e Desenvolvimento: Brasil e América do Sul*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. (ISBN: 978-85-225-0837-2).

\*\* Mestrando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB (phverano@gmail.com).

1 Maria Celina D’Araújo é doutora em Ciência Política e professora da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Mais informações disponíveis em: <http://mariacelina.daraujo.net/>. Acessado em 28/05/2011.

não existem quaisquer previsões acerca da participação de militares no desenvolvimento nacional (Ibid., p.64-66). O Brasil, embora tenha uma constituição considerada conservadora sobre o referido assunto, aproxima-se do cenário dos países andinos, como a Colômbia, em decorrência da atribuição de funções de manutenção da ordem interna aos militares.

A consolidação dos regimes democráticos na América do Sul possibilitou um incremento na cooperação regional em temas considerados estratégicos. Fora as considerações legais acerca do compromisso multilateral para com a democracia, em acordos como a IIRSA e a UNASUL os países do subcontinente acordaram em promover o desenvolvimento e a integração regional, por meio da concertação política e da promoção infraestrutura, visando aprimorar a integração física, de forma a incrementar o comércio inter-regional e mitigar os efeitos das fronteiras políticas e dos obstáculos naturais para o desenvolvimento de regiões interioranas. Em relação à cooperação entre as Forças Armadas, o cenário de rivalidade antes existente foi revertido para a cooperação, por meio de instituições como o Conselho de Defesa Sul-Americano e as Conferências de Ministros de Defesa das Américas, conforme desenvolvido por Maria Celina D'Araújo no segundo e no terceiro capítulo do livro ora resenhado (Ibid., p. 71-75).

Na segunda parte da obra, a autora debruça-se sobre as relações das Forças Armadas brasileiras com o Estado. Partindo dos meados intermediários da ditadura militar, são analisadas as divergências de pensamento entre os militares e a forma como a qual o Poder Executivo lidou com esses grupos de pressão, de forma a conduzir o processo de transição do regime para uma democracia representativa e civil. Embora o cargo de Presidente da República e grande parte dos demais postos do alto escalão do governo fossem ocupados por militares, ou pessoas diretamente ligados a eles, ao longo do regime fez-se clara a relação de subordinação das forças armadas ao Executivo a partir da publicação do Ato Institucional nº 7, em 1969 (Ibid., p.110). Na transição para um governo chefiado por um presidente civil, posto que tenha sido prevista na Constituição Federal de 1988 que o Presidente da República é o supremo chefe das Forças Armadas, os ministérios militares, assim como a Casa Militar, existiram até o ano de 1999, quando fundado o Ministério da Defesa – marco do controle civil sobre os militares, para a autora, tão importante em termos de impacto sobre as Forças Armadas como a criação das comissões de anistia e de desaparecidos.

As diferenças ideológicas entre os militares brasileiros têm origem na própria história das corporações: ao passo que a Marinha tinha a tradição de ser uma força militar de elite, o Exército, por sua composição, era ligado aos setores mais pobres da sociedade. Conquanto as supramencionadas divergências tenham sido modificadas e amenizadas, o Golpe Militar de 1964 tinha como objetivos, além do principal de combater o comunismo, mitigar a divisão interna decorrente dos embates político-partidários. Contudo, mesmo ao longo do Regime Militar, as divergências internas na corporação mantiveram-se, como exemplificado pelos grupos radicais e pelos favoráveis a transição lenta, gradual e segura do poder para os civis (Ibid., p.107). Embora fosse um aspecto importante das Forças armadas brasileiras, para o público em geral prevalecia a imagem de coesão, fato o qual seria importante para a forma como fora pensada a Lei de Anistia, de 1979, – ampla, geral e irrestrita – de forma a evitar perseguições a determinados indivíduos, como aconteceria na Argentina, após 1982.

Embora os militares tenham conseguido ao longo do Governo Sarney que a nova Constituição mantivesse as concessões e os direitos da Lei de Anistia, o referido tema nunca deixou de ser debatido no Brasil. A Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos, a qual teve início em 1995, teve papel importante ao indenizar as famílias dos desaparecidos políticos brasileiros, com destaque para os da Guerrilha do Araguaia. Além disso, ratificou a ideia de responsabilização do Estado pelas mortes, ao invés de atribuir culpa a indivíduos específicos. No entanto, em decorrência das torturas, em especial as ocorridas dentro das dependências do DOI-CODI, um amplo debate teve início nos anos 2000, de forma a discutir se a supramencionada lei contemplava o crime de tortura, uma vez configurado no direito internacional como crime contra a humanidade.

A autora postula que, no século XXI, os militares brasileiros têm sido aguerridos na defesa dos interesses da corporação, fato exemplificado não somente por meio da proteção conferida pela Lei de Anistia, mas também na

manutenção de um sistema especial de aposentadorias de pensões e de um sistema judiciário próprio. O corporativismo militar, no entanto, configura-se de forma diferente dos demais, como o do Judiciário, em decorrência da posse do monopólio das armas de guerra.

No último capítulo, a autora do livro aqui resenhado analisa a relação entre as Polícias Militares e as Forças Armadas, partindo de um panorama histórico do surgimento da primeira até a cooperação contemporânea existente com a segunda. Ao longo da Ditadura Militar, em decorrência da banalização do conceito de “segurança nacional”, as Polícias Militares acabaram por atuar diretamente na repressão política, ao invés de cumprirem, essencialmente, a função de manter a “segurança pública”, sua função primordial. Após a redemocratização, as relações foram invertidas, em virtude da participação dos militares em operações de segurança urbana e de defesa civil, como no caso de enchentes, em parceria com outras corporações além da Polícia, como o Corpo de Bombeiros.

Por fim, Maria Celina D’Araújo faz uma reflexão acerca dos estudos contemporâneos da temática por ela pesquisada. Embora exista uma riqueza de fontes a ser exploradas, a academia brasileira ainda carece de estudos sobre temas importantes, como a atuação do Supremo Tribunal Militar ao longo da ditadura, a mudança dos valores da Doutrina de Segurança Nacional após o término da Guerra Fria, e a relação desses referidos valores com a luta contra o comunismo. Conquanto se proponha abrangente em relação ao tema proposto, o livro aqui resenhado tem como função mais elucidar temas pouco explorados e de grande importância para a história recente do Brasil e da América do Sul.

