



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Volume 13 – Nº 134 – Novembro-Dezembro – 2012

## ARTIGOS

- 3 A Inserção Internacional do Brasil nas Últimas Décadas**  
Brazilian International Insertion in the Last Decades  
MATEUS FERNANDEZ XAVIER
- 11 Os eixos da Política Externa do Paraguai de 1954 a 1989**  
The axis of the Paraguayan Foreign Policy from 1954 to 1989  
TOMAZ ESPÓSITO NETO
- 19 China e África: Uma parceria estratégica**  
China and Africa: A strategic partnership  
HELTON RICARDO OURIQUES  
ALINE LUI
- 28 As dificuldades de fundo do Mercosul**  
The great difficulties of Mercosur  
TULLO VIGEVANI
- 32 As negociações comerciais do Brasil:  
uma estratégia em três trilhos**  
Brazilian trade negotiations: a tree-tracks strategy  
IVAN TIAGO MACHADO OLIVEIRA
- 39 A difícil governança monetária internacional:  
o caso das cotas do FMI**  
The difficult international monetary governance:  
the case of IMF quotas  
RODRIGO MASCHION ALVES

## RESENHAS

- 48 A Primavera Árabe:  
entre a democracia e a geopolítica do petróleo**  
ALEXANDRE CESAR CUNHA LEITE
- 50 La política exterior de Chile, 1990-2009:  
del aislamiento a la integración global**  
CARLOS EDUARDO VIDIGAL
- 53 Relações Internacionais e Política Externa do Brasil**  
PAULA GOMES MOREIRA

*Boletim 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.

© 2000-2012 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.

*Boletim 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.
9. O autor deve declarar, no formulário de submissões, que é único responsável pelo conteúdo da contribuição apresentada ao Conselho Editorial do *Boletim Meridiano 47*;
10. O autor deve declarar, no formulário de submissões, que o conteúdo da contribuição não possui nada que possa ser considerado ilegal, difamatório ou que provoque qualquer conflito de interesse ou que possa interferir na imparcialidade da obra apresentada.

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 30 (trinta) 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, Francis, Index Islamicus, International Bibliography of Periodical Literature in the Humanities and Social Sciences – IBZ, International Political Science Abstracts, International Security & Counter-Terrorism Reference Center, Peace Research Abstracts, Political Science Complete, Public Affairs Index, Advanced Placement Government & Social Studies Collection, Academic One File, Social Sciences Abstracts, Academic Search Alumni Edition, Academic Search Complete – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, CSA Worldwide Political Science Abstracts, Francis, Index Islamicus, International Bibliography of Periodical Literature in the Humanities and Social Sciences – IBZ, International Political Science

Abstracts, International Security & Counter-Terrorism Reference Center, Peace Research Abstracts, Political Science Complete, Public Affairs Index, Advanced Placement Government & Social Studies Collection, Academic One File, Social Sciences Abstracts, Academic Search Alumni Edition, Academic Search Complete, Academic Search Elite, Academic Search Premier, Current Contents of Periodicals on the Middle East, Current Geographical Publications, Expanded Academic ASAP, Fonte Acadêmica Fuente Acadêmica, Fuente Acadêmica Premier, Handbook of Latin America Studies – Library of Congress, Humanities International Index, Informe Académico, Informe Revistas en Espanol, InfoTrac Custom (Cengage Gale), RePEC: Research Papers in Economics, Scimago Journal & Country Rank, Social Science Research Network (SSRN), Social Sciences Abstracts, SocINDEX, SocINDEX with Full Text, TOC Premier, Ulrich's Periodicals Directory, World History Abstracts, World Scholar: Latin America and the Caribbean, e-Revistas, Cabells Economics and Finance Directory, Directory of Open Access Journals – DOAJ, Geodados, Google Scholar, Latin American Periodicals Tables of Contents (LAPTOC), Latin Americanist Research Resources Project (LARRP), OAister, 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 Journals Database, 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, IBICT, Infomine – Scholarly Internet Resources Collections, Intute, Journal Tables of Contents – Journal TOCS, La Crie: Périodiques en Ligne, Latindex, LivRe!, Mundorama, NewJour, Open J-Gate, Public Knowledge Project – Open Archives Harvester, SOCOLAR, SUDOC – Le catalogue du Système Universitaire de Documentation, WorldWideScience.org, hzb-Verbunddatenbank.

## 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: Pio Penna Filho

Diretoria: Carlos Eduardo Vidigal, Tânia Maria Pechir Manzur, Thiago Gehre Galvão

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

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

## Expediente

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editor-adjunto: Virgílio Arraes

Secretaria: Leonardo Carvalho Leite Azeredo Bandarra

## 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), Haibin Niu (Shanghai Institute for International Studies, China), James Green (Brown University, Estados Unidos), 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), Maria Helena Guimarães (Universidade do Minho, Portugal), Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Nizar Messari (Al Akhawayn University in Ifrane, Marrocos), Pio Penna Filho (Universidade de São Paulo, Brasil), Paulo Luiz Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Steen Fryba Christensen (Aalborg University, Dinamarca), Rafael Duarte Villa (Universidade de São Paulo, Brasil), Virgílio Caixeta Arraes (Universidade de Brasília, Brasil).

# A Inserção Internacional do Brasil nas Últimas Décadas

## Brazilian International Insertion in the Last Decades

Mateus Fernandez Xavier\*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 134, nov.-dez. 2012 [p. 3 a 10]

### Introdução

O conjunto de atores internacionais integra o que estudiosos compreendem como sociedade internacional. Esses agentes interagem entre si de acordo com contingências existentes em cada momento histórico e essas restrições e condicionalidades que se apresentam de acordo com o contexto de cada período são os principais fatores que compõem as características do sistema internacional.

Não há dúvidas de que o fim da configuração bipolar é marco nos estudos de Relações Internacionais. A década de 1990 testemunhou o fim de sistema internacional em vigor desde 1945 e o surgimento de outro, com configuração diversa e cujas principais características ainda permanecem pouco claras.

Nesse contexto de incertezas e mudanças aceleradas, qualquer erro de leitura ou interpretação a respeito do sistema internacional pode ser prejudicial aos Estados. Junto às contingências impostas pelo contexto internacional existem tradições diplomáticas geradas ao longo da história que exercem grande influência na inserção internacional de cada país. Buscando ir além do debate ideológico existente, o presente artigo tenta demonstrar como semelhanças e diferenças entre as Políticas Externas dos presidentes que se sucederam desde 1990 podem ser melhor explicadas pelas configurações do sistema internacional emergente e pelas características basilares da atuação externa do Brasil.

Para melhor delinear a inserção brasileira das últimas décadas, é necessário entender quais são as “forças profundas” (RENOUVIN, 1994) que moldam a diplomacia nacional e compreender as principais características do contexto internacional do pós-Guerra Fria. Após a apresentação desses aspectos, breve levantamento sobre a inserção internacional brasileira nas últimas décadas será feito.

### A Inserção Internacional do Brasil das Últimas Décadas

Amado Luiz Cervo distingue os conceitos de diplomacia, política exterior e relações internacionais e mostra como os três são inter-relacionados (Cervo, 2008). Quanto à abrangência, o autor argumenta que as Relações Internacionais são o conceito mais amplo, dentro do qual está o conceito de política exterior que, por sua vez, abarca o conceito de diplomacia. O termo Relações Internacionais inclui três categorias de agentes que interagem entre si, denotando um conjunto de influências recíprocas composto por: a) a diplomacia; b) o governo com suas políticas; e c) a sociedade com suas forças.

O autor remete a Jean Baptiste Duroselle quando afirma que o processo decisório dos governos equivale a um cálculo estratégico de meios, fins e riscos, caracterizado pelas forças sociais que fornecem os meios de ação, os objetivos externos (correspondentes a interesses a serem realizados) e a conduta diplomática coerente com os dois

---

\* Diplomata de carreira, Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB e Mestre em Diplomacia pelo Instituto Rio Branco – IRBr (mateus\_xavier2@yahoo.com).

elementos citados. A diplomacia compreenderia a ação externa dos governos expressa em objetivos, valores e padrões de conduta vinculados a uma agenda de compromissos pela qual se pretende realizar tais aspectos. Assim sendo, a diplomacia só pode defender os interesses da sociedade doméstica no relacionamento com os demais atores da arena internacional caso haja penetração das forças sociais no processo decisório da formulação da política externa do país.

O resultado dessa dinâmica é uma política exterior caracterizada por interesses e valores que buscam moldar as regras do ordenamento global de modo mais favorável aos setores domésticos. Assim, a política exterior de um dado país leva em conta os interesses internos de sua sociedade, já que cabe a ela fornecer o conteúdo da diplomacia. Em outras palavras, a utilização dos conceitos de relações internacionais, política exterior e diplomacia, por Amado Cervo, tenta demonstrar como os padrões de interação entre os países são resultantes de pressões de grupos e setores domésticos de cada Estado, bem como de cada contexto mundial específico.

Desse processo ativo ao longo de nossa história, advém aquilo que Amado Cervo entende por “Acumulado Histórico da Diplomacia Brasileira”. Segundo o autor, o Brasil desenvolveu, ao longo da história de suas Relações Internacionais, algumas características pautadas por princípios que exercem duas funções básicas: a) dão previsibilidade à ação externa, tanto para observadores nacionais quanto para estrangeiros; b) moldam a conduta externa de diferentes governos, impondo-se à sua sucessão. Essas características resistem ao tempo e contribuem para fazer da política exterior, política de Estado, tendo destaque: I – Autodeterminação, não-intervenção e solução pacífica de controvérsias; II – Juridicismo; III – Multilateralismo normativo; IV – Ação externa cooperativa e não-confrontacionista; V – Parcerias estratégicas; VI – Realismo e pragmatismo; VII – Cordialidade oficial no trato com os vizinhos; VIII – Desenvolvimento como vetor; e IX – Independência de inserção internacional.

## Principais características do Sistema Internacional na atualidade

Os acontecimentos que precipitaram o fim da ordem bipolar, vigente no cenário internacional por mais de 40 anos, podem ser considerados surpreendentes em termos políticos e teóricos. A disputa ideológica e armamentista entre os EUA e a URSS não deu qualquer sinal de que chegaria ao fim de forma abrupta e relativamente pacífica como ocorreu. Assim sendo, o impacto desses desdobramentos no campo acadêmico das Relações Internacionais foi significativo.

A ordem bipolar dava suporte a um sistema internacional centrado no antagonismo entre EUA e URSS e fornecia diversos elementos empíricos que corroboravam aspectos do Realismo/Neorealismo. Preocupações com segurança e ganhos relativos pareciam ser condizentes com a maior parte das ações engendradas pelos Estados à época. A Agenda Internacional dava grande importância a temas afetos à segurança enquanto aspectos ligados a meio ambiente, direitos humanos e cooperação eram relegados a segundo plano, quando não simplesmente ignorados.

Se a atual ordem mundial ainda não possui uma definição precisa quanto a sua polaridade, não há dúvidas de que o mundo bipolar faz parte do passado. O novo sistema internacional estabelecido na década de 1990 provocou significativa reviravolta na configuração da agenda internacional. Os ditos “novos temas” ganharam importante destaque, conforme a “década das conferências” comprovou (ALVES, 2001). As questões afetas à segurança passaram a compartilhar com os demais temas internacionais a atenção dos Estados e da sociedade civil, bem como os escassos recursos políticos e econômicos disponíveis dentro dos regimes democráticos.

Apesar da rapidez com que a estrutura do sistema internacional vem mudando<sup>1</sup> e da incapacidade de se apontar tendências de longo prazo na política e na economia mundial, existem algumas propensões de curto e médio prazos que devem ser mencionadas. A primeira é o aparecimento de blocos econômicos e políticos. A União Européia foi

---

1 O surgimento de movimentos por maior liberdade individual nos países árabes e a ascensão pacífica em termos políticos e econômicos da China, são alguns exemplos que corroboram esse fato.

pioneira nesse sentido, considerando o advento das Comunidades Européias. Em seguida, outros blocos surgiram no leste da Ásia, na América do Norte e na América do Sul, conforme a ASEAN, o NAFTA, o Mercosul e a UNASUL servem como exemplo.

Outra tendência importante é o fortalecimento das instituições internacionais. Desde 1990, o sistema internacional tem sido pautado pela crescente regulação e normatização de diversos temas, os quais têm consolidado seus regimes específicos e levado suas negociações para o bojo de organismos internacionais. Assim, as discussões atinentes ao meio ambiente são tratadas no Programa das Nações Unidas para o meio Ambiente – PNUMA; os tópicos relativos aos direitos humanos são tratados no Conselho de Direitos Humanos; o controle e a inspeção relativas à não-proliferação ficam a cargo da Agência Internacional de Energia Atômica – AIEA; as regras e normas do comércio internacional estão sob guarda da Organização Mundial de Comércio – OMC.

A reboque dessa crescente normatização das Relações Internacionais, cresce a importância do Direito Internacional na mediação de interesses divergentes. Sinal de tal fato é o surgimento de diversos tribunais permanentes nas últimas décadas, que se somaram ao trabalho histórico encetado pela Corte Internacional de Justiça. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, a Corte Européia de Direitos Humanos, o Tribunal Penal Internacional e o Tribunal do Mar são exemplos do fortalecimento do Direito Internacional na atualidade.

A configuração mundial no século XXI ainda é questão aberta, mas a forte competição econômica, política e cultural à qual os países foram expostos a partir de 1990 certamente contribuiu para o surgimento de blocos de concertação política e econômica. A tendência a institucionalização das relações políticas e econômicas por meio do surgimento de fóruns, como a OMC, o G-20 financeiro e do fortalecimento de órgãos da ONU, por exemplo, é fator que busca trazer previsibilidade às ações dos atores internacionais e diminuir os “custos de transação” entre os mesmos, na medida em que possibilita maior estabilidade nas relações internacionais (LANDES, 1996.). A jurisdicionalização das ações dos agentes internacionais tenta impor sanções aos que violam as regras estabelecidas, garantindo maior eficácia às normas vigentes no sistema internacional.

A noção de legitimidade ganha mais força e as ações dos agentes internacionais têm tentado se fundamentar sobre essa perspectiva, sendo isso válido mesmo para atores com grande poder bélico<sup>2</sup>. A importância de decisões multilaterais se eleva pelo seu caráter democrático e legítimo, substituindo aos poucos as medidas unilaterais que antes predominavam no sistema internacional. Parafraseando Kofi Annan, mesmo que medidas multilaterais não sejam sinônimo de sucesso, cada vez mais iniciativas unilaterais estão fadadas ao fracasso e isso não só porque a legitimidade seja importante, mas também porque diversos temas da agenda internacional simplesmente não podem mais ser tratados de modo isolado por um país, por mais poderoso que seja.

A competição entre os países não deixou de ocorrer, no entanto o caráter dessas disputas é diferente do que se observou no período da Guerra Fria. A busca pelo poder ainda ocorre, mas a noção de poder alterou-se. Não há dúvidas de que um aparato bélico diversificado, numeroso e estrategicamente posicionado confere grande vantagem militar a qualquer país. No entanto, possuir essa vantagem bélica não significa vantagens em outros âmbitos e temas da agenda internacional.

Assim, desdobramentos em meio ambiente, direitos humanos e desenvolvimento econômico podem surtir poucos efeitos sobre questões atinentes à segurança. Poder militar não se traduz necessariamente em poder para influenciar o sentido das negociações dos demais tópicos da agenda. Enquanto os EUA têm grande poderio bélico, suas participações nas discussões de meio ambiente são, por vezes, refratárias e contraproducentes e isso faz que os norte-americanos sejam antagonistas dos europeus, nessa questão específica. Já o Brasil, apesar de não ter grande capacidade militar, é um dos principais protagonista do regime internacional de meio ambiente, sendo ator relevante e interlocutor necessário na maioria das decisões tomadas nesse âmbito. Percebe-se que competição entre os atores

2 Para debate mais profundo a respeito da Legitimidade no atual sistema internacional ver FONSECA Jr. 1998 e 1999.

internacionais continua a existir, mas de forma fragmentada, variada e conforme o tema em debate.

O embaixador Gelson Fonseca Jr consegue ilustrar de maneira sucinta essas características do atual sistema internacional ao afirmar que

*(...) a ordem internacional tenderia a ser competitiva, mas não necessariamente conflitiva. A competição seria 'domesticada' e centrada na economia. Os acordos multilaterais, especialmente na área de segurança (não-proliferação), seriam gradualmente reforçados. A legitimidade estaria fundada em bases amplas. O Direito Internacional prevaleceria. O recurso a ideologias que fundem ações unilaterais seria questionado. A política de blocos seria substituída por processos de alinhamento regulados por geometria que variaria em função do tema em pauta de discussão. (FONSECA Jr., 1999, p. 55)*

Ainda que a última afirmação seja uma previsão, há evidências nos dias atuais para tal. No futuro, a política de blocos pode vir a dar lugar a alinhamentos de geometria variável. Na atual Política Externa Brasileira essa noção pode ser encontrada tanto em discursos quanto em práticas, ainda que o objetivo do Brasil não seja substituir uma estratégia pela outra, mas sim utilizá-las como medidas complementares. É nesse sentido que o Brasil estabelece, nas palavras de Celso Amorim, “coalizões de geometria variada”, como o BRIC, o IBAS, o BASIC no meio ambiente, o G-20 financeiro e o G-4 para a reforma do Conselho de Segurança da ONU, ao mesmo tempo em que o Mercosul e a UNASUL se consolidam.

## Inserção internacional do Brasil a partir de 1990

Segundo o embaixador Gelson Fonseca Jr, o Brasil chegou a 1990 com algumas “hipotecas”<sup>3</sup> face à comunidade internacional. Durante os anos do Regime Militar, críticas às condições dos direitos humanos e do meio ambiente no Brasil, por exemplo, foram interpretadas como estratégia dos países ricos para “congelar o poder mundial”, nas palavras de Araujo Castro.

Os governos autoritários da época consideravam injusta a noção preservacionista advogada pelo Clube de Roma, dado o estrago histórico que os países do centro capitalista já haviam causado sobre seus recursos naturais e as críticas feitas às condições de direitos humanos no Brasil eram tratadas como ingerência em assuntos internos do país. Assim sendo, até 1990, vigorou o que o embaixador Gelson Fonseca denominou “autonomia pela distância” (FONSECA Jr., 1998).

A ascensão de “novos temas” na agenda internacional trouxe maior valorização aos debates internacionais sobre não-proliferação, meio ambiente e direitos humanos, tornando as “hipotecas” brasileiras mais pesadas. A lógica da “autonomia pela distância”, ao invés de garantir margens de ação suficientes para a busca dos interesses nacionais, estava tolhendo as possibilidades de atuação do país no contexto mundial.

Nas administrações de Collor e Fernando Henrique Cardoso – FHC – passou-se a buscar nova estratégia. O país passou a buscar sua margem de ação através da participação nos principais regimes e fóruns internacionais. Foi estabelecida tendência denominada “autonomia pela participação”, nas palavras do embaixador Gelson Fonseca. De vilão ambiental o país passou a ser protagonista desse regime, sediando a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – CNUMAD – em 1992, no Rio de Janeiro. A gestão de Direitos Humanos no país sofreu grande mudança qualitativa desde 1990, tendo sido recentemente elogiada pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU. A última “hipoteca” saldada pelo país foi a adesão ao Tratado de Não-Proliferação – TNP – em 1998, apesar das críticas recebidas à época.

<sup>3</sup> Segundo o autor, as três “hipotecas” eram a não adesão do Brasil ao TNP e a recusa do país em debater em âmbito internacional questões relativas a Direitos Humanos e Meio Ambiente.

No campo econômico, medidas liberais foram implementadas e o papel do Estado na economia foi drasticamente reduzido. Redução das tarifas de importação, privatizações de empresas públicas e fim de subsídios em diversos setores procuraram dar maior eficiência à economia nacional. Como o desenvolvimentismo parecia ter exaurido todas as possibilidades na década de 1980, novas alternativas foram buscadas para se alcançar o desenvolvimento nacional.

A adesão inicial à maioria dos regimes internacionais produziu poucos resultados ao país. Ao final de seu governo, FHC reconheceu esse fato e alterou algumas das posturas do país em relação aos Estados Unidos e à União Européia. Até autores críticos do governo de FHC reconhecem que esse presidente assentou bases para muitas das ações externas encetadas pelo presidente Lula.

*O Estado neoliberal, cujo modelo implantou-se no Brasil durante o governo de Collor de Melo, entre 1990 e 1992, e consolidou-se com o de Fernando Henrique Cardoso, durante seus dois mandatos (1994 – 2002), não significou uma adoção dos parâmetros da globalização pela via da interdependência, como ocorreu, por exemplo, com as relações internacionais da Espanha e Portugal no mesmo período. No Brasil, em razão de abertura econômica indiscriminada, e longe do equilíbrio interno-externo, aprofundaram-se dependências estruturais com relação ao exterior de modo a fazer prevalecer sobre o interesse nacional os interesses carregados pelas forças transnacionais da globalização (...).*

*(...) Cardoso preservou em certa medida a influência de alguns princípios e propósitos da fase anterior e lançou sementes de outro paradigma de conduta externa, que chamamos de logístico (...).* (CERVO, 2008, p. 51-53)

Alguns temas da agenda diplomática brasileira corroboram o continuísmo entre a política externa de FHC e a de Lula: a ênfase no fortalecimento do Mercosul e na integração sul-americana; boas relações com os Estados Unidos, Japão e com os países da Europa ocidental; crescente importância dada aos fóruns multilaterais, sejam esses institucionalizados ou não.

Com a ascensão de Lula à presidência, esperavam-se grandes mudanças de gestão em relação ao governo FHC. Apesar disso, nem todos os setores da burocracia apresentaram mudanças significativas. Na economia, a austeridade fiscal e monetária foi mantida. O papel do Estado na economia mudou, na medida em que privatizações pararam e intervenções desse agente no mercado voltaram a ter destaque.

No setor social, Lula lançou abertamente o desafio de acabar com a fome no país, dando continuidade e fortalecendo programas de assistência a necessitados e de transferência de renda cujas bases foram elaboradas na gestão Cardoso. Ademais, por meio de Emenda Constitucional, o Estado passou a ter a obrigação de prover alimentos a todas as pessoas, demonstrando a importância que Lula deu ao combate à fome.

A política externa não deixou de refletir as mudanças advindas de uma mudança de presidência e de fatores externos como o ataque terrorista de 11 de setembro e as negociações da rodada Doha. A chancelaria de Celso Amorim aproveitou-se das lições auferidas pelo governo anterior ao demonstrar que a simples participação nas negociações dos principais regimes internacionais não era suficiente para alcançar os principais interesses nacionais.

As críticas contra algumas características da estrutura do sistema internacional, feitas ao fim do governo de FHC, foram reforçadas por Lula. Aos poucos ficou evidente que a Europa prega a liberalização econômica por parte das nações menos desenvolvidas, mas é reticente em abrir seus mercados a produtos primários do sul. Os EUA criticam a situação dos Direitos Humanos na Ásia, na África e na América Latina, mas não assinam a Convenção Americana de Direitos Humanos nem desativam sua base em Guantánamo. A China defende maior liberalização de mercado, mas mantém sua moeda artificialmente desvalorizada para incentivar suas exportações.

As falhas existentes na aplicação de normas e princípios estipulados pelos diferentes regimes internacionais ficaram mais evidentes a partir da década de 2000, estimulando uma postura mais crítica do Brasil em relação

ao sistema internacional. As negociações em torno da ALCA e a formação do G-20 no âmbito da OMC também demonstraram como o país tornou-se mais assertivo na busca de seus interesses, contrapondo-se, quando necessário, a ações das nações mais ricas.

A luta para reformar os fóruns internacionais intensificou-se. O discurso externo brasileiro passou a enfatizar o fato de instituições como o FMI, o Banco Mundial e o Conselho de Segurança da ONU serem reflexo da distribuição de poder do imediato pós-Segunda Guerra. A legitimidade das decisões desses órgãos está vinculada a capacidade de representação do contexto internacional atual, configurado por um número significativamente maior de Estados e por outros pólos de riqueza, como Brasil, Índia, África do Sul, China e o sudeste asiático.

Diante das dificuldades encontradas nos fóruns multilaterais, o Brasil procurou desenvolver novas parcerias e abrir novos mercados para seus produtos. Diferentemente das ações que ensejaram a “autonomia pela distância” e a “autonomia pela participação”, no governo Lula, surgiu o que Vigevani e Cepaluni denominaram “autonomia pela diversificação”. De modo sintético, os autores definem tal conceito

*(...) como adesão aos principais princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional. (VIGEUVANI e CEPALUNI, 2007, p. 283)*

Nos últimos anos, as coalizões Sul-Sul foram reforçadas e a política externa brasileira reforçou sua vocação ‘globalista’. A formulação de grupos, como IBAS, BRIC e G-20 OMC para concertação política e econômica, BASIC para debates sobre assuntos ambientais e G-4, composto por Brasil, Índia, Japão e Alemanha, para reivindicar a reforma do CSNU, são exemplos de como o sistema internacional possui divergência de interesses em áreas distintas e como o Brasil vem respondendo a isso por meio da formulação de coalizões de configuração variável.

Programas de cooperação com países mais pobres tiveram destaque nos últimos anos, assim como o esforço para abrir novos mercados ao empresariado nacional. Impulsionada nas últimas décadas, vários analistas apontaram para a diversificação de nossas parcerias comerciais como um dos fatos que explicam o porquê de o Brasil ter sido um dos últimos países a sentir os efeitos da Crise Financeira e Econômica de 2008. O mesmo não valeu ao México, dada a alta concentração de suas relações comerciais com os EUA.

O Brasil vem reagindo bem às contingências estabelecidas pela estrutura do novo sistema internacional nos últimos anos, sendo reconhecido como protagonista em vários âmbitos, seja por países ricos, seja por nações menos desenvolvidas. Apesar de algumas críticas feitas por setores domésticos a inserção internacional do Brasil tem recebido mais elogios do que censuras no âmbito mundial.

Amado Luiz Cervo entendeu a transição da política externa de FHC para a de Lula como detentora de três tendências

*(...) a) tirar a política exterior das ilusões da harmonia kantiana e de divisas e orientá-la para a conquista da reciprocidade real nas relações internacionais, ou seja, a transição do multilateralismo utópico para o multilateralismo de reciprocidade entre países centrais e emergentes; b) enfrentamento das dependências estruturais – financeira, empresarial e tecnológica – com o fim de atenuá-las; c) a idéia de reforçar a América do Sul como pólo de poder e plataforma política e econômica de realização de interesses brasileiros. Por meio dessa estratégia, que contempla, enfim, a expansão dos empreendimentos brasileiros no exterior, cogita o governo do PT aproximar-se da interdependência real da era da globalização. (CERVO, 2008, p. 56).*

Nesse sentido, se se pode afirmar que a leitura do sistema internacional feita pelos burocratas de Lula foi mais acurada do que a realizada pelos de FHC, grande parcela esse fato decorre do aprendizado obtido com as experiências

do período compreendido entre 1990 e 2000. As mudanças intensas pelas quais o sistema internacional passava foram aspectos negativos às avaliações internacionais realizadas nesses anos. A partir da década de 2000, feitas as correções necessárias, a inserção internacional brasileira apresentou melhora significativa, tendo o país aumentado seu prestígio internacional de modo geral.

## Conclusões

Na década de 1990, a inserção brasileira foi claudicante, na medida em que as leituras do cenário internacional feitas pelos governos da época apresentaram algumas deficiências. A consequência natural desse fato foi a falta de consistência e continuidade às estratégias internacionais surgidas no período.

A partir de 2000, ainda sob governo FHC, a política externa brasileira passou a delinear-se por um conjunto de estratégia mais assertivo e mais adequado às novas características do sistema internacional emergente. A diplomacia brasileira esforçou-se por ampliar o número de parceiros econômicos e políticos do país sem negligenciar as relações tradicionais com a Europa e com os Estados Unidos. Iniciativas de cooperação no eixo Sul-Sul foram fortalecidas de modo complementar às do eixo Norte-Sul.

No entanto, a existência de continuidades nas estratégias de inserção internacional encetadas por FHC e Lula deixa evidente que explicações de cunho ideológico são insuficientes para se analisar de modo comparativo as atuações do Itamaraty nas últimas décadas. Ao restringirem as atuações de cada ator conforme o contexto internacional em voga, as condicionantes externas não podem ser relegadas na medida em que assumem papel importante à compreensão da estratégia encetada pelos presidentes do período. Além disso, pode-se perceber que nos últimos 20 anos não houve estratégia de ação que pusesse em risco o conjunto do “acumulado histórico” da diplomacia brasileira. Ainda que alguns autores afirmem que uma ou outra característica tenha sido alterada em uma das gestões presidenciais dos últimos anos, não houve alterações substanciais ao conjunto desses princípios históricos.

## Referências Bibliográficas

- ALVES, José Augusto Lindgren. *Relações internacionais e temas sociais. A década das conferências*. Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais IBRI, 2001.
- ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso: 100 anos de política econômica republicana. 1889-1989*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1992.
- BULL, Hedley. *A sociedade anárquica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.
- DURKHEIM, Emile. *As regras do método sociológico*. 6ª Ed. São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 1972.
- FONSECA Jr., Gelson. Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI. *Política Externa*, Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, vol. 7, nº 4, março/maio, pp. 36-57, 1999.
- FONSECA Jr., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 13ª Ed. São Paulo: EDUSP, 2008.
- FURTADO, Celso. *A formação econômica do Brasil*. São Paulo: Nacional, 1970
- HUNTINGTON, Samuel. *Global Perspectives on War and Peace or Transiting a Uni-Multipolar World*. American Enterprise Institutes for Public Policy Research, Bradley Lectures Series, 1998.
- KRASNER, Stephen. *Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables*. In: KRASNER, Stephen (Ed.). *International regimes*. 8 ed. Ithaca: Cornell University Press, 1995.
- LANDES, David S. *A riqueza e pobreza das nações: por que algumas são tão ricas e outras são tão pobres*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

- MOURA, Gérson. *Sucessos e Ilusões; relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira (1889 – 2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- RENOUVIN, Pierre. *Histoire des Relations Internationales*. Paris: Hachette, 1994.
- WATSON, Adam. *A evolução da sociedade internacional: Uma análise histórica comparativa*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.
- ZAKARIA, Fareed. *O Mundo Pós-Americano*. Lisboa: Gradiva, 2008.

## Resumo

O artigo visa analisar como o contexto internacional pós-Guerra Fria e as tradições diplomáticas estabelecidas ao longo da história do Brasil exerceram influência na inserção internacional do país desde a década de 1990.

## Abstract

The article analyses how the international context of post Cold War and diplomatic traditions established along Brazilian history exerted influence on the country's international insertion since the 1990.

**Palavras chave:** Inserção Internacional; Sistema Internacional; Brasil

**Key words:** International Insertion; International System; Brazil

Recebido em 16/10/2012

Aprovado em 16/10/2012

# Os eixos da Política Externa do Paraguai de 1954 a 1989<sup>1</sup>

## The axis of the Paraguayan Foreign Policy from 1954 to 1989

Tomaz Espósito Neto\*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 134, nov.-dez. 2012 [p. 11 a 18]

### Introdução

No período de 1954 a 1989, Alfredo Stroessner, com apoio do Partido Colorado e das Forças Armadas, governou o Paraguai com “mão de ferro”. Os trinta e cinco anos de *Stroonato* destoam da história política paraguaia pós 1870, cujo signo principal é a instabilidade política. Quarenta e quatro pessoas, dentre as quais nove militares, ocuparam a presidência do Paraguai de 1870 a 1954, e vinte e cinco golpes de Estado foram bem sucedidos nesse período. Por meio de uma média aritmética simples, chega-se a uma duração aproximada de dois anos para cada mandato presidencial nessa fase (GOIRIS, 2000, p. 21).

Alguns autores, como Lewis (1986), Goiris (2004) e Acalá (2005), afirmam que o uso extensivo da violência e o autoritarismo são parte da ideologia e da cultura política paraguaia, cujas raízes se encontram na formação do Estado, em especial nos governos dos ditadores José Gaspar Rodríguez Francia (1811–1840), Carlos López (1844–1862) e Fernando Solano López (1862–1870).

A ditadura de Stroessner também fez uso extensivo dos aparatos de repressão e perseguição aos seus opositores. No entanto, esse fato, isolado, não explica a longevidade do *Stroonato*. Então, como Stroessner se manteve tanto tempo no poder?

A tese mais aceita é a de que Stroessner, como profundo conhecedor da realidade paraguaia, criou os meios de sustentação do seu regime por meio de uma estratégia articulada entre política interna, internacional regional e global, também conhecida como “política externa pendular” de viés “realista” (MENEZES, 1987; FARINA, 2003).

O presente ensaio tem como objetivo analisar os principais eixos da política exterior paraguaia do governo Stroessner, de 1954 a 1989, em especial suas relações com os Estados Unidos, Brasil e Argentina.

### A ascensão de Stroessner

Alfredo Stroessner nasceu e cresceu na pequena Encarnación, e, devido a sua ascendência alemã, ficou conhecido como “El Rubio”; posteriormente, já na presidência, receberia um novo apelido, “El Supremo”. Ingressou ainda adolescente na Escola Militar em 1929, e ganhou projeção na Guerra do Chaco (1932–1935), quando comandou uma força da artilharia paraguaia. Stroessner causou boa impressão nos seus superiores e subordinados, e passou a ser tido como um oficial valoroso e promissor (FARINA, 2003, p. 43; LEWIS, 1986, p. 128).

<sup>1</sup> Versões desse texto foram apresentadas no V Congresso Transdisciplinar Internacional Direito e Cidadania no 3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI com o título “As Possibilidades e os Limites do ‘Realismo Periférico’: A Política Externa Do Paraguai de 1954 a 1989”.

\* Professor da Universidade Federal de Grande Dourados – UFGD, Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP (tomazeneto@gmail.com).

Entre 1940 e 1941 fez um curso de artilharia no Brasil, e nessa ocasião cultivou uma rede de contatos com militares brasileiros, que se mostrou muito útil em diversos momentos, tanto para brasileiros como para paraguaios. Desde então, “El Rubio” ascendeu gradualmente na carreira militar, e passou a se envolver diretamente na política paraguaia.

Stroessner teve papel crucial na frente sul da guerra civil de 1947, quando permaneceu fiel ao então presidente Morínigo e combateu as forças revoltosas, comandadas pelo coronel Franco (LEWIS, 1986, p. 132).

Em 1948, participou de dois golpes de Estado. O primeiro, em 3 de junho de 1948, derrubou o presidente Morínigo, e “El Rubio” aproveitou a oportunidade para eliminar grande parte dos seus desafetos, como o coronel Enrique Gimenez. O segundo golpe, em novembro do mesmo ano, conspirou contra o presidente Natalicio González; no entanto, dessa vez a manobra foi frustrada por forças leais ao presidente (LEWIS, 1986, p. 139).

Perseguido, Stroessner foi obrigado a se esconder no porta-malas de um veículo da Missão Militar Brasileira para conseguir entrar na embaixada do Brasil em Assunção, onde se refugiou até a concessão de um salvo-conduto para o exílio em Posadas, na Argentina (FARINA, 2003, p. 67). Mas ele retornaria ao Paraguai já em 1949, após o sucesso de um novo golpe, capitaneado por Frederico Chávez e Molas López, novamente contra González. Graças aos contatos internos e externos e ao prestígio junto aos militares paraguaios, retornou aos quadros das forças armadas paraguaias, assumindo cargos importantes (LEWIS, 1986, p. 140).

Em 1951, foi nomeado comandante em chefe das Forças Armadas Paraguaias. Discretamente, iniciou a reorganização e redistribuição das tropas no território paraguaio, perseguindo seus oficiais inimigos e substituindo-os por homens de sua confiança. Com o incremento de sua influência política, Stroessner atraiu a atenção de autoridades estadunidenses, brasileiras e argentinas. Passou então a ser adulado, recebendo homenagens e outros “regalos”. Continuou a cultivar uma extensa rede de contatos e a ter acesso direto aos gabinetes de governos estrangeiros (LEWIS, 1986, p. 140).

“Don Stroessner” percebeu a importância dos militares no conturbado contexto político paraguaio, marcado pela constante luta pelo poder entre os partidos Colorado, Liberal e **Febrerista**. Assim, mesmo filiado ao Partido Colorado, nutria um imenso desprezo pela maioria dos políticos paraguaios: “Los civiles crean problemas y luego quieren solucionarlos mandando a militares a balearse” (FARINA, 2003, p. 99).

Em 1954, o Paraguai enfrentava mais uma crise política. Stroessner aproveitou-se disso para um novo golpe de Estado, em 5 de maio, quando conseguiu se impor sobre as demais forças políticas com apoio dos militares. Assumiu formalmente a Presidência da República em 15 de agosto de 1954.

Iniciou então uma perseguição política aos seus reais e potenciais adversários. Seu objetivo era “domar” as forças políticas paraguaias enquanto expandia sua influência, fosse cooptando, fosse eliminando as vozes divergentes. Os opositores que escaparam da perseguição se exilaram em território argentino; de lá e com apoio do governo da Argentina, conspiravam contra “Don Alfredo”.

No âmbito interno, o governo Stroessner apoiou-se num tripé formado pelas forças de segurança (forças armadas e policiais), o Partido Colorado e a burocracia.

As forças de segurança, detentoras do monopólio da violência, eram responsáveis pela repressão e perseguição aos inimigos do regime, e são consideradas como a face mais terrível da ditadura paraguaia. Todos os oficiais eram obrigados a pertencer aos quadros do Partido Colorado e jurar lealdade a Stroessner.

O controle social estendia-se para dentro de outras instituições, como as pertencentes ao poder judiciário – cujas autoridades foram corrompidas por Stroessner – e o Serviço de Inteligência, formado pelos *pyraques*<sup>2</sup>, que aprisionavam, torturavam, condenavam e matavam opositores, muitas vezes sem denúncia formal. Assim, espalhava-se o

2 Funcionários públicos e membros do Partido Colorado que trabalhavam à paisana como delatores de possíveis opositoristas.

clima de medo e terror. Chiavenato (1980, p. 8) afirma que o terrorismo político e a corrupção foram as bases de sustentação de Stroessner.

Afora isso, o controle estatal sobre as informações e os veículos de imprensa impedia a circulação de ideias dissonantes do repertório oficial, além de dificultar a organização da oposição e a emergência de novas lideranças político-sociais.

Já o Partido Colorado era o interlocutor privilegiado entre o Estado e a sociedade, com a capacidade de identificar e desarticular segmentos descontentes com o governo. A Igreja Católica foi a única exceção. Essa possuía uma margem de manobra política um pouco maior do que os demais grupos político-sociais.

Os cargos burocráticos eram ocupados por membros do Partido Colorado e das Forças Armadas, fiéis ao Presidente, que não raramente utilizavam-se das suas posições para extrair prebendas, privilégios e favores do Estado e dos outros grupos sociais (GOIRIS, 2000, p. 43). Muitos ministérios tornaram-se “verdadeiros feudos” de famílias importantes do Paraguai (LEWIS, 1986, p.224). No entanto, Stroessner nomeou técnicos de renome, oriundos das classes médias paraguaias, para postos importantes, como o das Relações Exteriores e a presidência da ANDE (Administración Nacional de Eletricidad), e esses profissionais dinamizaram setores importantes da economia paraguaia.

O controle estatal das principais atividades produtivas, como o estabelecimento de monopólios comerciais e a obrigatoriedade de licenças prévias, criou uma grande dependência da sociedade em relação aos favores das autoridades do Estado, o que alimentava a corrupção. Também era notório o vínculo de algumas autoridades do primeiro escalão com atividades ilícitas, como tráfico de drogas (principalmente heroína), receptação de carros roubados no Brasil, contrabando de armas, comércio ilegal de mercadorias, lavagem de dinheiro e proteção a criminosos internacionais (FARINA, 2003, p 281-286).

“Don Stroessner”, mesmo sem ser um líder carismático, utilizou as mais diversas instâncias para instituir o culto à sua personalidade: suas fotos estavam em toda parte, as rádios difundiam peças musicais como a polca “Don Alfredo”, e várias autarquias, estradas, aeroportos, bairros e mesmo cidades, como Puerto Stroessner (atual Ciudad del Leste) foram batizadas e/ou renomeadas com seu nome. Stroessner centralizava em torno de si as principais decisões de Estado e acompanhava com muita atenção a movimentação dos diversos grupos político-sociais paraguaios (LEWIS, 1986, p. 200).

Resumiendo, Stroessner constituye la fuerza directriz y cohesiva del régimen. Sin él, podría disolverse en una serie de facciones incoherentes. Ha suerado la aparentemente endémica anarquía en Paraguay con sólo exiliar a todos los políticos de mentalidad independiente y concentrar en sus manos una gran cantidad de poder. Ejerce una supervisión cercana y personal sobre las tres burocracia que rodean su régimen: la militar, la del partido y la del servicio civil del gobierno. Cada nombramiento y acenso militar, cada reunión, resolución o elección del partido, cada miembro mayoritario dentro del Congreso, cada disposición legislativa, cada magistratura, cada puesto ejecutivo y cada decisión del gabinete debe llevar su sello de aprobación (LEWIS, 1986, p. 200).

O ditador compreendeu que a chave para sua manutenção no poder era o crescimento econômico. Além de atenuar a pobreza na base da sociedade, mantinha lubrificadas as engrenagens da corrupção política através do fluxo ininterrupto de recursos para os grupos leais ao governo (FARINA, 2003, p. 93).

El Paraguay de 1954, com sus 1.500.000 habitantes, era um país paupérrimo, sin infraestructura física, sin caminos (de 1.215 kilómetros de rutas, solo 87 kilómetros tenían asfalto), con casi nula producción industrial, La única ciudad que podía preciarse de tal era Asunción y ni tan siquiera contaba con servicio

de agua potable, un anhelo desde 1901 que nunca se podía concretar porque los gobiernos de la época estaban más inmersos en sus problemas internos con revoluciones y contrarrevoluciones...

**El Paraguay era el único país en Sudamérica que no tenía una solo ciudad, ni tan sólo su capital, servida por agua corriente. Tal era el grado de pobreza y atraso [...] (FARINA, 2003, p. 93, grifo do autor).**

Para tanto, Stroessner iniciou a articulação entre as políticas doméstica e internacional para estabilizar a economia e obter financiamentos externos para obras de infraestrutura e investimentos em atividades produtivas, essenciais para o crescimento da economia paraguaia.

## A política externa do Paraguai de 1954 a 1989

Como foi dito acima, o principal objetivo da política externa paraguaia de 1954 a 1959 era manter as bases de sustentação do *Stronato*, por meio do isolamento dos opositores do regime e da obtenção de financiamentos e investimentos externos, com o objetivo de continuar alimentando a corrupção política e atenuar o estado de penúria presente na base da sociedade.

Os três eixos principais dessa política externa eram: a manutenção das boas relações com os Estados Unidos, com vistas a obter recursos externos e apoio político essencial para a legitimação do regime; a aproximação com o Brasil, para conseguir investimentos e, assim, diminuir a influência argentina na vida política paraguaia; e por fim, a manutenção de relações maduras com a Argentina, buscando evitar a “satelitização” do Paraguai pelo Brasil.

A política internacional de Stroessner, por sua vez, pode ser dividida em três grandes fases: a construção de sua política externa (1954–1973); o apogeu dessa política (1973–1982); e o esgotamento desse modelo de inserção internacional (1982–1989).

### *As contraditórias relações entre Paraguai e Estados Unidos*

A ascensão de Stroessner, com sua política de combate aos movimentos “subversivos” de esquerda e sua retórica anticomunista, agradou às autoridades norte-americanas. O alinhamento político do Palácio López às diretrizes e ideologia da Casa Branca tornou as relações paraguaio-estadunidenses muito amistosas entre os anos de 1954 e 1960 (MORA, 2001, p. 4-5). O Paraguai, em contrapartida ao apoio e aos “serviços prestados”, recebeu cerca de 53,2 milhões de dólares de ajuda norte-americana (MORA, 2001; FARINA, 2003).

Entretanto, no período entre 1960 e 1977 Washington redimensionou suas relações com Assunção. A Casa Branca passou a pressionar o Palácio López no sentido de obter uma maior cooperação no combate às atividades ilícitas, como tráfico de drogas, lavagem de dinheiro e prostituição infantil, entre outras.

A partir daí, iniciou-se o desgaste nas relações estadunidense-paraguaias.

Na gestão Jimmy Carter (1977–1981), marcada pela política de promoção dos direitos humanos, o embaixador norte-americano denunciou a violência praticada pelas forças paraguaias de segurança, e os Estados Unidos reduziram sensivelmente a ajuda financeira ao Paraguai.

As relações Assunção-Washington se deterioraram ainda mais durante o mandato de Ronald Reagan (1981–1989). A “guerra” às drogas promovida pelo governo norte-americano causou o aumento da pressão sobre o governo paraguaio: Washington praticamente cortou os repasses financeiros à Assunção e suspendeu o Paraguai da lista do Sistema Geral de Preferência (SGP) (FARINA, 2003; MORA, 2001, p. 12).

### *As relações Brasil-Paraguai: destinos unidos por Itaipu*

Desde o início do seu governo, Stroessner priorizou uma aproximação entre Assunção e Brasília, tentando contrabalançar a influência argentina oriunda da dependência paraguaia do porto de Buenos Aires para suas comunicações externas, devido a questões geográficas.

[...] O governo de Stroessner punha grande importância na nova relação por motivos econômicos e políticos. A razão econômica era que aquela aproximação representava um novo caminho para exportar e importar produtos sem a imperiosa necessidade de ir através do porto de Buenos Aires. A razão política era que Buenos Aires era a base e o quartel general da oposição ao seu governo [...] (MENEZES, 1987, p. 54).

Stroessner buscou atrair a atenção do Brasil para o potencial hidráulico do Paraguai, com o objetivo de enredá-lo na política e na economia paraguaia (BOETTNER, 2004). O Brasil, por sua vez, vislumbrava no Paraguai um aliado político e um importante mercado para o comércio e os investimentos na região (MENEZES, 1987, p. 54).

Os laços se estreitaram ainda mais em 1957, quando as autoridades dos dois Estados assinaram acordos importantes: a construção e pavimentação de estradas entre a fronteira brasileira e grandes cidades paraguaias como Concepción; a construção da usina de Acaray; a construção da ponte da Amizade, que ligaria a cidade de Foz Iguaçu a Puerto Stroessner; a abertura de uma Missão cultural e a construção do Colégio Experimental Paraguai-Brasil, entre outros convênios (SILVA, 2006, p. 67). No entanto, o litígio territorial por Sete Quedas quase pôs tudo a perder. “Tudo parecia perfeito entre Brasil e Paraguai desde a administração de Juscelino Kubitschek. Mas a polêmica sobre Sete Quedas quase partiu ao meio aquela nova relação” (MENEZES, 1987, p. 64).

O litígio territorial em torno de Sete Quedas, ou Salto de Guairá, começou com a divulgação do projeto de construção de uma imensa usina na região, em 1962. O Paraguai, por meio de uma “reinterpretação” do Tratado de 1872, afirmava que a área da futura barragem era território paraguaio; o Brasil reiterava que as cataratas encontravam-se em território brasileiro. Em 1964-1965, uma série de incidentes na fronteira colocou os dois países muito próximos de um conflito. O “mal-estar” somente foi resolvido com a assinatura da “Ata das Cataratas” em 1966, que não resolvia a questão da soberania sobre Sete Quedas, mas garantia aos dois países igual participação em qualquer projeto hidroelétrico na área (ESPÓSITO NETO, 2008).

Pouco tempo depois, o governo brasileiro nomeou Gibson Barboza embaixador brasileiro em Assunção. No seu livro de memórias, Barboza relembra as tensões vividas na época. Afirma ser de sua autoria a ideia de construir Itaipu e “submergir” o litígio territorial com o Paraguai (BARBOZA, 1992).

Em 1967 foi criada uma comissão mista para analisar a viabilidade e os detalhes técnicos da construção da obra. Após intensas negociações por anos a fio, os dois Estados assinaram o Tratado de Itaipu (1973), que versa sobre o aproveitamento hidroelétrico das cataratas de Sete Quedas. Assim, Brasil e Paraguai, apesar de suas assimetrias, tornaram-se sócios na empreitada de Itaipu, e seus destinos, a partir de então, foram unidos pelo concreto e pela energia dessa grandiosa obra.

Essa iniciativa, no entanto, enfrentou uma obstinada oposição de Buenos Aires, pois as elites políticas argentinas temiam a ruptura do equilíbrio de poder no subsistema do Prata em favor do Brasil e em detrimento da Argentina, com a consequente “satelitização” do Paraguai (GUGLIAMELLI, 2007). Essa questão somente seria resolvida com o Tratado Tripartite (1979).

Apesar do “casamento” entre Brasil e Paraguai, Assunção iniciou um *affair* com Buenos Aires, quando assinou os acordos para a construção de Yaciretá e Corpus, ainda em 1973. Stroessner reformulou sua política externa de aliança com o Brasil, transformando-a em uma “neutralidade pragmática” (MENEZES, 1987, p. 112).

[...] Na verdade, quem se encontrava em uma boa posição era o país Guarany, pois o que ele perdesse em Itaipu com o rebaixamento da cota, recuperaria das usinas de Corpus e Yaciretá. Assim o desacordo era mais entre Brasil e Argentina, com o Paraguai em uma excelente posição, principalmente porque um daqueles projetos já estava em construção e desse modo seu poder de barganha aumentava (MENEZES, 1987, p. 112).

A partir do final da década de 1970, novos desentendimentos (sobre a ciclagem e o preço da energia, entre outros), a crise econômica da década de 80 e mudanças sistêmicas acarretaram uma redefinição das relações entre o Palácio López e o Palácio do Planalto.

A questão da ciclagem da energia (1977) surgiu com a exigência, por parte de Assunção, de que metade das turbinas de Itaipu gerasse energia ao padrão 50 Hz, ou seja, o adotado por todos os países do continente sul-americano, exceto o Brasil, cujo padrão é de 60 Hz. Na prática, o Brasil não poderia comprar a energia paraguaia de Itaipu, a menos que investisse uma vultosa soma na construção de um sistema de conversão para o padrão brasileiro (MENEZES, 1987: ESPÓSITO NETO, 2006). Outra solução possível seria mudar o padrão do sistema paraguaio para 60 Hz, o que implicaria na troca de grande parte dos eletro-eletrônicos do Paraguai, mas não haveria ônus para o Tesouro brasileiro. Stroessner, ao retardar a decisão, procurou forçar uma nova barganha com as autoridades brasileiras, que, cansadas da postura paraguaia, decidiram assumir os custos do sistema de conversão (MENEZES, 1987, p. 124).

Os reclamos paraguaios por um papel mais proeminente na direção de Itaipu binacional (DEBERNARDI, 1996, p. 356) e os apelos por um aumento real no preço da energia vendida ao mercado brasileiro (MENEZES, 1987, p. 127; DEBERNARDI, 1996) foram outros motivos do esfriamento no relacionamento Brasil-Paraguai.

Na década de 80, fatores como a crise econômica, a redemocratização e o endurecimento brasileiro no combate às atividades ilegais na fronteira envolvendo altas autoridades paraguaias fizeram com que as relações brasileiro-paraguaias perdessem o seu “fôlego”.

### *As relações Paraguai-Argentina: o afastamento pragmático*

Logo após o golpe que o levou à presidência, Stroessner reorientou a política externa paraguaia e iniciou um processo de distanciamento em relação a Buenos Aires. Uma de suas primeiras medidas foi denunciar o Convênio da União Econômica entre Argentina e Paraguai, assinado em 1953 (MORAES, 2003, p. 382-383).

Houve uma aproximação entre Brasília e Assunção. A diplomacia argentina não conseguiu obstruir esse processo, em virtude das inúmeras crises políticas e econômicas oriundas das lutas entre peronistas e “anti-peronistas”. As autoridades de Buenos Aires se dispuseram a agir somente quando se iniciaram as tratativas brasileiro-paraguaias, que redundaram no Tratado de Itaipu.

A estratégia argentina era impedir a construção da imensa barragem através da “multilateralização” da questão de Sete Quedas e da introdução do princípio da consulta prévia, sem oferecer qualquer alternativa para solver a necessidade brasileira de energia e as demandas paraguaias de desenvolvimento. Assim, a Casa Rosada enfrentou uma forte oposição do Palácio López e do Palácio do Planalto, que passaram a coordenar a ação na arena internacional, além de acelerar as negociações em torno de Itaipu (ESPOSITO NETO, 2008).

No seu segundo mandato, Perón (1973–1974) alterou as diretrizes da política externa argentina, passando a cortejar as autoridades paraguaias com a oferta de duas hidroelétricas (Yaciretá e Corpus) em termos similares aos do acordo brasileiro-paraguaio de Itaipu. Buscava assim cindir a aliança entre Brasil e Paraguai, suscitando o problema da ciclagem e outras questões técnicas, como a necessidade da harmonização do nível das cotas da lâmina d’água entre o projeto de Itaipu e de Corpus (PARDO & FRANKEL, 2004, p. 239).

A morte de Perón (1974) e a lutas entre as diversas facções argentinas pelo poder provocaram uma nova série de crises econômicas e políticas que impediram a continuidade de sua política. Agregou-se também às crises a disposição brasileira em negociar a partir de uma posição de força por meio da construção de Itaipu.

O fracasso do Processo de Reorganização Nacional (PRN) imposto pela ditadura argentina (1976–1983), a guerra das Falklands/Malvinas (1982), a crise econômica da década de 80 e o governo de Raul Afonsín (1983–1989) – que nutria um verdadeiro desprezo pelas ditaduras – fez com as relações argentino-paraguaias esfriassem e os projetos de cooperação fossem atrasados ou abortados, por falta de recursos ou mudança de prioridades.

## A queda de Stroessner

Ao lado do caráter repressivo, o sistema de legitimação do *Stronatto* dependia basicamente da atração de recursos externos, para sustentar o crescimento paraguaio através do investimento estatal em infraestrutura e manter lubrificadas as engrenagens da corrupção nos diversos grupos do Partido Colorado e dos militares. Estados Unidos, Brasil e Argentina eram os potenciais financiadores do Estado paraguaio.

Durante anos, a estratégia paraguaia funcionou muito bem. Contudo, as mudanças nas diretrizes da política externa norte-americana, as transformações no cenário internacional com o fim da Guerra Fria, a prolongada crise econômica e a mudança dos regimes políticos na América do Sul na década de 80 erodiram a base da política interna e externa paraguaia de Stroessner (FARINA, 2003, p. 329).

Assim, “El supremo” viu-se sem recursos para manter a sua base de apoio, e logo seus “antigos aliados” e tradicionais opositores iniciaram as maquinações contra ele. Em 3 de fevereiro de 1989 as forças conspiradoras, lideradas pelo General Andrés Rodrigues, destituíram Alfredo Stroessner, que se refugiou na embaixada brasileira e asilou-se, até a sua morte, em território brasileiro.

## Conclusão

Foram apresentados aqui os principais eixos da política externa do governo Alfredo Stroessner, certamente uma das ditaduras mais duradouras na América do Sul. Essa longevidade é explicada por uma estratégia que articulava as políticas interna e externa do Paraguai.

Seu principal objetivo era conseguir os recursos necessários para o desenvolvimento do país e para manter em funcionamento a “máquina de corrupção” paraguaia.

Os três grandes eixos da inserção internacional paraguaia eram o alinhamento com os Estados Unidos, a aproximação com o Brasil e o afastamento pragmático da Argentina. São considerados êxitos desse período o grande crescimento econômico e a construção de grandes obras de infraestrutura no Paraguai, como Itaipu, Yaciretá, rodovias, ferrovias e aeroportos, dentre outras.

No entanto, Stroessner não conseguiu se adaptar às mudanças na política, na economia e nos valores da comunidade internacional da década de 80, o que resultou no isolamento internacional do Paraguai e na perda de prestígio do ditador. Os “velhos” e “novos” conspiradores encontraram então um terreno fértil para depor Stroessner, já velho, carcomido e fraco, assim como sua ditadura.

Os resquícios do *Stronatto* permaneceram durante muitos anos; a perenidade da máquina política do Partido Colorado é uma prova disso. A eleição de Fernando Lugo indicou que uma nova etapa na política paraguaia poderia se iniciar. No entanto, um processo sumário de *impeachment*, conduzido por parlamentares colorados e ex-colorados, derrubou Fernando Lugo e demonstrou a força dos partidos tradicionais paraguaios.

## Referências Bibliográficas

- Barboza, Mario Gibson. 1992. *Na diplomacia o traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Editora Record.
- Boettner, Luis M. R. 2004. *Memorias: sessenta y seis años de vida internacional*. Paraguay, Assunción: Intercontinental Editora.
- Chiavenato, Julio José. 1980. *Stroessner: Retrato de uma ditadura*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- Debernardi, Enzo. 1996. *Apuntes para la Historia de Itaipu*. Assunción, Paraguai: Editorial Gráfica Contunua S. A.
- Espósito Neto, Tomaz. 2006. *A política externa brasileira frente ao conflito das Falklands/Malvinas (1982)*. Dissertação de mestrado. São Paulo: PUC-SP.
- Espósito Neto, Tomaz. 2008. *Itaipu e as águas da discórdia*. Niterói: ABED.
- Goiris, Fábio Aníbal Jará. 2000. *Autoritarismo e Democracia no Paraguai Contemporâneo*. Curitiba: Ed. UFPR.
- Goiris, Fábio Aníbal Jará. 2004. *Paraguay: ciclos adversos y cultura política*. Assunción, Paraguai:
- Gugliamelli, Juan Enrique. 2007. *Pensar con Estrategia*. Remedios de Escalada. Argentina: Ed. De la UNLA.
- Lewis, Paul H. 1986. *Paraguay bajo Stroessner*. México, México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Moraes, Ceres. 2003. *As políticas externas do Brasil e da Argentina; o Paraguai em jogo (1939-1954)*. Tese de doutorado. Porto Alegre: PUC-RS.
- Farina, Bernardo Néri. 2003. *El Último Supremo: La crónica de Alfredo Stroessner*. Paraguay, Assunción: Editorial El Lector.
- Menezes, Alfredo da Mota. 1987. *A Herança de Stroessner: Brasil-Paraguai, 1955-1980*. Campinas: Editora Papirus.
- Mora, Frank. 2001. *Paraguayan Foreign Policy; The legacy of authoritarianism*. Washington, DC: LASA Congress.
- Pardo, Carlos A. e Frenkel, Leopoldo. 2004. *Perón: La unidad nacional entre el conflicto y la reconstrucción (1971-1974)*. Argentina, Córdoba: Ediciones del Copista.
- Silva, Ronaldo A. do Amaral. 2006. *Brasil-Paraguai: marcos da política pragmática na reaproximação bilateral, 1954-1973*. Dissertação de mestrado. Brasília: Unb.

## Resumo

A longevidade da ditadura Stroessner destoa da instabilidade política vivenciada desde o fim da Guerra do Paraguai, podendo ser atribuída à repressão social e crescimento econômico devido, parcialmente, a uma política externa pragmática e “realista”, cujos principais eixos são aqui analisados, principalmente em relação aos Estados Unidos, Brasil e Argentina.

## Abstract

The longevity of Stroessner dictatorship clashes with the political instability experienced from the end of Paraguayan War. It can be attributed to social repression and economic growth due, partly, to a pragmatic and “realistic” foreign policy, whose main aspects are here analyzed, regarding especially United States, Brazil and Argentina.

**Palavras-chave:** Paraguai; Política Externa Paraguaia; Stroessner

**Keywords:** Paraguay; Paraguayan Foreign Policy; Stroessner

Recebido em 18/09/2012

Aprovado em 19/10/2012

# China e África: Uma parceria estratégica

## China and Africa: A strategic partnership

Helton Ricardo Ouriques\*  
Aline Lui\*\*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 134, nov.-dez. 2012 [p. 19 a 27]

### 1. Introdução

O objetivo do presente artigo é tão somente realizar uma breve descrição acerca das relações entre a China e a África. Como mostraremos inicialmente, o envolvimento da China com a África não é recente, mas tinha uma natureza muito distinta da atualmente apresentada, pelo menos no contexto da Guerra Fria. Em um segundo momento, discutiremos a mudança na agenda chinesa para a África, que parece estar atrelada às necessidades do processo de desenvolvimento chinês. Em outras palavras, a África vem se tornando cada vez mais importante para a China por conta da abundância de recursos naturais estratégicos para aquele país. Por fim, faremos um breve balanço acerca do período atual, descrevendo alguns resultados do aprofundamento do relacionamento econômico entre a China e alguns países africanos.

### 2. Breve histórico das relações entre a China e a África

Ao lançar o olhar sobre o passado da relação entre a China e a África, nota-se que esta vem se intensificando desde o período da Guerra Fria. Deve-se ressaltar que, com a queda da URSS e o rearranjo no cenário internacional a partir dos anos 1990, agregado ao acelerado crescimento econômico chinês, os interesses desse país em outras regiões do mundo, notadamente no continente africano, tornaram-se mais evidentes, pela escala do envolvimento, principalmente econômico.

Após a Revolução Chinesa (1949), foi possível observar um maior aprofundamento dos laços, a partir da iniciativa chinesa. Naquela conjuntura, a China tinha como objetivo exportar a revolução, o que coincidiu com a proliferação de movimentos de libertação nacional na África. Foram vários os processos de ajuda militar e também humanitária, a partir de Pequim. De acordo com Alves (2009), o estreitamento das relações foi usado, também, como meio de impedir a aproximação dos países africanos com Taiwan e seu reconhecimento como nação independente. Como resultado, o apoio africano foi importante para Pequim conseguir retirar de Taiwan o status de representante legítimo do povo chinês.

Na década de 1970, a China pôde expandir ainda mais seus investimentos no continente africano. Isso ocorreu em razão da diminuição da presença soviética na região, pois a URSS enfrentava problemas internos e vinha se

\* Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da mesma instituição e membro do Grupo de Pesquisas em Economia Política dos Sistemas-Mundo – GPEPSM/CSE/UFSC (helton@cse.ufsc.br).

\*\* Estudante do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Foi bolsista do programa de iniciação científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – PIBIC/CNPq (lui.aline88@gmail.com).

apresentando como um grande concorrente para a China na região africana. Os investimentos direcionaram-se principalmente para a infraestrutura. Um projeto importante foi a construção da ferrovia Tanzan. Na opinião de Taylor (2010), esse projeto, que foi recusado pelas potências europeias e pelos EUA, deu à China a oportunidade de se mostrar como potência alternativa. O objetivo dessa obra era ligar a Tanzânia e a Zâmbia, como parte do projeto de constituir uma “pan África”. Esta parceria aumentou ainda mais a influência chinesa no continente africano.

Na década de 1980, nota-se um relativo afastamento da África, pois a China estava priorizando questões internas, traduzidas pelo processo de reforma e abertura. Na mesma época, o continente africano começa a enfrentar uma crise generalizada, como destacado por Castells (1999). Para esse autor, enquanto uma economia global e dinâmica se instaurava em boa parte do mundo a partir do final dos anos 1970, a África Subsaariana experimentava um processo de significativa deterioração de sua posição relativa no comércio, investimentos, produção e consumo em relação a todas as demais áreas do globo. Esse autor nos recorda que, em perspectiva histórica, entre 1870 e 1970, durante a incorporação da África à economia capitalista, “[...] as exportações africanas tiveram crescimento acelerado, com sucessivos aumentos da participação no total de exportações dos países em desenvolvimento” (p. 108). Contudo, a década de 1980 marcou uma reversão nessa tendência, já que “[...] em 1950 a África respondia por mais de 3% das exportações mundiais; em 1990, contudo, por cerca de 1,1%” (idem, *ibidem*). Além disso, as exportações africanas mantiveram-se restritas a *commodities* primárias, como menciona Castells e, dada a fragilidade dos mercados internos, a industrialização por substituição de importações e a produção agrícola para os mercados internos também não se sustentou: “entre 1965 e 1989, o índice do valor agregado total de bens industrializados em relação ao PIB não passou de 11%, comparado a um aumento de 20% a 30% verificado em todos os países em desenvolvimento” (Castells, 1999:110).

Para Castells (1999), tais condições levaram a maioria das economias africanas à dependência da ajuda internacional e dos empréstimos externos. Em números, isso significou para a África, 30% do montante destinado ao auxílio financeiro no mundo todo, enquanto a dívida externa total saltou de 30,6% em 1980 para 78,7% em 1994 (em termos de porcentagem de PIB). Nota-se também que, paralelamente, o investimento externo direto na região foi praticamente irrisório. Assim, “[...]cientes da impossibilidade de a África saldar a dívida, os credores do governo e as instituições internacionais valeram-se dessa dependência financeira para impor políticas de ajuste sobre os países africanos, exigindo subserviência em troca do perdão parcial da dívida ou de sua renegociação” (Castells, 1999:113). Por isso, as décadas de 1980 e 1990 marcaram a “marginalização da África na economia global”.

Modificações mais perceptíveis no relacionamento entre a China e a África vão ocorrer a partir de meados dos anos 1990, principalmente após a viagem do presidente Jiang Zemin ao continente africano, em 1996 (Vines, 2007). Na ocasião, ele apresentou a proposta dos cinco pontos, que visava estabelecer os termos de uma nova relação com a região. Os cinco pontos seriam a amizade confiável, a igualdade soberana, a não intervenção, o desenvolvimento mutuamente benéfico e a cooperação internacional (Alden, 2007). Essa linha de atuação vai ser reforçada a partir do ano de 2000, com a criação do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), realizado em Pequim. A ideia foi proposta por Jiang Zemin, e estava baseada em planos de ação para criar metas e estratégias para os programas bilaterais. É importante ressaltar que, neste período, a China já consolidava a ideia de que a política externa estava subordinada à estratégia de desenvolvimento do país. Consequentemente, a segurança energética, que era considerada como parte fundamental da segurança nacional, passou a estar intimamente interligada à política externa.

Portanto, após a Guerra Fria, nota-se que as estratégias políticas de viés ideológico são substituídas pela ênfase econômica. A seção seguinte visa esclarecer as características da atuação da política chinesa na África, com ênfase no investimento externo direto<sup>1</sup>.

1 No presente artigo, dadas as limitações de espaço, não discutiremos a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento.

### 3. Entendendo a atuação chinesa na África

De acordo com Alves (2009), a política externa chinesa está voltada à promoção da coexistência pacífica com outras nações, que segue cinco princípios: respeito mútuo da integridade territorial e da soberania, não agressão mútua, não interferência em assuntos internos de outros países, vantagens mútuas e igualitárias, e coexistência pacífica. Segundo o autor, a política de não interferência em assuntos internos tem se destacado na estratégia adotada, pois é prioritária a busca dos recursos naturais. Em outras palavras, os chineses não se preocupam com a questão do *state-building* nos seus contatos com a África. Eles trabalham com os governos que comandam seus respectivos Estados, sem tentar modificá-los, diferentemente dos países ocidentais, para os quais os assuntos domésticos são importantes o suficiente para paralisar uma negociação<sup>2</sup>. Isso traz uma enorme vantagem para as firmas chinesas, que enfrentam pouca concorrência nas disputas por campos de exploração de petróleo, mineração etc.

Ao mesmo tempo, é inegável que a maior presença chinesa na África esteja ligada à própria necessidade daquele país por recursos energéticos<sup>3</sup>, necessários para sustentar seu notável crescimento econômico dos últimos trinta anos. Alden (2007) ressalta que a empresa estatal chinesa de petróleo *China National Petroleum Corporation* (CNPC) estava investindo fortemente em parcerias no Sudão<sup>4</sup>, Angola, Argélia e Gabão, países que possuem reservas de petróleo. Dessa forma, a China tem conquistado diversos governos africanos através de seus investimentos em infraestrutura. Ainda que a maioria dos investimentos em estradas, ferrovias, portos e dutos favoreçam a exportação de petróleo e outros recursos naturais para a China, os benefícios de tais construções acabam transbordando para a população africana. O mesmo pode-se dizer dos investimentos feitos em escolas, hospitais e redes elétricas que, a princípio, visam atender a presença de cidadãos chineses na região, como destacado por Michel (2008). Mesmo assim, proliferam críticas à atuação chinesa no continente, como nos recorda Duarte (2012).

No tocante ao investimento direto externo (IDE), as empresas chinesas foram incentivadas a investirem no exterior a partir da estratégia do *“Going Global”*. Essa foi uma iniciativa do governo, pela qual foram promovidas mudanças na legislação, proporcionando a simplificação no processo de aprovação de projetos, estímulo ao investimento exterior, gestão cambial e avaliação estatística. Certamente, tal política viabilizou a internacionalização de muitas empresas chinesas, na primeira metade dos anos 2000.

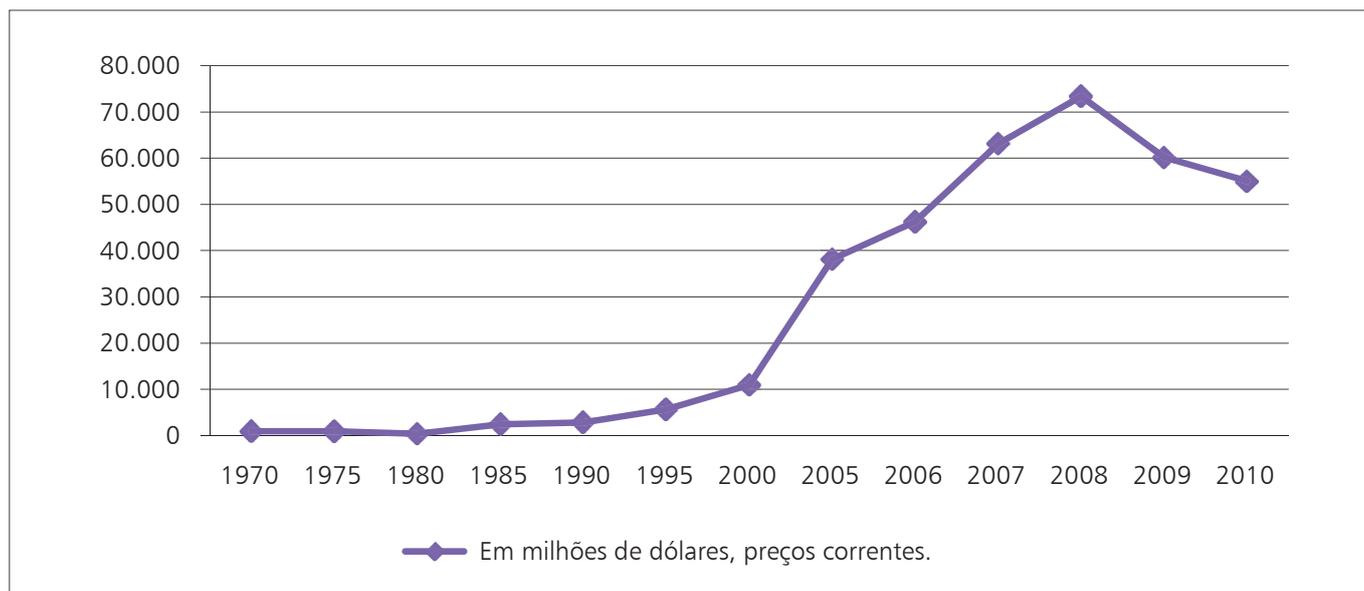
Já em 2006, o governo chinês anunciou a intenção de desenvolver zonas econômicas especiais (ZEEs) no continente africano, como as já existentes na China. As ZEEs chinesas visam à expansão e desenvolvimento de setores específicos, além do aumento dos níveis de empregos, a partir de incentivos fiscais. Uma das primeiras ZEEs a ser desenvolvida encontra-se em Chambishi, no Zâmbia, ocupando uma área de 45 quilômetros quadrados em um cinturão de cobre. Além disso, as companhias, ali localizadas, receberiam diversos incentivos alfandegários. A segunda zona oficial está localizada em Maurício, considerado um centro financeiro com atrativas leis relacionadas a investimento externo direto. As zonas econômicas especiais também se estenderão para a Etiópia, Egito e Nigéria.

---

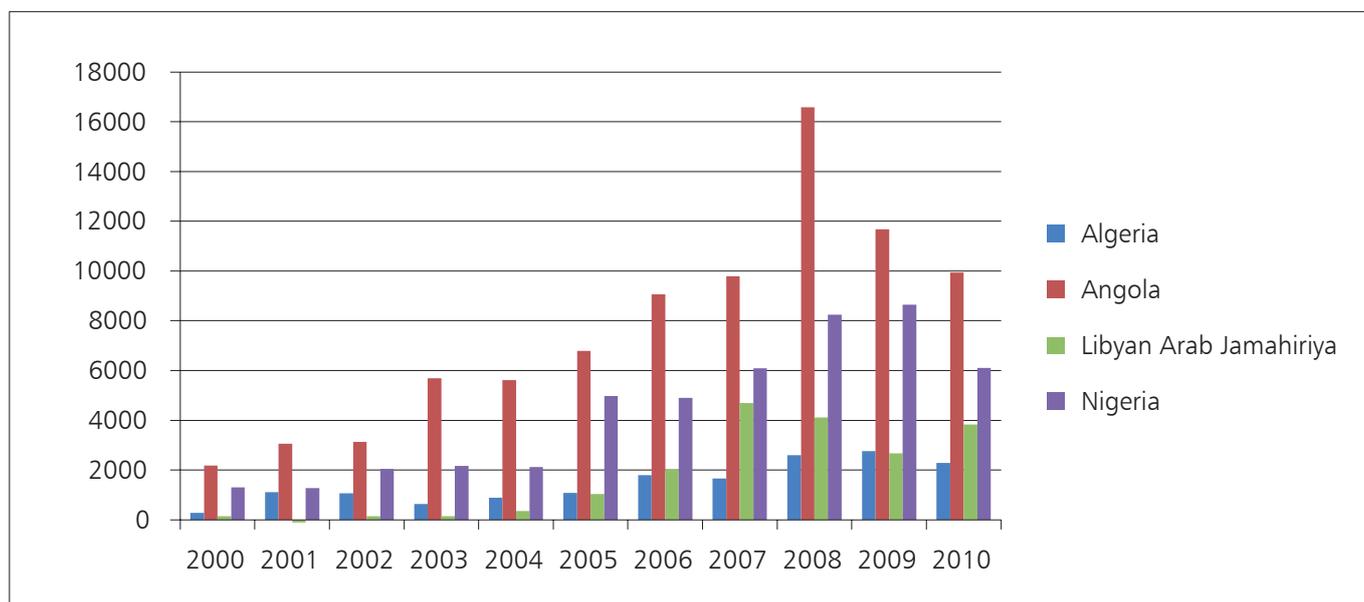
2 Esse tema é abordado com profundidade por Sautman e Hairong (2009), que realizaram uma pesquisa empírica em vários países africanos. Tal pesquisa evidenciou a forma positiva pela qual a China na maioria das nações africanas porque, entre outras coisas, esse país não se intromete em negócios internos e porque, como reconhecido pelo próprio Banco Mundial, segundo os autores, a China constrói de forma mais barata e eficiente grande parte da infraestrutura atual na África.

3 Para a compreensão da diplomacia do petróleo chinesa, ver Taylor (2006).

4 Em 09.07.2011 o Sudão do Sul tornou-se oficialmente independente do Sudão. Como o artigo citado é datado de 2007, o autor estava se referindo ao antigo Sudão.

**Gráfico 1.** Fluxo de IED da China na África.

Fonte: Unctad. Disponível em: [www.unctad.org/](http://www.unctad.org/)

**Gráfico 2.** Fluxo de Investimento Externo Direto para países exportadores de petróleo, em milhões de dólares (preços correntes).

Fonte: Unctad. Disponível em: [www.unctad.org/](http://www.unctad.org/)

Como se pode perceber no gráfico 1, o IED chinês nos países africanos atingiu o seu pico em 2008, com US\$ 72 bilhões, um valor cinco vezes maior do que o registrado no ano 2000. O crescimento do IED até 2008 foi suportado pela alta dos preços das matérias-primas, particularmente o petróleo, que desencadeou uma grande expansão nos investimentos dirigidos aos países produtores de petróleo. A partir de 2008, nota-se uma queda no fluxo de IED, ocasionado pela crise financeira global. Por um lado, os investidores foram afetados e reduziram os seus investimentos; por outro, a crise levou a uma diminuição da procura das mercadorias africanas. Esta quebra na procura reduziu o investimento de capital nos setores e países onde historicamente se concentra a recepção de fluxos de investimento externo, como por exemplo, no setor petrolífero. Apesar disso, como relatado pela publicação *The China Analyst*

(2012), desde 2009 foram implantados novos investimentos no Leste da África<sup>5</sup>. A mesma publicação nos informa que o comércio total entre a China e a África passou de U\$ 10,8 bilhões em 2001 para U\$ 166,2 bilhões em 2011.

No caso da crescente presença da força de trabalho chinesa na África, Michel (2008) afirma:

Não é difícil enxergar os motivos pelos quais levam os imigrantes chineses até a África. Na China, os salários não ultrapassam U\$150 por mês, além disso, há cada vez mais trabalhadores rurais migrando para as cidades litorâneas da China. Segundo Huang Zequan, vice presidente da Associação de Amizade dos Chineses e Africanos, residem 550.000 chineses na África, que convivem com mais 100.000 franceses e 70.000 americanos, atualmente. [...] A forma como os governantes africanos encaram os interesses chineses é, em sua maioria, bem-vinda. Os líderes africanos não hesitam ao entregar os encargos públicos à China. É a ela que eles direcionam-se quando necessitam construir escolas, hospitais e alojamentos – frequentemente antes das eleições com o objetivo de obter lucros com os projetos de infraestrutura (p. 41).

Ao mesmo tempo, a migração de força de trabalho chinesa para a África é um dos pontos críticos da atualidade, como apontado por Tan-Mullins et alli (2010) e Ajakaiye (2006), por implicar o não aproveitamento dos trabalhadores locais, mesmo em atividades com menor necessidade de qualificação.

#### 4. Impactos e balanço das relações entre China e África

Com relação às queixas do Ocidente em relação à presença chinesa na África, caracterizada inclusive como um “novo colonialismo” por alguns, duas ponderações tem que ser feitas. Em primeiro lugar, como assinalado por Caniglia (2012), a maior presença da China no continente é resultado do próprio vácuo causado pelo ostracismo a que foi submetida a África pelos principais países ocidentais desenvolvidos desde o início dos anos 1980. A China vem se tornando cada vez mais importante economicamente para muitos países africanos porque empresas e governos ocidentais simplesmente deixaram de investir ou investiram muito pouco nos mesmos. Em segundo lugar, há vários indícios de que os governantes africanos enxergam a China de forma muito distinta em relação aos países desenvolvidos do Ocidente, compreendendo esse país mais como um modelo a ser seguido do que como um novo conquistador (Sautman e Hairong, 2009). De acordo com Caniglia (2012), a maioria dos países africanos parece apreciar as novas oportunidades oferecidas pelas parcerias com a China. Além dos ganhos econômicos provenientes da exportação de recursos naturais, os países africanos sentem que estão engajados em um diálogo entre iguais, pois a China adotou a política de não interferência nos assuntos internos dos países africanos. Por isso, como destacado também por Arrighi (2008), “[...] os líderes africanos buscam cada vez mais no Oriente o comércio, a ajuda e as alianças políticas, libertando-se dos vínculos históricos do continente com a Europa e os Estados Unidos” (p. 217).

De qualquer forma, vários pesquisadores apontam as motivações econômicas como determinantes de uma maior presença chinesa no continente africano. Em outras palavras, é a necessidade de obtenção de matérias-primas para suprir o processo de desenvolvimento chinês que tornou a África um espaço importante de atuação da política externa da China (Carmody & Owusu, 2011). E a questão da segurança energética, obviamente, é crucial para as pretensões desse país, porque a elevada demanda da China por petróleo e gás natural deriva da grande participação da indústria pesada intensiva em energia na sua estrutura produtiva. Somado ao consumo industrial, considera-se também – um fator do *boom* de consumo de energia – a difusão do automóvel, estimulada pela urbanização e pela expansão da renda *per capita*.

5 De acordo com o documento em questão, Burundi, Ruanda, Quênia, Tanzânia e Uganda vem recebendo fortes investimentos chineses, nos setores de infraestrutura, energia, mineração e mesmo na indústria de transformação (*The China Analyst*, 2012, p. 29).

De acordo com Oliveira (2007), a expectativa é de aumento da dependência da China por essas fontes de energia, para garantir a sustentabilidade de sua industrialização. Esta nova realidade tornou-se estrutural e, conseqüentemente, estratégica. Do mesmo modo, a crescente dependência da importação de gás, como forma de reduzir a participação do carvão e reestruturar a matriz energética chinesa, apresenta-se igualmente como um desafio estratégico para os chineses.

Certamente, a expansão extraterritorial chinesa refletirá em uma economia consolidada com a contribuição de insumos africanos. A África terá boas perspectivas se a China continuar com um bom desempenho em sua economia, na visão de Oliveira (2007):

É possível ver a China em plena edificação de uma economia de dimensão continental, repetindo o precedente histórico da continentalização da economia dos EUA, na segunda metade do século XIX. Se tudo ocorrer bem para eles, os chineses poderão dispor dentro de vinte ou trinta anos de um mercado nacional único, solidamente montada sobre moderníssimas malhas de transportes e telecomunicações. As relações políticas e econômicas globais acusarão, certamente, o impacto do aparecimento desse polo de atração mundial, alternativo aos EUA, e a África desfrutará de posição privilegiada por seu auxílio na obtenção de tal resultado (p. 7).

Quanto ao princípio de não interferência, a China tenta não se envolver na complexidade das disputas internas. Entre personalidades e facções dos países africanos, os chineses dão primazia à edificação de economias nacionais. A assistência e os investimentos chineses “são dados com a mais profunda sinceridade e sem condicionamentos políticos” (declaração do Primeiro Ministro Wen Jia Bao no Fórum de Cooperação China – África, COCAC, em 2003). Alden (2007) aponta também que o crescimento econômico fenomenal da China incentiva os governos e empresas africanas a buscarem o fortalecimento de laços com aquele país, visto por muitos como a nova superpotência mundial. Além disso, há uma atração simbólica envolvendo a China, país que também foi, outrora, vítima do imperialismo ocidental e que aparece como um modelo de desenvolvimento a ser seguido.

Mas não somente recursos energéticos motivam a China. Os chineses têm investido na atividade turística no continente africano, e “[...] desde que liberalizou os investimentos estrangeiros para o turismo em 2003, a China estabeleceu oficialmente 26 destinos turísticos na África – em países distintos – a fim de recompensar e estreitar as relações com os governos dessa região” (Carmody & Owusu, 2011:242). Além disso, a venda de armas aos países africanos tem se mostrado um negócio rentável para a China porque, de modo geral, a África é um mercado em crescimento para as exportações de armas chinesas: “[...] o governo chinês vendeu 12 caças supersônicos para o governo do Zimbábue no fim de 2004, e mais ainda em 2006. Ademais, vendeu ainda US\$ 1 bilhão em armas para a Etiópia e a Eritreia durante a guerra de 1998-2000” (idem, p. 254).

Evidentemente, o relacionamento sino-africano possui certos pontos de fricção, como no comércio. A indústria têxtil e a de manufaturas africanas de baixa tecnologia vêm sendo abaladas pelo fluxo de produtos baratos chineses (Carmody & Owusu, 2011). As empresas de grandes redes de lojas da China espalham-se pelo continente, aumentando o descontentamento de pequenos comerciantes africanos. Como já mencionado anteriormente, o fato de a China empregar cidadãos chineses nas obras de infraestrutura, assim como importar materiais de seu país como forma de criar demanda para suas cadeias produtivas, impossibilita afirmar que os investimentos chineses sejam apenas benéficos<sup>6</sup>. Em relação à força de trabalho africana, é bem possível que a falta de contratação da

6 Como apontado por Duarte (2012): “In almost all of Africa dissatisfaction and criticism against the Chinese presence has been increasing. Although China has promised to be a ‘good brother’ in its partnership with Africa, the African trade unions (in Dakar or in Lesotho, for example) threaten to boycott the sales of Chinese products that contribute to the growth of unemployment. The complaints manifest themselves, among other ways, through murder and/or kidnapping of Chinese that work in Africa. Furthermore, many of the contracts signed with Beijing are canceled or cannot even get signed” (p.26).

mesma seja pelo motivo de diferenças culturais e idiomáticas. Mesmo assim, é importante frisar que, ciente das queixas de líderes africanos da Nigéria e África do Sul acerca do assunto, o Ministério do Comércio chinês tem incentivado as empresas a aumentar o treinamento de pessoal local, para elevar as contrações de força de trabalho africana (Ajakaiye, 2006).

Por fim, podemos mencionar alguns fatos relevantes que refletem a crescente difusão do *soft power* chinês no continente africano. Começam a surgir “Institutos Confúcio” para o estudo do idioma chinês e estudos chineses (Duarte, 2012); está sendo aumentado o fluxo de estudantes africanos nas universidades chinesas; tem havido um aprimoramento dos diplomatas africanos na China e há vários casos de transferência de tecnologia.

## 5. Conclusão

A China cultiva um relacionamento com a África que pode ser observado durante e pós-guerra fria. Como vimos, a ação chinesa obedecia a motivações estritamente políticas que se concentravam na sustentação de movimentos de libertação nacional. Contudo, três décadas de forte crescimento econômico fizeram com que a China encontrasse na África a solução para sua necessidade de matérias-primas. Além disso, não houve uma história de colonização entre China e África, o que também faz com que a presença chinesa seja vista com menos desconfiança por parte de líderes africanos, apesar da existência de alguns problemas relatados brevemente neste artigo.

O volume dos investimentos externos diretos na África, aliado à ajuda oficial ao desenvolvimento, demonstram que se trata de uma parceria estratégica, especialmente para a China. Segundo as fontes pesquisadas para esse artigo, os chineses vendem um pacote completo: com financiamento, planos de cooperação e obras de infraestruturas. Um pacote que mantém, em sua maioria, a posição firme de não interferência e preservação da soberania, que parece agradar os líderes africanos (Sautman and Hairong, 2009). O que pode ser criticado, nesse caso, é a conivência da China (em nome dos “negócios”) com situações documentadas e denunciadas pela comunidade internacional a respeito de violações dos direitos humanos em alguns países africanos, como no antigo Sudão<sup>7</sup>.

Para alguns países africanos, depois de pelo menos duas décadas de dificuldades econômicas, a crescente presença econômica chinesa parece significar novas oportunidades, como brevemente apresentado nesse artigo. Contudo, a experiência histórica mostra que o *boom das commodities*, por si só, não é suficiente para a promoção do desenvolvimento econômico de longo prazo das economias periféricas. Isto é, sem uma mudança nas estruturas produtivas para setores e nichos produtivos de maior valor agregado, é possível que os atuais ganhos sejam apenas um interstício fugaz de uma trajetória mais longa de espoliação do continente africano.

Por fim, para a China, pode-se afirmar que a sua presença na África é resultado da combinação de dois vetores centrais da política econômica: em primeiro lugar, o acesso a mercados necessários à expansão comercial e, em segundo lugar, a garantia de insumos suficientes para a manutenção de seu desenvolvimento e estabilidade social. Seria previsível afirmarmos que a ação chinesa está concentrada unicamente na segurança econômica. No entanto, é importante lembrar que sua atuação engloba também áreas não ligadas ao acesso às matérias-primas existentes na África, como destacado por alguns autores aqui citados. Em pesquisas futuras, pretende-se aprofundar a descrição aqui realizada com uma análise crítica dessa denominada parceria estratégica, estudando os pontos positivos e negativos, principalmente para os países africanos. Certamente pesquisas de caráter empírico serão bem-vindas. Cabe assinalar que uma maior compreensão sobre as relações econômicas e políticas entre a China e os países africanos é extremamente relevante. E não somente para o meio acadêmico, mas também para governantes

---

<sup>7</sup> Contudo, como contraponto, é importante mencionar que os países desenvolvidos ocidentais também já foram e são coniventes e mesmo apoiadores de vários regimes violadores de direitos humanos, tendo em vista a prioridade histórica à dimensão econômica nos relacionamentos entre Estados.

e lideranças empresariais daqueles países que estiverem interessados em negociar e estender suas próprias relações com a África, como parece ser o caso do Brasil em anos recentes.

## 5. Referências bibliográficas

- Africa Economic Outlook*. Disponível em: <www.africaeconomicoutlook.org>.
- AJAKAIYE, Olu. *China and Africa: opportunities and challenges*. A presentation at the African Union Task Force. Addis Ababa, Ethiopia, September 2006, 14 p.
- ALDEN, Chris. China in Africa. *Survival: Global Politics and Strategy*, London, 47:3, 2005, p. 147-164.
- ALVES, André G. M. Os interesses econômicos da China na África. *Boletim de Economia e Política Internacional*. Número 1, 2009.
- ARRIGHI, Giovanni. *Adam Smith em Pequim*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2008.
- CANIGLIA, Laura. Western ostracism and China's presence in Africa. In: *China Information*, 25 (2), 2011, p. 165-184.
- CARMODY, Padraig & OWUSU, Francis. A expansão da China para a África: interesses e estratégias. In: *A China na nova configuração global – impactos políticos e econômicos*. Brasília, IPEA, 2011, p. 235-267.
- CASTELLS, Manuel. *Fim de Milênio*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- DUARTE, Paulo. The Road to El Dorado: China discovers Africa. *Meridiano 47*, volume 13, n. 131, maio-junho 2012, p. 23-30.
- ESTEVEZ, P. et alli. A Cooperação Sino- Africana: tendências e impactos para a Ajuda ao Desenvolvimento. BRICS Policy Center: *Policy Brief*. N. 3, Maio/2011.
- KEENAN, Patrick J. Curse or cure? China, Africa and the effects of unconditioned wealth. *Berkley Journal of International Law*, March 2008, 52 p.
- NELSON, Sonia A. *Expansão econômica e influência da China na África, Ásia e Pacífico*. Núcleo de Estudos Asiáticos (NEÁSIA). Dezembro/2006.
- MICHEL, Serge. When China met Africa. *Foreign Policy* no166, Maio/2008.
- OLIVEIRA, Amaury P. *A política africana da China*. Campinas, fevereiro de 2007, 15 p.
- SAUTMAN, Barry and HAIRONG, Yan. **African perspectives on China – Africa links**. In: *The China Quarterly*, n. 199, September 2009, p. 728-759.
- TAN-MULLINS, M. et alli. **Redefining “aid” in the China-Africa context**. In: *Development and Change*. Oxford, 41(5), 2010, p. 857-881.
- TAYLOR, Ian. China's oil diplomacy in Africa. *International Affairs*, 82:5, 2006, p. 937-959.
- The China Analyst*. Hong Kong, The Beijing Axis, abril de 2012.
- VINES, Alex. *China in Africa: a mixed Blessing?* *Current History*, May 2007, p. 213-219.

## Resumo

No contexto de ressurgimento da China como ator relevante no sistema interestatal, vem se alterando o relacionamento desse país com a África. A China tem se consolidado como o principal parceiro econômico de vários países do continente, tomando o lugar dos antigos colonizadores europeus. Este artigo mostrará que essa relação deve ser vista como um dos elementos da estratégia chinesa de desenvolvimento.

## Abstract

In the context of China's resurgence as a relevant actor in the International system, it is changing the relationship from that country with Africa. China has played strategic role of major economic partner for most African countries, replacing old European settlers. This article will show that the process above should be understood as specific characteristic of China's development strategy.

**Palavras-chave:** China; África; desenvolvimento

**Key-Words:** China; Africa; development

Recebido em 23/08/2012

Aprovado em 30/09/2012

# As dificuldades de fundo do Mercosul

## The great difficulties of Mercosur

Tullo Vigevani\*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 134, nov.-dez. 2012 [p. 28 a 31]

Na América do Sul não há forte tradição de pensamento de integração regional. Recentemente, juntamente com o Professor Haroldo Ramanzini Jr. (“Pensamento brasileiro e integração regional”. *Contexto Internacional*, Instituto de Relações Internacionais (IRI), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ), Rio de Janeiro, Vol. 32, n. 2, julho – dezembro 2010 (2011), pp. 437-487 (ISSN 0102-8529; ISSN 1982-0240)), publicamos um trabalho sobre o pensamento brasileiro nesse campo. Retomando e analisando o histórico do pensamento brasileiro nesse campo.

Fica claro que não há uma tradição brasileira preocupada com a integração regional. Houve algumas tentativas de integração, falou-se disso, mesmo em tempos remotos, como reconstrói Clodoaldo Bueno em seu livro sobre a política externa nos primeiros treze anos da República, de 1889 a 1902. Há outras discussões, há publicações, mas nenhuma delas produziu resultados significativos, sobretudo no Brasil. Na Argentina, alguns dirigentes do Estado, particularmente Juan Domingos Perón, em alguns momentos, tiveram maior preocupação pela política de integração.

Ao discutirmos a evolução do debate, lembre-se que um sinal favorável à integração, um primeiro sinal de avanço no debate intelectual da questão, é a reflexão que toma corpo ainda no início dos anos setenta. Um pequeno livro foi pioneiro, ao menos estabeleceu um sinal que se revelará importante, de Celso Lafer e Felix Peña. Os dois deram início à sistematização da discussão sobre o significado da relação Brasil-Argentina. Depois, já com implicações políticas e institucionais de grande vulto, em 1979, ganha fôlego, se é que se pode dizer assim, um processo de resignificação das relações no Cone Sul e principalmente das relações Brasil-Argentina, tendo como consequência o famoso acordo Tripartite, incluindo o Paraguai, a respeito da utilização das águas do Rio Paraná. Encerrando-se os anos de tensão que haviam caracterizado os governos Videla e Geisel. Muito boa a discussão que faz sobre esse período Gian Luca Gardini, em seu *The Origins of Mercosur*.

No governo militar de João Baptista Figueiredo, contemporâneo ainda de Videla e Gualtieri, depois da política radicalmente contrária à Argentina que aconteceu ao longo da gestão do ministro Silveira, começaram a se desenvolver hipóteses mais positivas, paulatinamente absorvidas pelos militares. Eles mesmos, em passos lentos e escalonados, constituíram, a partir de 1980, 1981, uma comunidade epistêmica com gradual aceitação do processo de integração. Sem dúvida, o diálogo existente, sustentado pelos Estados Maiores dos dois países viabilizou a superação de um obstáculo que havia perdurado décadas a fio: o da hipótese de conflito da Argentina contra o Brasil e vice-versa.

Outro tema que foi muito discutido, que todos nós debatemos, é o da supranacionalidade. Numa discussão sintética com essa, de apontamentos, deve que ficar claro que o desinteresse pela supranacionalidade é um ponto comum de todos os Estados envolvidos e não apenas do Brasil ou da Argentina. Uruguai e Paraguai também não têm interesse, não tiveram interesse na supranacionalidade. O(s) ponto(s) de maior resistência alternou-se entre os países ao longo do tempo.

Outro tema que não podemos deixar de lado, é o que diz respeito à necessidade de estudar as causas estruturais do não-avanço da integração. Pelo senso comum pareceria que o não-avanço ou o desenvolvimento lento do processo

\* Professor titular de Ciência Política da Universidade Estadual Paulista – UNESP (vigevanit@uol.com.br).

de integração deve-se sobretudo a resistências de parte dos governos. Resistências essas que teriam origem em motivações distintas, inclusive por não desejarem qualquer aprofundamento do movimento de supranacionalidade. Agora, no momento em que o MERCOSUL completa vinte anos de existência, a avaliação necessita enveredar por caminhos mais estruturais, menos conjunturais, que foquem menos nos interesses políticos de curto prazo. A lentidão da integração tem causas estruturais. Certamente é esse um campo no qual os pesquisadores não têm se debruçado suficientemente. Só para que se entenda o que se quer sublinhar, façamos um passo para trás e retomemos o histórico da integração a partir dos Tratados de Montevideo I, que cria a ALALC, e II, que cria a ALADI. O primeiro assinado em 1960, o segundo em 1980. Como sabemos, esses acordos também são considerados relativos fracassos, particularmente o de 1960, que teve um papel estimulador inicial de intercâmbio, mas que já a partir de 1967/1968 se esgotou. A ALADI não é um projeto totalmente fracassado, devendo-se isso a que esta organização de 1980 partia do pressuposto de não visar ser um processo de integração, nem mesmo de área de livre comércio. Seu objetivo era sobretudo o de tornar-se agência burocrática de registros de acordos bilaterais ou multilaterais para a região. Esse papel a ALADI o continua tendo. Desse ponto de vista, certamente focado e restrito, tem sido eficaz. Foi importante como cartório de registro e sua ação contribui para resultados significativos. O próprio MERCOSUL é formalmente um tratado registrado na ALADI.

Vejamos agora de forma telegráfica oito pontos para sintetizar a análise em relação à integração regional. Pontos focados na tentativa de identificar e interpretar os problemas do Mercosul. Ao mesmo tempo adiantando que, numa análise custo/benefício abrangente, o resultado surge como positivo.

- Ponto 1. Diferentemente da União Européia que é centro da reflexão histórica e teórica a respeito dos processos de integração regional, no caso do MERCOSUL a não-complementaridade econômica é óbvia. Mas não há estudos adequados, suficientes sobre isso. Ao menos não há massa crítica analítica que permita entender o problema e, eventualmente, sugerir superações. Entre os países do MERCOSUL e da região, não há complementaridade econômica. O tema foi relevante quando Brasil e Argentina assinaram o Tratado de 1988, no qual se estabelecia a possibilidade de políticas de complementação setorial. Essas políticas, em alguns casos, foram parcialmente bem sucedidas, em outros casos não.
- Ponto 2. O da relação estrutural com os países centrais. A relação estrutural com os países centrais resulta da secular formação histórica, social, política, econômica dos países da região. Essa relação não poderia desaparecer de imediato e, de fato, permanece. O MERCOSUL não alterou profundamente essa tradição, ainda que haja algumas modificações importantes nos últimos anos. Por exemplo, esse tipo de relação estrutural não se dá só com os Estados Unidos e com a Europa, mas hoje se dá também com a China, surgindo para alguns o risco de repetição de modelos, ao menos a reiteração da forte dependência em relação às exportações de produtos de baixo valor agregado, com a contrapartida de dependência externa de bens de forte conteúdo tecnológico. Todos os países da região, não só o MERCOSUL, têm relações econômicas centralmente orientadas para os países centrais, ao que se acrescenta a China no século XXI. O MERCOSUL não conseguiu, ou talvez não tenha se proposto, alterar esse tipo de relação. Do ponto de vista dos interesses empresariais e corporativos essas relações são vantajosas. Pelos resultados de diferentes pesquisas surge que os impulsos das empresas e dos operadores econômicos é manter as relações e os canais existentes, em relação aos quais ganharam confiança. A baixa dedicação para as mudanças resulta da sensação de garantia, de estabilidade e de segurança.
- Ponto 3. É o que se refere à consideração de que os grandes *traders* dos países do bloco são multinacionais. Portanto, a lógica de ação corporativa refere-se aos interesses globais, inclusive os interesses das matrizes. Mesmo não existindo complementaridade, poderia ser pensada a possibilidade de acordos entre os países ou entre empresas para a ação no mercado global. Esse caminho a partir do Tratado de Assunção, de março de 1991, não foi trilhado. Na literatura surge reiteradamente a questão da potencialidade de acordos entre, por

exemplo, Brasil e Argentina e, de forma menor, Uruguai e Paraguai, para uma política conjunta no tocante ao comércio internacional de algumas matérias-primas das quais são grandes produtores, por exemplo a soja. Nesse caso, obviamente, não há complementaridade, mas poderia haver políticas concordadas com potencial de influenciar a formação de preços e o comércio internacional. Os *traders* com efetivo peso não tem origem nesses países e para eles a lógica comercial é outra. Acrescente-se a isso que nesse século XXI os altos preços não estimulam articulações extra-econômicas, voltadas ao longo prazo. Os empresários e os Estados não tiveram a capacidade e a possibilidade de formular políticas com incidência internacional.

- Ponto 4. Baixa capacidade do Estado. Esse ponto tem dimensão muito extensa. Não cabe aqui desenvolver a análise sobre a baixa capacidade do Estado, particularmente do Estado argentino, desestruturado pelas políticas dos governos militares, e depois não recuperado como resultado da política do governo argentino nos anos noventa. A baixa capacidades dos Estados contribuiu para inviabilizar políticas que possibilitassem, justamente, uma integração produtiva entre os países. A não existência de um BNDES na Argentina justifica o argumento da não igualdade entre os sistemas produtivos nacionais dentro do MERCOSUL, com consequentes iniquidades para os sistemas produtivos.
- Ponto 5. Ausência de comunidades epistêmicas e de segurança fortes. Esse ponto é de interesse para a vida acadêmica, como discutem os funcionalistas e construtivistas, desde os anos cinquenta, a partir da obra seminal de Ernst Haas. Houve comunidades epistêmicas fortes nos anos oitenta, fiz uma referência às comunidades militares. Contribuíram para esses grupos outros profissionais, particularmente intelectuais universitários. Algumas dessas reuniões eram estimuladas pelos Estados Maiores argentino e brasileiro. Discutia-se a questão da integração e da reversão da histórica hipótese de conflito na Bacia do Prata. O livro de Alcides Costa Vaz (Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul) trata do tema, demonstrando que existiam comunidades epistêmicas nos aparatos dos Estados argentino e brasileiro para desenvolver políticas cooperativas e integrativas entre os países. Essas comunidades, aos poucos, foram diminuindo o seu papel e o seu impacto. Mesmo na universidade, atualmente, no Brasil, diminuiu o interesse pelas questões da integração e do MERCOSUL. O número de alunos que apresentaram projetos de mestrado e doutorado nos anos noventa sobre o tema era maior, hoje diminuiu sensivelmente. Há diferenças regionais, por exemplo, no Rio Grande do Sul pode haver maior interesse pela integração, mas em Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo há sensível atenuação do interesse acadêmico.
- Ponto 6. Essa situação que estamos retratando apresenta um paradoxo que deve ser claramente identificado. O paradoxo resulta do quadro político em desenvolvimento nos anos 2000. Nos anos 2000 a convergência política nos governos do MERCOSUL avançou fortemente. Pensemos nos governos Kirchner, Lula da Silva e Rousseff, os governos do *Frente Amplio* no Uruguai e de Lugo no Paraguai. Portanto é paradoxal que o aumento da convergência política não tenha tido impacto forte no fortalecimento do processo de integração. Certamente esse é um tema para pesquisa. Não se trata de questão inexplicável. O cinco pontos anteriores contribuem para explicar o paradoxo, mas certamente o tema exige um estudo específico.
- Ponto 7. Questões de governabilidade débil. O problema da baixa capacidade de governabilidade dos Estados é um problema universal hoje, o encontramos na Europa, nos Estados Unidos. Trata-se de questão extremamente presente nos Estados do MERCOSUL. Quais são as conseqüências disso? Os governos têm pouca capacidade para avançar em políticas efetivas pró-integração, mesmo nos casos de existência da chamada vontade política. Os exemplos são inúmeros. Não há possibilidade maior de integração regional se não há o mínimo de convergência macroeconômica. Macroeconômica significa, sobretudo, o valor da moeda, mas além da questão do valor da moeda, é difícil avançar se não há alguma forma de convergência entre os aparatos financeiro e econômico dos Estados. Não nos referimos aqui ao grande tema das políticas de desenvolvimento. Elas, como sabemos, também são de grande relevância. Nos estamos referindo especificamente

à questão financeira e fiscal. Os mecanismos de tributação necessitam um mínimo de convergência. Sem isso, cadeias produtivas e a integração produtiva se torna praticamente inviáveis, ao menos muito difíceis. A idéia de cadeias produtivas regionais havia sido relevante no período 1986-1990. No caso brasileiro, com repercussão regional forte, temos exemplos de incapacidade de governabilidade no tocante à reforma do sistema tributário. As incapacidades internas aos Estados se transferem, no tocante ao MERCOSUL, em incapacidade de planejamento de investimentos, portanto de cadeias produtivas regionais.

- Ponto 8. As lógicas nacionais particularistas. Os Estados nacionais têm políticas específicas, que têm como referência o interesse nacional. Isso tem obviamente sentido lógico e é natural. O que queremos chamar a atenção é que, muitas vezes, a lógica nacional desconhece o processo de integração. Mais grave, os interesses nacionais, do Estado, não buscam coordenar-se com a integração, estabelecer nexos entre diferentes níveis de participação no sistema internacional. Exemplo: o Parlamento paraguaio pode bloquear uma negociação do Bloco regional com a China por não reconhecer esse país.

Esta discussão se dá sob o nome de “MERCOSUL, 20 anos”, numa palavra podemos dizer: o balanço do MERCOSUL é positivo, seus avanços foram extremamente importantes de muitos pontos de vista. Há componentes de convergência estratégica entre os países da região, não há atritos importantes. O melhor exemplo é o da área de segurança regional. A eliminação da hipótese de guerra com um país vizinho foi uma verdadeira conquista histórica, grande conquista do MERCOSUL. A integração econômica melhorou o intercâmbio entre os países. Este se ampliou e manteve uma participação, a partir de 1995, de 15% aproximadamente no tocante ao comércio internacional do Brasil. Para o Brasil esse intercâmbio é particularmente importante, por ser a região para a qual mais vendemos produtos de maior valor agregado. Para a Argentina o MERCOSUL representa aproximadamente 30% de seu comércio internacional, 40% para Paraguai e Uruguai, ainda que oscilando bastante no período da União Alfandegária.

O balanço é positivo, mas não deve ofuscar os problemas existentes que devem ser discutidos e compreendidos.

## Resumo

O presente artigo busca analisar, sinteticamente, os recentes movimentos que caracterizam o processo de integração regional na América do Sul, enfocando nos temas que compuseram o debate atual acerca da formação do Mercosul.

## Abstract

This article aims to briefly analyze, the recent movements that characterize the process of regional integration in South America, focusing on themes that comprised the current debate about the formation of Mercosur.

Palavra Chave: Política Internacional na América do Sul; Integração Regional; Mercosul

Keywords: International Politics in South America; Regional Integration; Mercosur

Recebido em 01/10/2012

Aprovado em 01/11/2012

# As negociações comerciais do Brasil: uma estratégia em três trilhos

## Brazilian trade negotiations: a tree-tracks strategy

Ivan Tiago Machado Oliveira\*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 134, nov.-dez. 2012 [p. 32 a 38]

### 1 Introdução

No Brasil, as mudanças na estrutura econômica com a abertura dos anos 1990 engendram mudanças na produtividade e, por conseguinte, na capacidade e interesse exportador de alguns setores (KUME; PIANI; MIRANDA, 2003; BASTOS; 2003). A política comercial externa do Brasil passa a se estruturar levando em consideração as novas possibilidades de ação internacional na busca por mercados e os impactos competitivos de importações nos mais diversos setores. Na estratégia brasileira, identifica-se a confluência de vetores de negociações com foco tanto multilateral quanto em acordos regionais de comércio, observando tempos distintos entre a integração no continente sul-americano e a formação de acordos com países de fora da região.

Tendo por base esse contexto, o presente artigo busca compreender a estratégia de negociações comerciais do Brasil nas últimas décadas, a qual combinou a prioridade ao multilateralismo comercial, com o estabelecimento de negociações de acordos preferenciais de comércio com escopos e tempos distintos com países da América do Sul e fora dela. Além desta breve introdução, o artigo é composto de duas outras seções: a seção 2, na qual se desenvolve o argumento acerca da estratégia brasileira de negociações comerciais nas últimas décadas, analisando sua estruturação em três trilhos; e a seção 3, de considerações finais, que reitera a análise da estratégia de negociações comerciais do Brasil no contexto de ampliação do uso de medidas de proteção comercial no mundo nos últimos anos.

### 2 A estratégia de negociações comerciais do Brasil

O Brasil é membro fundador do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) em 1947 e, desde então, tem sido negociador usual no regime multilateral de comércio (ALMEIDA, 1999; ABREU, 1998). O Brasil fez uso de cláusulas de escape presente nas regras do regime para participar do GATT com custos reduzidos ao longo das décadas em que implementou um modelo de desenvolvimento com substituição de importações. Ao final da Rodada Uruguai, quando foi criada a OMC, incorporou rapidamente ao seu ordenamento jurídico os acordos resultantes da rodada e utilizou-os como parte de um processo de reformas econômicas e ajustes estruturais nos anos 1990 (ALMEIDA, 2004). O país participou ativamente das negociações para o lançamento da Rodada do Milênio, em Seattle, e colaborou na conformação da Agenda do Desenvolvimento com foco em agricultura na Rodada Doha. Nesta última, passou a ter status diferenciado enquanto negociador de relevo no campo da agricultura. O multilateralismo esteve presente nas estratégias de negociação da política comercial brasileira nos últimos anos de forma cabal.

\* Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia – UFBA. Mestre em Estudos Contemporâneos da América Latina pela Universidad Complutense de Madrid – UCM. Economista e Mestre em Administração pela UFBA. As opiniões emitidas neste artigo são estritamente pessoais e podem não refletir aquelas da instituição à qual o pesquisador está vinculado (ivan.oliveira@ipea.gov.br).

Ademais, vale lembrar que a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 1991 foi um marco político e econômico no processo de integração do Brasil com seus vizinhos do Cone Sul e significou a confirmação e definição em termos econômico-comerciais da importância da integração regional para a estratégia de política comercial externa do Brasil (SOARES DE LIMA, 2005). Em 1996, tanto Bolívia quanto Chile fazem acordo de livre comércio com os países do Mercosul, ampliando as bases da integração comercial, tendência que marcou as últimas décadas. Ampliação de agenda comercial e política para a América do Sul demarcou a prioridade dada pela política comercial externa do Brasil nas últimas décadas à formação de uma área comercial e produtiva integrada na região. O Mercosul tem acordo de complementação econômica ou de livre comércio com todos os países da América do Sul firmados ao longo dos últimos quinze anos.

Em 1994, com o lançamento das negociações hemisféricas para a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), iniciativa dos Estados Unidos que colocou o Brasil em posição defensiva na arena comercial, a agenda de acordos regionais para além do Mercosul começou a se expandir, modificando a estratégia de negociação comercial do país. Logo em seguida, em 1995, foram lançadas as negociações comerciais entre o Mercosul e a União Europeia (UE), tanto por interesse dos países membros do Mercosul quanto da própria União Europeia que temia perda de competitividade e margem de preferência caso a ALCA fosse efetivamente constituída. A dinâmica de negociação da ALCA e do acordo entre o Mercosul e a UE funcionou em paralelo às tentativas de lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais na OMC. Depois que a Rodada Doha entrou na agenda negociadora, em 2001, houve triangulação de temas e interesses entre a pauta dos acordos ALCA e Mercosul-UE e aquela da OMC, o que tornou imbricado e ainda mais complexo o fechamento de um acordo entre as partes.

Com as negociações as principais potências comerciais (Estados Unidos e UE) em compasso de espera, o Brasil iniciou aproximação com alguns países em desenvolvimento a fim de realizar acordos comerciais, inseridos numa lógica de reaproximação com grandes países do Sul Global, particularmente desde 2003. Como apresentado no quadro 1, o Brasil assinou sete acordos de comércio com países de fora da América do Sul, com extensão e profundidade muito reduzidos, estando em vigor quatro deles, cabendo destacar: um com a Índia, que envolve somente 452 linhas tarifárias, e outro com Israel, envolvendo acerca de nove mil códigos tarifários. Os acordos com Egito, assinado em 2010, e com a *Southern African Customs Union* (SACU), assinado em 2008, ainda têm ratificação pendente. Em julho de 2006, o Mercosul assinou acordo de preferências comerciais com Cuba, envolvendo cerca de mil códigos tarifários. Há ainda acordo de complementação econômica que envolve diretamente o Brasil e o México, que abrange 800 códigos aduaneiros e está em vigor desde 2002, e um segundo entre o Mercosul e o México, também assinado em 2002, que regula o comércio relacionado ao setor automobilístico. Em dezembro de 2011, o Mercosul assinou novo acordo comercial, com a Palestina, acordo esse que ainda não se encontra em vigor. Vale lembrar que o Mercosul possui acordos de preferência comercial ou de livre comércio com todos os países da América do Sul.

**Quadro 1.** Acordos preferenciais de comércio dos quais o Brasil participa com países de fora da América do Sul.

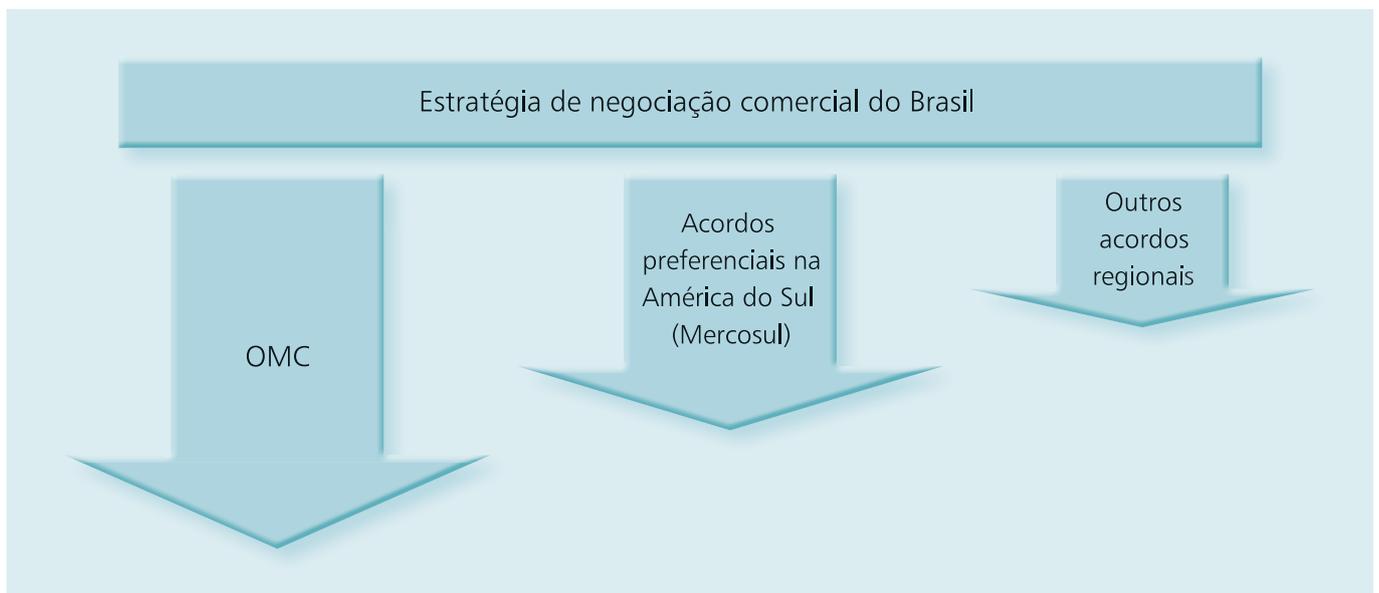
Acordo	Assinado em:	Em vigor desde:
Mercosul-Palestina	Dezembro de 2011	-
Mercosul-Egito	Agosto de 2010	-
Mercosul-SACU	Dezembro de 2008	-
Mercosul-Israel	Dezembro de 2007	Abril de 2010
Mercosul-Cuba	Julho de 2006	Julho de 2007
Mercosul-Índia	Março de 2005	Junho de 2009
Brasil-México	Agosto de 2002	Setembro de 2002
Mercosul-México (auto)	Setembro de 2002	Novembro de 2002

Fonte: MDIC. Elaboração própria.

O interesse nas negociações multilaterais, seja na implementação dos acordos resultantes da Rodada Uruguai, seja nas tratativas para o lançamento da Rodada Doha, estiveram presentes ao longo das últimas décadas de forma clara na agenda da política comercial externa brasileira, constituindo um primeiro vetor de sua estratégia comercial. A integração regional na América do Sul a partir do Mercosul estruturou-se enquanto segundo vetor no quadro da estratégia de negociação comercial do Brasil desde a década de 1990. Além disso, a realização de acordos regionais de comércio que envolvem países de fora da América do Sul conformam um terceiro vetor da estratégia de negociação comercial do Brasil, tendo foco em um primeiro momento nas negociações da ALCA (com os Estados Unidos, fundamentalmente) e entre o Mercosul e a União Europeia, e, em seguida, em acordos comerciais com países em desenvolvimento, como Índia, México, Israel, Egito, Cuba, Palestina (que ainda não tem reconhecimento internacional como país) e África do Sul (por meio da SACU).

Pode-se, assim, afirmar que a política comercial externa do Brasil fez uso de uma *estratégia de negociação em três trilhos*, com a prioridade ao multilateral combinada com um regionalismo em dois tempos. As estratégias de negociação da política comercial externa brasileira nos últimos anos estruturaram-se de forma a priorizar a atuação no regime multilateral de comércio em paralelo à ampliação de aprofundamento da integração regional na América do Sul, mas com variação de posições quanto à negociação de acordos regionais fora da região ao longo do período analisado, saindo de um enfoque nas relações com países desenvolvidos para aqueles em desenvolvimento. A figura 1 ilustra a estratégia em três trilhos, com o tamanho das setas indicando maior ou menor prioridade dada a cada um dos trilhos.

**Figura 1.** Estratégia de negociação comercial em três trilhos.



Fonte:Elaboração própria.

Ao se analisar as ações do Brasil em cada um dos trilhos de sua estratégia negociadora nos últimos anos, vale destacar que a temática desenvolvimentista com enfoque agrícola pautou as negociações ao longo da Rodada Doha e particularmente a atuação do Brasil nelas. A diplomacia brasileira teve importante participação na formatação dos Pacotes de Julho de 2004 e de Julho de 2008, duas principais tentativas realizadas com vista à conclusão da rodada. Além da ativa participação nas negociações da Rodada Doha para a formatação de novos acordos comerciais no âmbito do regime multilateral de comércio, cabe destacar a atuação do Brasil no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

De 2001 a 2012, os países em desenvolvimento se destacaram enquanto demandantes em ações no sistema de solução de controvérsias da OMC.<sup>1</sup> Não obstante o aumento da participação dos países em desenvolvimento no sistema de solução de controvérsias da OMC, o protagonismo dos Estados Unidos e da União Europeia (UE) no OSC, as duas maiores potências comerciais do mundo, continua a ser observado quando se analisa os dados acumulados acerca dos contenciosos. O Brasil tem sido um ativo participante no sistema de solução de controvérsias da OMC, destacando-se entre os países em desenvolvimento com maior número de participação em contenciosos como demandante.

**Quadro 2.** Participação no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (1995-2012)

País	Demandante	Demandado	Terceira parte
Estados Unidos	100	115	94
União Europeia	86	70	118
Brasil	25	14	67
Índia	21	21	74
Argentina	15	17	39
China	8	26	89

Fonte: OMC (dados até 22 de maio de 2012). Elaboração própria.

No quadro 2, ao se analisar a participação o Brasil mais detidamente, por exemplo, observa-se que o país foi demandante em 25 casos, número bem inferior àquele observado para os Estados Unidos e a União Europeia, mas relativamente alto caso se pondere pelo peso do país no comércio internacional e mesmo em comparação com outros países em desenvolvimento. Nos casos em que o Brasil foi acionado no OSC, chama a atenção o fato de o país estar envolvido em um número de contenciosos inferior aos de países em desenvolvimento com características semelhantes no que concerne à participação no comércio internacional e à atuação no regime multilateral, como Índia e Argentina. A participação brasileira no sistema de solução de diferenças comerciais coaduna-se com a atuação do país em defesa do multilateralismo comercial.

Ademais, o uso da solução de controvérsias na OMC deve ser compreendido como uma dimensão atrelada à lógica da pressão política e de legitimação de direitos acordados no regime multilateral. Ao analisarem a importância dos mecanismos multilaterais de solução de controvérsias, Azevedo e Ribeiro (2009, p.08) afirmam:

Acionar o mecanismo de solução de controvérsias não é apenas um exercício de obter – ou perder – vantagens econômicas. Trata-se igualmente de mecanismo de pressão política e de legitimação de direitos. As disputas levadas à OMC colocam a descoberto comportamentos protecionistas, violações a compromissos assumidos no plano multilateral e aplicação incorreta de acordos negociados livremente por países soberanos. Em muitos casos, as controvérsias inspiram a revisão desses mesmos acordos ou ainda a discussão acerca da necessidade de preencher lacunas existentes nas disciplinas multilaterais.

Ainda na agenda multilateral, o Brasil enviou recentemente uma proposta, aprovada parcialmente, ao Grupo de Trabalho sobre Comércio, Dívida e Finanças da OMC para analisar a relação entre comércio internacional e taxas de câmbio naquela instituição, iniciando no seio do regime a discussão sobre a regulação da temática. Como resultado da proposta brasileira, a OMC realizou em março de 2012 um seminário para examinar a relação entre câmbio e

<sup>1</sup> Em 2010, por exemplo, os países em desenvolvimento iniciaram mais de 70% dos casos no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, de acordo com dados da organização, disponíveis em: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm).

comércio com especialistas, empresários e representantes de seus países-membros, iniciando uma abertura ainda que restrita da organização ao debate sobre esta importante questão. Como analisado por Thorstensen (2011), embora já exista em alguns acordos da OMC elementos que tragam algum tipo de regulação à relação câmbio-comércio, como o Artigo XV e o Artigo XXIII do GATT, o Acordo sobre Valoração Aduaneira e o Acordo de Subsídios, por exemplo, a OMC e seus membros se recusavam a discutir o tema dos efeitos do câmbio no comércio.

A posição defensiva, mas propositiva, do Brasil quanto à agenda de câmbio e comércio e seu uso no quadro das negociações da OMC sinalizam para um elemento importante da estratégia brasileira conjuntura atual e encontram base no papel que o multilateralismo tem na política comercial brasileira. O reforço do sistema de solução de controvérsias da OMC levou o país a engendrar esforços para ampliar sua atuação no multilateralismo comercial, onde encontra lugar para defender seus interesses de médio e longo prazos.

O trilha regional da estratégia de política comercial externa do Brasil foi igualmente reforçado nos últimos anos. A integração da América do Sul e o alargamento da agenda do Mercosul foram prioridade da política externa. O entorno sul-americano continuou a ser observado como essencial para os interesses do Brasil na ordem internacional. Uma série de acordos comerciais foi assinada com países da região (Venezuela, Peru, Colômbia, Equador), estruturando preferências tarifárias com todos os países da América do Sul, o que significa um primeiro passo rumo a uma possível área de livre comércio sul-americana.

Além disso, o processo de integração por meio do Mercosul ganhou novas institucionalidade, embora a utilidade e oportunidade de algumas delas seja discutível. Cabe destacar a criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul), com poder e legitimidade reduzidos, e do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), que vem financiando projetos diversos que visam a melhorar a infraestrutura e a competitividade particularmente nos países menos desenvolvidos do bloco (OLIVEIRA; GONÇALVES; SOUZA, 2010). Contudo, no plano comercial *stricto sensu*, não se observou avanços importantes nos últimos anos nos principais temas pendentes: dupla tributação da tarifa externa comum e criação de regulamentação aduaneira comum.

O deslocamento da integração para novos temas, sociais e institucionais, por exemplo, foi estratégia do Brasil de levar uma nova agenda à integração, deixando de lado aspectos vinculados essencialmente à economia e ao comércio. Ao menos tempo os efeitos da concorrência chinesa nos mercados sul-americanos e a agenda protecionista impulsionada especialmente pela Argentina no bloco são alguns dos desafios ao processo de integração no Mercosul no contexto pós-crise. Recentemente, a Argentina propôs um aumento ao teto consolidado na OMC de todas as tarifas aplicadas no quadro da Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul. A proposta encontra-se em análise no grupo, e embora seja difícil sua aprovação, sinaliza para um vetor de proteção comercial no bloco que tem grande potencial de desviar comércio e dificultar os fluxos entre os países do bloco e aqueles de fora dele.

A importância dada às relações com países em desenvolvimento, do Sul Global, foi característica importante no processo de universalização da agenda externa do Brasil desde 2003. Tal ênfase tem levado a mudanças de prioridades de negociação com países desenvolvidos, como observado até então, para países em desenvolvimento, articulando a política comercial externa a novos enfoques colocados na política externa em geral. Assim, com o congelamento ou o encerramento das negociações com os principais países desenvolvidos, o terceiro trilha da estratégia de negociação comercial, estruturou-se a partir das tentativas de realização de acordos comerciais com países em desenvolvimento com escopo e agenda estreitos, atendendo à dinâmica mais geral da política externa e aos interesses de manutenção de proteção ao mercado doméstico.

### 3 Conclusões

Por se tratar de negociações com dinâmicas de redução de proteção e de avanço de regulação para além da OMC mais robustas e rápidas se comparadas ao processo negociador multilateral, as negociações de acordos de livre

comércio não têm ganhado importância na política comercial do Brasil. E mesmo acordos setoriais firmados e em vigor há anos, como é o caso do acordo automobilístico entre Brasil e o México, foram revisados recentemente. No caso particular da revisão do acordo com o México, que visou a reduzir a concorrência de carros mexicanos com a indústria que atua no protegido e concentrado mercado brasileiro, chama atenção a estratégia “mercantilista” do Brasil, uma vez que o acordo entrou em negociação para revisão assim que o país começou a ter saldos negativos nas trocas comerciais em questão.

Observam-se, pois, nos três trilhos da estratégia de negociação brasileira elementos que atestam os fundamentos de proteção da política comercial brasileira nos últimos anos, os quais são reforçados em diversos países no contexto de crise. Assim, no caso da agenda de negociações, a prioridade dada ao multilateralismo coaduna-se com a manutenção de espaço para política e de proteção garantida a setores importantes de sua economia. Ao mesmo tempo, busca-se ampliar a integração de cadeias produtivas na América do Sul, embora com dificuldades, ganhando a agenda comercial defensiva espaço ampliado nas negociações com os principais países da região, como observado numa série de contenciosos com a Argentina nos últimos anos.

## Referências

- ABREU, Marcelo de P. *Brazil, the GATT and the WTO: history and prospects*. Texto para discussão nº 392. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 1998, 38 p.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Brasil e o multilateralismo econômico*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações internacionais e política externa brasileira: história e sociologia da diplomacia brasileira*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- AZEVEDO, Roberto C.; RIBEIRO, Haroldo de M. O Brasil e o mecanismo de solução de controvérsias da OMC. In: LIMA, Maria Lúcia L. M. P., ROSENBERG, Barbara (org.). *Solução de controvérsias – o Brasil e os contenciosos na OMC*: tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009. p.01-10.
- BASTOS, P. P. Z. As aporias do liberalismo periférico: comentários à luz dos Governos Dutra (1946-1950) e Cardoso (1994-2002). *Economia e Sociedade*. Campinas, IE/Unicamp, v. 12, n. 2, jul./dez. 2003, p. 245-274.
- KUME, H.; PIANI, G; MIRANDA, P. Política comercial, instituições e crescimento econômico no Brasil. In: KUME, H. (org.). *Crecimiento económico, instituciones, política comercial y defensa de la competencia en el Mercosur*. Montevideo: RedMercosur, 2008.
- OLIVEIRA, Ivan T. M.; GONÇALVES, Samo. SOUZA, André de Mello e. Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul. *Texto para Discussão* (IPEA), v. 1477, p. 1-49, 2010.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina. Aspiration internacional e política externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. v. 19, n. 82, 2005, p.04-19, jan.-mar. 2005.
- THORSTENSEN, Vera. China e EUA – de guerras cambiais a guerras comerciais. *Política Externa*, v. 19, n. 03, p. 11-35, dez.-fev. 2010-2011.

## Resumo

Este artigo busca compreender a estratégia de negociações comerciais do Brasil nas últimas décadas, a qual combinou a prioridade ao multilateralismo comercial, com o estabelecimento de negociações de acordos preferenciais de comércio com escopos e tempos distintos com países da América do Sul e de fora dela.

## Abstract

This paper aims to understand Brazilian trade negotiations strategy in the last decades, which has combined priority to trade multilateralism with preferential trade negotiations with different scopes and timings with countries inside and outside South America.

**Palavras-chave:** Política Comercial; Brasil; Negociações

**Keywords:** Trade Policy; Brazil; Negotiations

Recebido em 16/10/2012

Aprovado em 10/11/2012

# A difícil governança monetária internacional: o caso das cotas do FMI

## The difficult international monetary governance: the case of IMF quotas

Rodrigo Maschion Alves\*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 134, nov. -dez. 2012 [p. 39 a 47]

### Introdução

Em 2012, a crise econômica internacional completa quatro anos. Segundo o relatório Stiglitz de 2010, a instabilidade econômica tem sido o principal estímulo para a cooperação monetária e financeira internacional. O ressurgimento do G20 financeiro está ligado a este contexto de tensões e de anseios por cooperação. Inseridos no grupo, os países emergentes demandam maiores participações e vozes nas instituições da governança monetária e financeira internacional. Para a agenda econômica, o grupo pretende levar adiante negociações para: reformar os alicerces da governança das instituições de Bretton Woods; promover políticas de coordenação e de cooperação macroeconômica entre os países; e estabelecer parâmetros de supervisão bancária internacional. No tema da governança monetária e financeira internacional, um assunto específico ganhou relevância: a reforma e a ampliação do quadro representativo dos países membros do Fundo Monetário Internacional (FMI) pela XIV revisão nas cotas de representação.

Pelas diretrizes estabelecidas pelo FMI em dezembro de 2010, a data limite para ratificar a XIV revisão é janeiro de 2013. As reuniões do G20 financeiro circunscreveram o diálogo para que o consenso neste tópico fosse atingido. Aumentar a representatividade dos emergentes no FMI foi uma dos objetivos almejados pela XIV revisão. De acordo com as regras, a reforma precisa ser aprovada por 85% do peso dos votos dos países membros. Até agora, 75% de consenso já foi alcançado com os votos de 120 países favoráveis a este projeto. Os EUA, país com 15% de direito de voto, ainda não expressou a sua posição nesta questão. Este fato demonstra as dificuldades para chegar aos consensos nesta seara. Ademais, tem provocado críticas por parte do governo brasileiro, que durante o encontro anual do FMI, realizado em outubro de 2012, na cidade de Tóquio, exortou “as autoridades dos Estados Unidos a manter os seus compromissos e usar seus melhores esforços para completar os passos domésticos exigidos o mais rápido possível”.<sup>1</sup> O secretário para assuntos internacionais do Ministério da Fazenda, Carlos Cozende, destacou que é “frustrante que o G20 não tenha sido capaz de chegar a um resultado a esse respeito”.<sup>2</sup>

Este artigo discute a área da Economia Política Internacional (EPI) no tema da governança monetária e financeira global. O objetivo específico é situar o temadas reformas nas cotas de representação dos países membros do FMI

\* Doutorando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas Universidade Estadual Paulista – Unesp, Universidade de Campinas – Unicamp e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Esta pesquisa foi financiada pelos recursos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes (alvesrodrigo138@yahoo. com. br).

1 “*Mantega critica atraso sobre as cotas do FMI; Lagarde vê consenso.*” Folha de São Paulo, 10/12/2012.

2 “*Governo brasileiro sai frustrado de reunião do G20.*” O Estado de São Paulo. 05/11/2012.

diante da área da EPI. O contexto desta análise são os quatro anos de crise estrutural iniciada, em 2008, nos EUA. Para problematizar o tópico sobre as cotas, discorreremos sobre o foco e a especificidade da EPI na área monetária e financeira internacional. Com isso, procura-se compreender as dificuldades inerentes aos assuntos atinentes à cooperação, à governança monetária internacional e ao multilateralismo institucional destacado nesta seara.

O trabalho propõe que a crise econômica deflagrada em 2008 tem intensificado as interdependências entre as economias. Esse contexto compele os governos a estabelecerem cooperações para preservar e reformar aspectos específicos das instituições que regem a governança monetária internacional de modo a torná-las mais legítimas e representativas dos interesses da sociedade internacional. Neste contexto de instabilidades econômicas, as reformas são necessárias para que as instituições monetárias internacionais ajam de forma eficaz e eficiente na administração das relações monetárias internacionais. Porém, essa cooperação, simbolizada em parte pelas reuniões do G20 financeiro, não vêm sendo capaz de redefinir os pilares das arenas da governança monetária internacional. Algumas adaptações pontuais vêm sendo propostas, como as reformas nas cotas de representação dos países associados ao FMI, mas com muitas dificuldades.

## Item 2. O necessário diálogo entre a Economia e a Política na área das Relações Internacionais: a cooperação e a governança monetária internacional

A disciplina da EPI aborda a complexa correlação entre a economia e a política nos assuntos internacionais descrevendo a interação entre os agentes do mercado e os atores políticos envolvidos na dinâmica da vida social internacional (WALTER; e SEN, 2009, tradução nossa). Ela contempla e integra o universo dos estudos da economia com a natureza da matéria das relações internacionais. AEPI ajuíza sobre “the reciprocal and dynamic interaction in international relations of the pursuit of wealth and the pursuit of Power” (GILPIN, 1975, p. 43). O estudo econômico foca o papel dos mercados, as relações monetárias e financeiras entre os Estados e as considerações materiais referentes ao comércio, ao investimento externo direto e às finanças internacionais. Concernente à dinâmica política, o foco recai sobre o papel dos Estados no Sistema Internacional e sobre a administração dos seus conflitos nas arenas institucionais. Dessa forma, a composição multidisciplinar da EPI procura reconciliar o “divórcio entre a economia e a política nos estudos internacionais” (STRANGE, 1970, tradução nossa).

A avaliação sobre a realidade monetária internacional põe em perspectiva os objetivos políticos e econômicos dos países. Tais finalidades materiais e de poder são projetadas nos quadros das instituições intergovernamentais – como o próprio FMI. Ao considerar as duplas perspectivas de ordem econômica (*efficiency objective*) e política (*consistency objective*), Cohen (2008, pp. 7-8) estabelece o seu conceito sobre governança monetária internacional, sendo esta entendida como: a) um regime auto-regulador estruturado por regras e por normas comuns a todos os governos partidários de uma instituição internacional; b) por outro lado, o elemento hegemônico pode direcionar os rumos dos Estados em uma matéria específica, como a monetária e a financeira; c) o quadro dessa governança também pode ser edificado pela negociação dentro de um regime de responsabilidades compartilhadas que definem as decisões de uma governança efetiva. A combinação de um ou alguns desses itens define a “real issue of world monetary reform” (Idem, p. 8).

O poder e os interesses dos Estados estão presentes na governança monetária internacional. “It is in the interaction of these twin economic and political imperatives – the ever-shifting relations among states and between states and markets – that we find the challenge of global monetary governance” (Idem, p. 4). Ademais, “Monetary relations are nothing if not political. Global monetary governance is, by definition, high politics” (Idem, 2009). Como tal, a governança pode ser vista como um conjunto amplo de ações estruturantes dos contornos das relações monetárias entre os Estados. Sua composição é feita por processos e por instituições de intermediação financeira que mobilizam as poupanças, alocam os créditos, criam e administram o dinheiro. No caso das instituições intergovernamentais,

a governança gerencia as possíveis vias para a coordenação e para a cooperação monetária entre os Estados ao administrar os efeitos nocivos das crises. Apesar de informal e não institucionalizado, o G20 financeiro é um aspecto das relações econômicas internacionais. Outra faceta da governança é que ela determina os padrões de supervisão e de regulação bancária privada.

Keohane (2005) em seu livro *AfterHegemony: CooperationandDiscord in the World PoliticalEconomy*, define a cooperação como um ajustamento mútuo de comportamentos através de um processo de coordenação dos interesses e das ações dos Estados. Nesta obra, o ato cooperativo tem outros significados, sendo: uma consulta entre os governos, uma ocasional gestão de uma crise pontual ou até uma parcial e ou total colaboração na formulação e na implementação de políticas comuns. A obra em análise avalia que o sucesso desse amoldamento pode ser atingido por um processo implícito e ou explícito de barganha negociadora entre os países que gera ou não avanços institucionais.

Cohen (2008, p. 58) aponta dois resultados possivelmente alcançados pela cooperação: a) ela pode ser um veículo que leva os Estados a perseguirem conjuntamente os seus interesses políticos individuais – proposição; b) e, ao mesmo tempo, os ajustes mútuos podem redundar em ganhos coletivos, tal como a defesa de arranjos, regimes e instituições internacionais que administram os efeitos dos choques políticos e econômicos internacionais – legalidades e institucionalização. O G20 financeiro pode ser pensado a partir da definição de cooperação supracitada. O grupo é um importante componente das discussões e do esforço cooperativo monetário e financeiro internacional. No entanto, esta iniciativa ainda não resguarda condições para refazer a ordem monetária internacional com novas instituições, regras e normas. Dentre as razões que limitam o grupo, citamos: o caráter informal e não institucionalizado do grupo, a ausência de elementos de poder e de liderança que orientem os rumos do conjunto de Estados para um projeto de governança e a reticência dos Estados em delegar parte de suas soberanias em prol de uma instituição monetária e financeira com autoridade e com poder para organizar a economia global (qualificação adiante).

Concernente à cooperação, a perspectiva liberal<sup>3</sup> das relações internacionais aponta que a interdependência entre as economias do globo impacta diretamente nos resultados e nos rumos da colaboração internacional para o tema monetário e financeiro. Estruturalmente, quanto maior a abertura das economias globais, mais difícil é o insulamento de um país com respeito aos impactos comerciais e financeiros advindos do exterior. Politicamente, a ação de um país ou de um grupo de países gera efeitos que reverberam nas suas estruturas internas e nos mecanismos internos de outras economias. Isso pode afetar a habilidade individual e coletiva dos países para atingir fins macroeconômicos, definir taxas cambiais preferenciais e executar políticas de desenvolvimento nacionais autônomas. A influência dos fatores externos implica que as preferências para políticas de desenvolvimento, comercial e cambial adotadas em um país geram resultados não necessariamente preferíveis em outras economias. Tendo em vista as diversas preferências domésticas no contexto do adensamento das interdependências entre os países nas duas primeiras décadas do século XXI, destaca-se que um dos desafios da governança monetária é promover a coordenação entre os diversos objetivos domésticos das economias do globo. Isso ocorre, pois as preferências domésticas impactam diretamente nos resultados da cooperação internacional.

Dada a interdependência econômica global e os efeitos que a crise atual provoca no sistema internacional, a governança monetária e financeira internacional revela-se como um problema de difícil solução para os governantes. John G. Ruggie (2009) atualizou a sua concepção sobre liberalismo enraizado (*embeddedliberalism*) afirmando que a institucionalidade internacional da área monetária deve reconciliar a eficácia do mercado e as transformações das relações entre os Estados e as sociedades. Dessa forma, as liberdades econômicas e as relações políticas entre os Estados podem conviver em uma arena institucionalizada que minimize os efeitos danosos às sociedades. Para o autor, estinstabilidade econômica resultou das forças ilimitadas dos atores econômicos coligadas a um quadro normativo e institucional ineficaz em administrar os seus efeitos nocivos. Para Ruggie, a administração das consequências lesivas

3 Ver Moravcsik (1997).

às sociedades, amparada pelo controle e pela regulação das forças do mercado, necessita de instituições internacionais organizadas em bases multilaterais. As instituições têm a autoridade para gerenciar as preferências entre os vários Estados na consolidação e na geração de expectativas difusas e desencadeadoras de práticas coordenadas.

Uma ampla literatura aponta para as dificuldades com respeito ao esforço de construção conjunta da realidade monetária internacional: “Net gains may be small; motivations may get distorted; outcomes may not always fulfill expectations. Nonetheless, despite all the risks the effort does seem justified” (SOLOMON, 1991, *apud* Cohen 1993). Outra perspectiva orienta que “sporadic management may be worse than no management at all” (KENAN, 1991, *apud* Cohen 1993). Cohen (1993), no entanto, avaliou que a cooperação tende a ser pertinente em contextos de crises, pois elas relaxam as resistências dos Estados receosos com os compromissos internacionais (*Stop-go cycles*).

Esta cautela ganha acuidade por conta de três pilares estruturais da realidade econômica internacional – endógenos aos processos políticos e institucionais – definidores da evolução da cooperação e da governança monetária internacional: a autonomia macroeconômica dos Estados; a questão cambial do plano internacional; e a livre circulação dos capitais pelo sistema econômico global. Cohen, (1993, pp. 65-68), avaliando o trabalho de Robert Mundell (1968), destacou que uma economia global com taxa cambial fixa é incoerente com as movimentações do capital pelo plano internacional. O modelo de Mundell atesta que mantidas a estabilidade cambial e a movimentação do capital, a autonomia macroeconômica de um Estado pode desencadear desequilíbrios no seu balanço de pagamentos, pois os fluxos de investimentos desestabilizam as economias (especulação). Para preservar a estabilidade cambial, as economias limitariam as liberdades dos fluxos financeiros (via taxações) ou sacrificariam as suas autonomias macroeconômicas em prol de arranjos multilaterais. Em suma, os três pilares nunca podem coexistir de forma harmoniosa na vida econômica internacional.

Em 1971, ocorre a decisão unilateral dos EUA de se desvincular das suas obrigações assumidas em Bretton Woods de assegurar a troca de dólares em ouro a uma taxa fixa (US\$ 35/onça ouro). Em 1973, o FMI deixa de administrar os regimes e os padrões cambiais, relegando aos Estados a tarefa de adotar um padrão cambial condizente com os seus interesses e preferências domésticas (podendo ser este câmbio fixo, flexível ou de banda). A crescente mobilidade do capital combinada com a prevalência do câmbio flexível, a partir de 1973, aumentou a volatilidade cambial e a instabilidade do Sistema Financeiro Internacional (SFI). Somada a pouca coordenação macroeconômica internacional, a autonomia macroeconômica completou o quadro da tríade irreconciliável (COHEN, 1993, p. 68). Dessa forma, câmbio flexível e mobilidade de capital internacional não são coerentes com as decisões autônomas dos Estados para questões macroeconômicas. Se um o país apresentar déficits no seu balanço de pagamentos ele poderá, possivelmente, fazer uso de políticas de desvalorização cambial para favorecer as suas exportações e corrigir o seu prejuízo. Ao mesmo tempo, o Estado pode administrar as taxas de juros domésticas para controlar a entrada ou a saída dos fluxos de capitais dos países, o que pode impactar nos contratos sobre o IED. Portanto, se as medidas domésticas forem interpretadas pelos Estados como primordiais, elas irão prevalecer em relação à ordem dos arranjos internacionais.

Com o fim da obrigatoriedade pelo câmbio fixo (anos 1970), foi inaugurada uma realidade monetária internacional desorganizada (‘não sistema’ ou ‘non-system’) (GILPIN, 1987). Deu-se início a um regime sem regras claras que guiassem as taxas flexíveis ou qualquer outra decisão em matéria monetária internacional. A cooperação e a governança se circunscreveram em uma realidade móvel e de difícil edificação por meio de decisões políticas. Somou-se a este cenário a crescente competição entre os governos (objetivos políticos) e os atores do mercado (objetivos econômicos) na arena econômica internacional (Idem). O resultado desse jogo de poderes estatais, mercadológicos, domésticos e externos dificulta a cooperação e a estabilidade pretendida pelos arranjos da governança.

Sendo a governança um desafio, o G20 financeiro, neste momento histórico, pode favorecer, por meio do diálogo, a cooperação geradora de avanços nas arenas institucionais. Como tal, o próprio nível de cooperação estará relacionado à situação política e econômica em que se encontram as economias desenvolvidas e emergentes. O

sucesso e ou o fracasso dos Estados nessa iniciativa de cooperação pode definir os rumos da realidade econômica e política global em direção a um 'sistema', um 'não sistema' ou uma combinação dos dois, parafraseando o conceito de 'non system' de Robert Gilpin. Resta saber, se no aniversário de quatro anos da crise, os Estados apresentam disposições políticas e condições domésticas para fortalecer as instituições multilaterais do sistema monetário e financeiro internacional.

## As cotas no FMI

O quadro das cotas de representação dos países no FMI (Tabela 1) define o peso dos seus votos na instituição (Tabela 2). De acordo com a parcela de cotas, cada economia terá o seu peso de voto nas decisões da instituição, a sua quantidade de recursos para empréstimos disponibilizados pelo Fundo e o grau de acesso aos Direitos Especiais de Saques (DES). A metodologia para o cálculo das cotas é composta por quatro variáveis: o PIB, o grau de abertura da economia, a variabilidade e a reserva internacional do país em moeda estrangeira, expressas em parcelas do total global, com cada variável totalizando peso 1. 0. O cálculo também é composto por um fator de compressão que equilibra a diferença entre as economias grandes e as pequenas no resultado final da parcela de representação.

A fórmula atual resulta das reformas de 2008:  $CQS = (0.5*Y + 0.3*O + 0.15*V + 0.05*R)k$ .

- CQS = calculated quota share (na sigla em inglês);
- Y (PIB) = um mix do PIB convertido à taxa de câmbio no valor de Mercado e à paridade do poder de compra (PPP) para uma média de três anos.
- O (Abertura) = a média anualda somados pagamentos correntes e das receitas correntes(bens, serviços, rendimentos e transferências) para um período de cinco anos.
- V (Variabilidade) = variação das receitas correntes e dos fluxos líquidos de capital (medida como o desvio padrão de uma tendência de três anos sobre um período de 13 anos).
- R (Reservas) = média de 12 meses sobre um ano de reservas oficiais (câmbio, direitos especiais de saque posição de reserva no Fundo, e ouro monetário).
- K (Fator de compressão) = fator de compressão de 0. 95. O fator de compressão é aplicado às parcelas de cotas não comprimidas que serão, então, escalonadas para o total de 100.

Esta metodologia procura ser mais simples e transparente para calcular as cotas de representação dos países em comparação com a metodologia adotada antes da revisão da fórmula de 2008 (FMI, 2012, pp. 4-5).<sup>4</sup> As novidades do método são: **a variável abertura é calculada** pela média de cinco anos das receitas e dos pagamentos correntes e a variável **PIB é computada** pela relação de 60% do câmbio em valor de mercado e 40% sobre a Paridade do Poder de Compra (mix do PIB). Os novos pesos para a variável do **PIB** tentam conferir maior relevância para as economias em desenvolvimento e emergentes. Por fim, o fator compressão **K** serve para preservar as pequenas economias no quadro das representações dos países no Fundo diante do peso econômico das economias desenvolvidas e em desenvolvimento (idem).

Em consonância com os empenhos dos Estados no G20, a mesa diretora do FMI aprovou, em dezembro de 2010, a XIV revisão geral das cotas com data final para ser ratificada em janeiro de 2013. O pacote precisa ser aprovado por votações de três quintos dos votos dos países que possuem 85% do poder de voto geral para completar os seus propósitos. Se aprovada, o resultado será um aumento de 100% na cotas totais do Fundo, o que duplicará a sua

<sup>4</sup> FMI, 2012. *Quota formula review – Data update and further considerations*. Junho de 2012.

capacidade de concessão de recursos. A finalidade com esta decisão é que o sistema de cotas reflita o peso econômico dos emergentes. Mas falta o voto dos EUA para se chegar aos 85% de consenso necessário.

**Tabela 1.** Evolução da distribuição das cotas e das cotas calculadas em % sobre o total.

	Parcela de Cotas		Parcela de cotas calculadas (1)			
	Pós-segunda rodada (2)	14° revisão geral (3). Dados atuais	Corrente (4)	Prévio (5)	14° revisão geral (6)	Reforma de 2008 (7)
Economias avançadas	60.4	<b>57.6</b>	56.1	57.5	58.2	63.8
Economias emergentes e em desenvolvimento	39.6	<b>42.4</b>	43.9	42.5	41.8	36.2
EUA	17.7	<b>17.4</b>	15.8	16.1	17.0	19.0
Japão	6.6	<b>6.5</b>	6.2	6.3	6.5	8.0
Alemanha	6.1	<b>5.6</b>	5.7	5.8	5.7	6.2
Reino Unido	4.5	<b>4.2</b>	4.1	4.3	4.7	4.4
França	4.5	<b>4.2</b>	3.6	3.8	3.8	4.0
<b>China</b>	<b>4.0</b>	<b>6.4</b>	<b>9.4</b>	<b>8.6</b>	<b>7.9</b>	<b>6.4</b>
Itália	3.3	<b>3.2</b>	3.0	3.2	3.0	3.3
Arábia Saudita	2.9	<b>2.1</b>	1.4	1.5	1.3	0.8
Canadá	2.7	<b>2.3</b>	2.3	2.2	2.3	2.6
<b>Rússia</b>	<b>2.5</b>	<b>2.7</b>	<b>2.6</b>	<b>2.7</b>	<b>2.9</b>	<b>2.1</b>
<b>Brasil</b>	<b>1.8</b>	<b>2.3</b>	<b>2.2</b>	<b>2.1</b>	<b>2.2</b>	<b>1.7</b>
Índia	2.4	<b>2.7</b>	<b>2.6</b>	<b>2.4</b>	<b>2.4</b>	<b>2.0</b>

(1) Calculada pela fórmula  $CQS = (0.5*Y + 0.3*O + 0.15*V + 0.05*R)k$ .

(2) Pós-segunda rodada reflete os aumentos ad hoc nas cotas de 54 membros sob a reforma de 2008, que tornou-se efetiva em março de 2011.

(3) Reflete a multiplicação por 2 das cotas a partir da 14ª revisão.

(4) Baseado no International Financial Statistics (IFS) de 2010.

(5) Baseado no IFS-2009.

(6) Baseado no IFS-2008.

(7) Baseado no IFS-2005.

Fonte: FMI. Quota Formula Review – Data update and further considerations, June 2012.

A representatividade das economias emergentes e em desenvolvimento evoluiu de 39,6% em 2008 para 42,3% a partir da XIV revisão da fórmula em 2010. Segundo o FMI (06/2012, p. 4), esta mudança reflete o crescimento das economias emergentes, especialmente as asiáticas e a desaceleração das economias centrais. Se comparado com os dados para a coluna sobre as cotas da reforma do ano de 2008, o agregado resultante no CQS das economias emergentes e em desenvolvimento (EMEDs) evoluiu em 7,7% (Idem, p. 5). De acordo com o FMI (idem, pp. 5,6), as mudanças nas variáveis do CQS são resultantes dos seguintes fatores: 1) o crescimento econômico das EMEDs gerou um aumento de 2,2% nomix das variáveis do PIB; 2) as EMEDs aumentaram os seus fatores de **abertura** e de **variação**, reflexo da maior entrada e saída de recursos financeiros nesses países em comparação com as economias avançadas; 3) por fim, o crescimento das **reservas** internacionais das EMEDs (China). Pela tabela 1, observamos que o fator CQS foi favorável à China, mas o Brasil, a Rússia e a Índia também tiveram as suas condições de representatividade aumentadas no FMI.

**Tabela 2.** Parcelas de votação após a implementação das reformas de 2008 e de 2010 em % sobre o total das parcelas.

Parcela de votação antes de 2010		Parcela de votação depois das reformas de 2010	
Pós-2006-2008 (i), (ii)		Pós-2010 (ii)	
Países desenvolvidos	57.9	Países desenvolvidos	55.2
Economias emergentes e em desenvolvimento.	42.1	Economias emergentes e em desenvolvimento.	44.8
EUA	16.727	EUA	16.470
Japão	6.225	Japão	6.135
Alemanha	5.803	China	6.068
Reino Unido	4.286	Alemanha	5.305
França	4.286	Reino Unido	4.022
China	3.806	França	4.022
Itália	3.154	Itália	3.015
Arábia Saudita	2.799	Rússia	2.585
Canadá	2.554	Brasil	2.217
Rússia	2.386	Canadá	2.213

Fonte: FMI. Dados consolidados pelo autor. Documento que gerou esta tabela disponível em: [http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota\\_tbl.pdf](http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota_tbl.pdf). Acesso em 18/08/2012.

Notas: (i) Parcelas projetadas que refletem os aumentos ad hoc para 54 membros acordados como parte da reforma na representação e na voz dos anos de 2006-2008. (ii) Os votos básicos são calculados como porcentagem fixa (5.502%) dos votos totais (considerado que não haja votos fracionais) como parte da alteração da Voz e da Participação.

A Tabela 2 mostra o peso dos votos dos membros no Fundo. Desde os primeiros encontros em Bretton Woods nos anos 1940 e 1950, a principal fonte de recursos para financiar o FMI são as contribuições financeiras das partes. Com a contribuição material, cada membro tem a sua parcela de cotas: ele paga o Fundo em moeda estrangeira e também com a sua própria moeda. Se uma economia possui um grande poder de voto, isso reflete os seus indicadores de força econômica e de influência política no quadro da governança da instituição. Entre as EMEDs, a China foi a que mais contribuiu para aumentar a reserva das cotas do FMI, o que a posicionará no 3º lugar enquanto ator votante.

Apesar de tímidas, se ratificadas, as mudanças nos pesos e nas medidas referentes às cotas e às parcelas de votação dos Estados no FMI serão avanços promovidos no contexto dos esforços e das negociações empreendidos no G20. Isso seria um fator a mais que legitimaria o grupo enquanto “o principal foro para a nossa cooperação econômica internacional”.<sup>5</sup>

O intuito dos países emergentes em ver aumentadas as suas vozes no FMI é um componente das reformas da instituição e reflete um traço da cooperação monetária internacional. Porém, diante da natureza dos temas sobre a cooperação monetária entre os países, as reformas destacadas e anunciadas não são suficientes para mudar os alicerces da governança monetária internacional contemporânea. No geral, esses avanços representam adaptações pontuais e tênues diante da ascensão dos novos polos de poder no Sistema Internacional. A partir dos dados empíricos, os países desenvolvidos ainda resguardam poder de decisão nas instituições financeiras internacionais. Ainda persiste “an ambiguous new order in which multilateral institutions have only a limited role to play alongside emerging national and regional strategies” (WOODS, 2010).

<sup>5</sup> Declaração dos líderes da reunião de Pittsburgh.

## Conclusão

O G20 financeiro é palco de discussões sobre os destinos da realidade econômica internacional em meio aos temores provocados pela crise financeira de 2008 e pela crise européia principiada em 2010. O colapso econômico intensificou as interdependências entre os Estados, o grau de seriedade dos problemas comuns às nações e a necessidade de rever e de preservar os contornos das instituições monetárias e financeiras internacionais. Para Eichengreen (2011), a cooperação carreada pelo G20 objetiva preservar e refazer os traços constitutivos dos regimes monetários e financeiro internacionais. Segundo o autor, dentre alguns resultados práticos alcançados pelo grupo, estão: a evolução do FSF para o FSB; a injeção de recursos na estrutura financeira do FMI; a adoção do Basileia III; a ascensão dos países emergentes nas discussões sobre os temas econômicos internacionais; e a reforma da governança do FMI.

O G20 representa um processo histórico composto por algum grau de cooperação e por algum nível de harmonização de discursos que enaltecem as instituições monetárias. Essa harmonização e essa cooperação não são suficientes para recriar um sistema monetário e financeiro típico da fase Bretton Woods (1944-1971). Dentre os desafios contextuais que dificultam a edificação política de uma governança monetária e financeira, estão: a preocupação dos EUA com a sua agenda econômica, o que vem colaborando para que este país não conduza uma liderança material, persuasiva e coercitiva que gere avanços na governança; a China não está inclinada a abandonar a sua política de desvalorizações cambiais; a Europa vive uma crise econômica estrutural, fato que neutraliza este polo de poder; e, por fim, o G20 financeiro carece de formalidade e de autoridade. Tais características do grupo impedem um plano de ação concreto e comum a todos. Os instintos soberanos dos Estados para o enfrentamento da crise são mais percebidos do que um esforço cooperativo e coordenado em bases multilaterais adaptadas à inerente instabilidade do século XXI (Cohen, 2011).

Para alguns analistas, o FMI resguarda papel marginal na arquitetura financeira internacional, o que abre espaço para as alternativas regionais dos países emergentes em detrimento de uma arena monetária multilateral (RODRIK, 2009) e (WOODS, 2010). Para outros, o FMI não perdeu relevância enquanto agência multilateral monetária e financeira e ainda pode orientar os rumos econômicos globais (EICHENGREEN, 2007). Faltam, na segunda metade do século XXI, a concentração de poder (liderança) e o consenso intelectual que edificaram a era de Bretton Woods em 1944 (HELLEINER, 2010, p. 619). Apesar de incertos os acordos quanto às cotas, o contexto no qual opera o G20 colocou em evidência o diálogo neste campo da governança.

## Bibliografia

- ABDELAL, Rawi & RUGGIE John G. 2009. *The principles of embedded liberalism: social legitimacy and global capitalism*. In: MOSS, David & CISTERNINO, John (orgs. ). *New perspectives on regulation*. Cambridge, Mass. : The Tobin Project, 2009.
- COHEN, B. (2008). *Global monetary governance*. London, Routledge.
- COHEN, B. (2008). *The international monetary system: diffusion and ambiguity*. *International Affairs*, 84, 455-470.
- COHEN, B. (2011). *The coming global monetary (dis)order*. Disponível em [http://www.polsci.ucsb.edu/faculty/cohen/working/pdfs/Miliband\\_lecture.pdf](http://www.polsci.ucsb.edu/faculty/cohen/working/pdfs/Miliband_lecture.pdf). Acesso em 09/11/2012.
- EICHENGREEN, B. (2011). *International policy coordination: the long view*. University of California, Berkeley.
- EICHENGREEN, B. (2007). *A blueprint for IMF reform: more than just a lender*. *International Finance* 10:2, 2007: pp. 153-175.
- FMI, (2012). *Quota formula review – Data update and further considerations*. June, 2012.
- GILPIN, R. (1975). *U. S. Power and the Multinational Corporation*. New York: Basic Books.

- GILPIN, R. (2001). *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- G20. Cúpula de Pittsburgh. 24-25 de setembro de 2009. Declaração dos líderes.
- HELLEINER, E. , (2010). *A Bretton Woods moment? The 2007-2008 crisis and the future of global finance*. *International Affairs* 86 (3), pp. 619-636.
- KEOHANE, R. (2005). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- MORAVCSIK, A. (1997). *Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics*. IN *Theory and structure in international political economy*. Edited by Charles Lipson and Benjamin Cohen. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1999.
- RODRIG, D. (2009). *A plan B for global finance*. *The Economist*, march 12<sup>th</sup>, 2009.
- SMITH, S. (2011). *G7 to G8 to G20: Evolution in Global Governance*. CIGI G20 Papers | No. 6, May 2011.
- STIGLITZ, J. (2010). *The Stiglitz Report: Reforming the International Monetary and Financial Systems in the Wake of the Global Crisis*. New York and London, The New Press.
- STRANGE, S. (1970). *International Economics and International Relations: a Case of Mutual Neglect*. *International Affairs*, v. 46, n. 2.
- WALTER, A; e Sen, G. (2009). *Analyzing the global political economy*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- WOODS, N. (2010). *Global Governance after the Financial Crisis: A New Multilateralism or the Last Gasp of the Great Powers?* *Global Policy* Vol. 1 . Issue 1.

## Resumo

A governança monetária internacional é projeto político. O G20 discute este plano. Avanços foram atingidos, mas longe de uma governança efetiva. Tema específico é a reforma da governança do FMI pela XIV revisão das cotas dos países membros. A Economia Política Internacional estuda este tema nas Relações Internacionais.

## Abstract

International monetary governance is a political Project. The G20 discuss this plan. Specific issue is the reform of IMF governance through the fourteen quotas review. The International Political Economy examines this issue in International Relations.

**Palavras chave:** governança; FMI; dificuldade

**Key words:** governance; IMF; difficulties

Recebido em 12/11/2012

Aprovado em 20/11/2012

## Resenha

## A Primavera Árabe: entre a democracia e a geopolítica do petróleo<sup>\*1</sup>

Alexandre Cesar Cunha Leite<sup>\*\*2</sup>

A Primavera Árabe tornou-se, a partir de 2010, tema recorrente nos grandes debates das Relações Internacionais. O movimento tem início cronológico marcado pelo ato desesperado de um jovem de 26 anos que, enquanto vendia legumes na rua, foi humilhado e impedido de realizar sua atividade, ateou fogo ao próprio corpo no dia 17 de dezembro de 2010, falecendo em 4 de janeiro de 2011. Tal fato desencadeou uma onda de protestos e manifestações contrárias aos regimes autoritários existentes na região do Oriente Médio.

O que move Paulo Visentini é apresentar ao leitor desapercibido que a Primavera Árabe não consiste em uma reação a um ato isolado, mas sim, consequência de um processo histórico longo que envolve relações de poder, uma geopolítica norteadas por estratégias de manutenção de áreas de influência e o poder econômico gerado pela disponibilidade (ou não) de petróleo na cena internacional.

Com o intuito de desfazer mal-entendidos oriundos de uma primeira impressão sobre os acontecimentos na região e, muitas vezes, decorrentes do desconhecimento da história conturbada relacionada aos países do Oriente Médio, Visentini realiza um recordatório que passa pelos principais períodos do século XX que dão contorno ao cenário de crise observado na segunda década do século XXI.

O livro tem o mérito de apresentar aos leitores a divisão geográfica do Oriente Médio, atrelando o conhecimento da região e seu entorno à sua evolução histórica. Separando-os em áreas específicas, tais como o Magreb, o Oriente Médio e a Ásia Central Visentini, lançando mão de dados recentes associados ao processo de descolonização desses países e o jogo de poder entre as nações colonizadoras começa-se a desenhar a formação recente da região. A influência europeia nos impérios constituídos na região e, posteriormente, no desmantelamento dos mesmos, quando associada ao processo de expansão da área de influência norte-americana dão contorno aos desmembramentos e estabelecimento das nações no Oriente Médio. Não é subtraído da descrição histórica o poder econômico originado do petróleo e a cobiça externa pela posse do óleo.

O desenrolar da história contada por Visentini passa pelos períodos consequentes à Primeira Guerra Mundial, relembra o fracasso da intervenção da ONU de 1947, mas concentra-se nos períodos pós-II Guerra Mundial e pelo prolongamento das disputas territoriais e pelo poder político-econômico ao longo da Guerra Fria. Segundo Visentini, é no período compreendido entre as décadas de 1969 e 1970 que os conflitos no Oriente Médio agravam-se e ganham nova dimensão. Estão entre os fatos relevantes do período as disputas políticas internas, as guerras civis, a disputa pelas novas áreas de influência, a histórica busca pela terra para alguns povos, a estratégia militar das grandes potências na região e, como não poderia deixar de constar em um histórico dos conflitos na região, a posse (ou influência) de áreas detentoras de petróleo.

\* VISENTINI, Paulo Fagundes. *A Primavera Árabe: entre a democracia e a geopolítica do petróleo*. 1ª Edição – Porto Alegre: Editora Leitura XXI, 2012. 184 p. ISBN: 978-85-86-880-14-8.

\*\* Professor do curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB e doutor em Ciências Sociais/Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP (alexandre.leite@cbsa.uepb.edu.br).

Visentini, bastante atento aos fatos históricos, não se esquece dos grandes conflitos da década de 1980, tais como a invasão do Líbano por Israel e da guerra Iraque-Irã. Apoiando-se em antigos litígios fronteiriços, mas efetivamente incentivados por apoio econômico e militar ocidental – na busca de maior influência política e econômica na região – Israel e Iraque aproveitam-se das fragilidades de Líbano e Irã, respectivamente, iniciam conflitos que tem como resultado piorar a situação dos países atacados e acentuar a ação de terroristas desagradados e desgastados com a situação de seus povos e de suas nações. Os desmembramentos políticos e a ocorrência dos diversos conflitos na região não desviam a atenção do autor na busca de uma descrição multifacetada do cenário do Oriente Médio. A emergência de uma política mais ativa junto ao ocidente é destacada por Paulo Visentini, principalmente, no que concerne ao poder econômico decorrente da política do petróleo. A fundação da OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo – em 1960 permitiu que esses países emergissem a uma nova configuração política e econômica, notadamente mais complexa, mas dotada de maiores recursos disponíveis na negociação de suas políticas externas.

É também na década de 80 que o fundamentalismo islâmico ganha notoriedade. Segundo Visentini, o fundamentalismo passa a ter maior peso no jogo político internacional, contudo, muito desse destaque deve ser atribuído à mídia – ávida de sensacionalismo. Os movimentos eram reais, alimentados pelos descontentamentos, pela dança das alianças políticas e pela busca de posicionamento econômico mais confortável, mas o discurso ocidental reforçava um poder local, transformando-o em ameaça global.

Já na década de 1990, com o encerramento da Guerra Fria e a modificação das posturas de EUA e da URSS – que agora passam a negociar o desarmamento e a resolução dos conflitos regionais – observa-se novas mudanças políticas, econômicas e estratégicas no Oriente Médio. Foram reduzidos os fluxos de apoio financeiro, foram alteradas as diplomacias beligerantes de EUA e URSS e os países europeus já não mais apresentavam grande interesse político na região. Contudo a conduta política dos países do Oriente Médio na busca de seus objetivos econômicos, políticos e estratégicos não acompanhou a ação dos centros militares mundiais. É nesse cenário que ganham relevância a ação de grupos terroristas e de estados beligerantes em busca de melhoria das suas condições, essencialmente econômicas. Foi o que moveu o Iraque, mergulhado em crise, no dia 02 de agosto de 1990, abandonado pelas petromonarquias a invadir o Kuwait. O tabuleiro internacional não era mais o mesmo. Os EUA acompanhados por aliados europeus estruturam suas ações estratégicas de resposta, no primeiro momento recebendo o aval da ONU. De acordo com Visentini, na esteira dos acontecimentos das últimas décadas do século XX, vieram os movimentos de revolta que originaram as ações terroristas do início do século XXI. Figura nesse cenário a unilateralidade praticada pelos EUA que despertam a fúria dos esquecidos – começa a fase do terrorismo e da guerra ao terror. O texto segue narrando os casos mais intensos, a saber: o Iraque e o Afeganistão.

A Primavera Árabe, de acordo com Visentini em seu livro, consiste em um movimento de protesto que para além dos anseios populares, assolados duramente pelo desemprego e pela falta de esperança no futuro, são insuflados também por “importante participação externa, pois os revoltosos foram previamente preparados e a forma e o momento em que a revolta ganhou densidade, foram monitorados e influenciados” sinalizam evidências de participação de países interessados nas revoltas e no redesenho da política na região. Fazendo uma descrição cuidadosa dos fatos e dos acontecimentos na região do Oriente Médio, o livro de Paulo Visentini apresenta-se como uma excelente fonte de consulta para o interessado em conhecer a história por trás da Primavera Árabe. Cabe ressaltar que essa história guarda ainda uma pluralidade de novos capítulos que serão futuramente narrados. O futuro e os anos vindouros nos proporcionará o desenrolar desse processo histórico e novas edições do livro poderão ser escritas. Nessa oportunidade caberá à editora, certamente, despender maiores cuidados na revisão ortográfica da obra que evitem erros presentes na primeira edição.

Recebido em 05/09/2012

Aprovado em 15/10/2012

## Resenha

## La política exterior de Chile, 1990-2009: del aislamiento a la integración global\*

Carlos Eduardo Vidigal\*\*

A política exterior chilena é tema pouco conhecido e pouco debatido no Brasil, não obstante sua importância para as relações internacionais do país. Esse desconhecimento tem como contraste a farta documentação diplomática disponível nos arquivos históricos do Itamaraty, no Rio de Janeiro e em Brasília. Os internacionalistas e acadêmicos brasileiros, carentes de estudos específicos sobre a política exterior chilena e mesmo sobre as relações bilaterais Brasil-Chile, podem contar agora, a despeito da dificuldade muitas vezes encontrada para a aquisição de livros dos países vizinhos, com a obra organizada pelos professores Mario Artaza e César Ross.

Concebida como uma obra destinada a explicar de maneira simples e direta o que foi a política externa chilena nas duas últimas décadas, *La política exterior de Chile, 1990-2009: del aislamiento a la integración global* atinge, indubitavelmente, seu objetivo. Ao longo de suas 900 páginas, o livro perpassa o conjunto da política exterior chilena, organizada em sete partes: 1) *La política permanente*, com textos sobre os princípios da política exterior, direitos humanos e democracia; 2) *Estrategia internacional*, em que se analisa a política multilateral chilena e sua relação com o direito internacional; 3) *Actores estatales de la política exterior de Chile*, abrangendo o serviço diplomático, o Congresso Nacional e os atores subestatais; 4) *Enfoque histórico*, com um único capítulo que aborda a evolução política e as relações internacionais chilenas nos últimos vinte anos; 5) *Enfoque temático*, incluindo a dimensão ambiental, a cooperação internacional, a política externa econômica, o direito espacial e a política de defesa; 6) *Enfoque geográfico*, no qual se enfatiza as relações bilaterais com os Estados Unidos, América Central e Caribe, América do Sul, Argentina, Bolívia, Chile-Peru e Europa; e 7) *Los desafíos de la política exterior de Chile*, seção na qual, em um único capítulo, César Ross aborda a política exterior chilena em visão prospectiva.

A abrangência da obra não comprometa sua coerência, entre outras razões pela presença de autores renomados, ao lado dos organizadores, como Alberto van Klaraven, Joaquín Fernandois e Ángel Flisfisch. Van Klaraven assina dois dos vinte e três artigos que compõem o livro, que versam sobre os duzentos anos da política exterior chilena e sobre a promoção da democracia como princípio da política exterior do país. No primeiro, cujo subtítulo é “de Hobbes a Grocio”, o autor parte do legado histórico do país para caracterizar sua política exterior, em que as questões territoriais ocupam um lugar especial. Nesse tema, os princípios básicos que orientaram a formação territorial chilena seguem despertando um amplo consenso. Quanto aos princípios básicos da política exterior chilena, a ênfase foi dada à preservação da integridade territorial do país, o respeito ao direito internacional, a defesa dos direitos humanos e dos princípios democráticos, a abertura à economia mundial, aos investimentos externos e ao comércio internacional, e a responsabilidade internacional. Por responsabilidade internacional entende-se a participação do país no sistema multilateral e sua incorporação nos regimes internacionais.

\* ARTAZA, Mario; ROSS, César (ed). *La política exterior de Chile, 1990-2009: del aislamiento a la integración global*. Santiago: RIL Editores, 2012. ISBN: 978-956-284-859-6

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

A abordagem de Van Klaraven sobre a promoção da democracia como princípio da política exterior chilena acompanha o processo de redemocratização do país, no qual o Chile acompanhou os demais países latino-americanos na introdução de “cláusulas democráticas” nos instrumentos comerciais e de cooperação negociados com terceiros países. Quando as intervenções militares com fins humanitários e o envio de forças de paz de caráter internacional ganharam legitimidade do mundo pós-Guerra Fria, o Chile passou a ter participação ativa em iniciativas multilaterais, como a presença na força de estabilização das Nações Unidas, a MINUSTAH.

A democracia não é tema central na análise de Joaquín Fernandois acerca da política exterior chilena e suas relações com os Estados Unidos, interpretada à luz da tríade América Latina, Europa e Estados Unidos. A análise das relações internacionais de 1945 aos dias de hoje, indica a presença de uma hegemonia incompleta dos Estados Unidos, junto a uma realidade multipolar. O processo de redemocratização chileno foi acompanhado de uma conjuntura marcada pela “reforma econômica” de boa parte dos países latino-americanos, um novo padrão de cooperação entre os próprios países latino-americanos e a opção pelo “modelo ocidental” em economia e política. O resultado foi que, em 1990, o Chile era um país elogiado pelos Estados Unidos, à luz das diretrizes do Consenso de Washington. Os governos da “*concertación*” procuraram conciliar a política de equidade social com os valores econômicos liberais, no que, em grande medida, foram bem sucedidos. A ascensão de Sebastián Piñera à presidência, em março de 2010, não alterou no essencial as diretrizes da política exterior do país, embora se tenha verificado algum distanciamento em relação aos vizinhos latino-americanos.

Esse alinhamento aos desígnios de Washington, que se realizou algumas vezes em detrimento das relações com vizinhos latino-americanos, é esclarecido em seus aspectos essenciais no capítulo que trata das relações do Chile com a América do Sul, de autoria de Ángel Flisfisch. A preocupação principal desse autor é com a projeção brasileira na América do Sul e a reação da vizinhança hispano-americana, o que o leva a questionar a integração regional como um elemento necessariamente positivo e a identificar, em perspectiva histórica, a ausência de políticas regionais propriamente ditas.

Flisfisch considera que, com exceção do Brasil, que os países sul-americanos não podem adotar uma política exterior que tenha como principal referência a região. Seria irracional de um ponto de vista instrumental adotar esse referencial, sendo realizável somente como demagogia ou retórica. Ao se considerar a presença do Brasil e seu significado quanto à existência de desequilíbrios na região, o mais natural é que os demais países sul-americanos se manifestem com desconfiança e que adotem comportamentos reativos e defensivos, e que busquem algum tipo de equilíbrio. É nesse sentido que, do ponto de vista chileno, a possibilidade de uma liderança brasileira na região foi associada nas últimas décadas a um componente de desconfiança, baseado em expectativas difusas de ameaças e riscos diversos.

A política exterior chilena orienta-se, como observou Mario Artaza, pelo pragmatismo, com a promoção dos interesses econômicos do país e a associação comercial, tornando sua política exterior um meio para favorecer a internacionalização de sua economia e seu desenvolvimento. Apoia, como importante princípio de política exterior, o livre comércio mundial, a promoção das exportações de bens e serviços, a atração de investimentos e a participação em organismos internacionais. César Ross, que analisou as relações do Chile com o Japão e Índia, assinala que, para o primeiro caso, o Chile desenvolveu uma relação equilibrada, sustentada por quatro pilares: diplomacia, política internacional, comércio e cooperação. Em relação à Índia, as relações econômicas e comerciais ainda apresentam um volume insuficiente, mas têm potencial para crescer rapidamente nos próximos anos, o que também foi observado por Artaza em relação às relações do Chile com a China. Assim, foi a capacidade chilena em responder de modo dinâmico ao mundo globalizado e a sua abertura para o Pacífico que lhe valeu o conceito de Estado logístico, elaborado pelo historiador brasileiro Amado Luiz Cervo. Essa mesma capacidade afasta o Chile do projeto brasileiro de integração regional.

A leitura do livro *La política exterior de Chile, 1990-2009: del aislamiento a la integración global*, organizado por Mario Artaza e César Ross permite aos leitores latino-americanos uma ampla compreensão dos princípios e procedimentos da política exterior chilena. Se há alguma desconfiança em relação a alguns vizinhos, elas parecem não ser suficientes para impedir a manutenção do diálogo regional em alto nível.

Recebido em 03/09/2012

Aprovado em 28/10/2012

## Resenha

## Relações Internacionais e Política Externa do Brasil\*

Paula Gomes Moreira\*\*

O livro “Relações Internacionais e Política Externa Brasileira: a diplomacia brasileira no contexto da globalização” traz uma herança de outros tempos para as pesquisas atuais em política externa. Tanto que, na primeira parte da obra, é apresentado ao leitor o tratamento dado ao estudo das relações internacionais no Brasil, que segundo Almeida, é um campo ainda não totalmente mapeado.

Os anos 1980 foram palco do crescimento notável dos estudos de relações internacionais no Brasil, principalmente, com a criação de vários cursos de graduação nessa área. Porém, no período em que ainda era estudante, Paulo Roberto de Almeida, aprendeu a compreender o meio internacional estudando-o na prática, por conta própria. Como jovem diplomata pôde consolidar essa ampla formação através de sua atuação no exterior.

Ao contrário da diplomacia e da política externa do país, que dispõem de diversos relatos de cunho histórico e estudos analíticos apurados, as relações internacionais encontram-se em um campo muito abrangente, caracterizado pela contribuição de trabalhos nas áreas de política internacional, relações econômicas internacionais e relações exteriores do Estado. Visando contribuir para a maior definição do escopo de leituras das relações internacionais no país, o autor discute a produção historiográfica brasileira nessa área, contextualizando-a com correntes e autores reconhecidos no cenário acadêmico internacional.

A segunda parte do livro trata mais especificamente de episódios históricos nos quais o Brasil teve atuação internacional importante. O período escolhido vai, da abertura comercial e liberalização promovidas pelo país com o retorno à democracia, até o início do século XXI. Nesse momento, fica clara a intenção do autor em se debruçar mais especificamente sobre o tema das relações econômicas internacionais que passaram a ocupar em grande escala a agenda política do país.

O fim da Guerra Fria trouxe mudanças no cenário econômico mundial. Para Cervo e Bueno (2002) a nova realidade econômica se caracterizou pelo aumento dos fluxos financeiros internacionais, pelo nivelamento comercial em termos de ofertas e demandas pelos países e pela convergência de regulações entre os Estados. Tais fatos foram determinantes para a formação de novos blocos econômicos e para o aumento das assimetrias existentes entre os grandes centros capitalistas e suas periferias. Porém, segundo Almeida, essa diplomacia comercial tem origens mais profundas com a criação das duas instituições de Bretton Woods (respectivamente, Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, em 1944) passando pela implementação do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT, em 1947) até o surgimento da Organização Mundial de Comércio (OMC) no ano em 1995.

Esse é um período de grandes transformações estruturais na própria economia brasileira, que se tornou mais ofensiva em função de suas vantagens comparativas no setor do agronegócio. Além disso, na tentativa de se tornar-se um ator de peso nesse novo cenário, o país buscou alianças que fortalecessem a sua posição de maior autonomia.

\* ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil: a diplomacia brasileira no contexto da globalização*. Rio de Janeiro, LTC, 2012, 332 p. ISBN: 978-85-216-2001-3.

\*\* Mestre em Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ e Pesquisadora do Observatório Político Sul-Americano – OPSA (paulagmri@gmail.com).

A integração regional, concebida como um fenômeno de conformação de blocos geográficos, que partilha de características mais ou menos comuns, passou a assumir outras composições para adquirir características mais políticas que econômicas. É o caso, por exemplo, da Unasul (União de Nações Sul-Americanas) que surgiu com o objetivo de promover a integração não só econômica como política, social, cultural, ambiental, energética e de infraestrutura entre a América do Sul e o Caribe. Como argumenta Almeida, o fenômeno do regionalismo para o Brasil mostrou-se como um fenômeno político no quadro de um processo econômico.

O início da terceira parte do livro tem como base a discussão dessa nova ordem política e econômica de princípios do século XXI, nos quais novos e velhos problemas da ordem internacional são apresentados, e que são importantes para a ascensão do Brasil como um ator de peso na conformação dos rumos e decisões relativas à governança global. A essa questão somam-se novos temas das relações internacionais que passam a ocupar a agenda internacional dos países como as migrações, as questões de meio ambiente e o terrorismo. Para cada um deles o Brasil adotará posição diferenciada, de acordo com a sua própria agenda, como é demonstrado pela intenção da política externa brasileira em ampliar a cooperação em favor do desenvolvimento e instrumentalizar o processo de regionalização através de fóruns de diálogo como o Ibas (Índia-Brasil-África do Sul) e os Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

Importante contribuição do livro é o debate em torno da ordem econômica política mundial e o Brasil, no qual é analisado como todas as questões de economia política internacional do país são, antes de tudo, problemas de política econômica doméstica. Por fim, retornando aos seus estudos de juventude é apresentada a sociologia institucional do multilateralismo brasileiro, ou melhor, faz-se uma revisão do Brasil no contexto do surgimento, consolidação e expansão dos organismos econômicos internacionais. O presente estudo faz uma ampla compilação dos atos multilaterais – como acordos, tratados e convenções – e das instituições internacionais econômicas interessantes que estiveram presentes na história da política externa brasileira.

O livro é uma ponte entre os diferentes saberes práticos e intelectuais do diplomata, apresentados de forma clara e objetiva, os quais criam no leitor a consciência de que, para se compreender a complexidade da vida internacional, é necessário antes, conhecer as próprias vicissitudes inerentes à política externa do país.

## Referência

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 2ª ed. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2002, 526 p.

Recebido em 24/07/2012

Aprovado em 31/07/2012