coleção
EVENTOS

XIII Curso para Diplomatas Sul-Americanos

Ministério das Relações Exteriores

Ministro de Estado Aloysio Nunes Ferreira
Secretário-Geral Embaixador Marcos Bezerra Abbott Galvão

Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor Ministro Paulo Roberto de Almeida

Centro de História e Documentação Diplomática

Diretor Embaixador Gelson Fonseca Junior

Conselho Editorial da Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães
Embaixador Gelson Fonseca Junior e Silva
Embaixador José Estanislau do Amaral Souza
Embaixador Eduardo Paes Saboia
Ministro Paulo Roberto de Almeida
Ministro Paulo Elias Martins de Moraes
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva
Professor Eiiti Sato

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

XIII Curso para Diplomatas Sul-Americanos

Brasília e Rio de Janeiro, 11 a 20 de maio de 2015

Organizador: Sérgio Eduardo Moreira Lima

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília–DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:
André Luiz Ventura Ferreira
Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Luiz Antônio Gusmão

Projeto Gráfico:
Daniela Barbosa

Programação Visual e Diagramação:
Gráfica e Editora Ideal

D294 XIII Curso para Diplomatas Sul-Americanos : Brasília e Rio de Janeiro, 11 a 20 de maio de 2015 / Sérgio Eduardo Moreira Lima (Organizador). - Brasília : FUNAG, 2017.

311 p. – (Coleção eventos)
ISBN 978-85-7631-695-4

1. Diplomacia - estudo e ensino. 2. Diplomacia - América do Sul. 3. Política externa - Brasil. 4. Relações internacionais - ensino e estudo. 5. Mercado Comum do Sul (Mercosul). 6. Segurança alimentar. 7. Política migratória 8. Instituto Rio Branco (IRBR). 9. Pacto Amazônico (1978). 10. Integração econômica - América do Sul. I. Moreira Lima, Sérgio Eduardo. II. Série.

CDD 327.8

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

APRESENTAÇÃO

A XIII edição do Curso para Diplomatas Sul-Americanos, realizada nas cidades de Brasília e Rio de Janeiro de 11 a 20 de maio de 2015, reuniu jovens diplomatas de doze países sul-americanos, incluindo o Brasil. Organizado pela Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), em parceria com o Itamaraty, o Curso promove o conhecimento mútuo num ambiente de diálogo e debate em que os diplomatas estrangeiros interagem com colegas brasileiros, autoridades governamentais, instituições estaduais, municipais e entidades privadas. O propósito maior é o de aproximar a diplomacia regional num espaço acadêmico voltado para o tratamento de questões de interesse comum, tais como os valores e a identidade da região, seus desafios e oportunidades para o desenvolvimento e a integração.

Cerca de 300 diplomatas sul-americanos já participaram do Curso desde que foi inaugurado pela Funag em 2006, por iniciativa do então secretário-geral das Relações Exteriores, embaixador Samuel Pinheiro Guimarães. O projeto tem também o propósito de promover o conhecimento de políticas brasileiras e divulgar a realidade e o trabalho de instituições nacionais. O Curso foi aberto oficialmente pelo então ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Mauro Vieira, na sala San Tiago Dantas do Palácio Itamaraty, com a presença do subsecretário-geral da América do Sul e chefes de missão e diplomatas dos países participantes.

Este livro contém palestras, artigos e intervenções feitas durante o Curso, que tratou de temas tais como a importância da América do Sul para a política externa brasileira, Mercosul, integração regional, segurança alimentar, política migratória, concepções culturais brasileiras acerca da América Latina, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), a política externa na visão da academia e da opinião pública,

entre outros assuntos. A exemplo do XII Curso para Diplomatas Sul-Americanos, as apresentações e debates aqui reproduzidos representam convite ao pensamento crítico e estímulo ao debate e à compreensão da realidade brasileira e de sua inserção no entorno regional e no sistema internacional.

Sérgio Eduardo Moreira Lima
Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão

Sumário

Discurso de abertura do XIII Curso para Diplomatas Sul-Americanos **9**

Mauro Vieira

O lugar da América do Sul na política externa brasileira **19**

Marco Aurélio Garcia

O Mercosul e o Brasil **35**

Samuel Pinheiro Guimarães

Segurança Alimentar e Nutricional e Cooperação Humanitária: análise sob a ótica da política externa brasileira de 2013 a 2015 **57**

Milton Rondó Filho, Mari Carmen Rial, Bianca Fadel e Marcos Aurélio Lopes Filho

Política migratória: cenário global e posições brasileiras **79**

Rodrigo do Amaral Souza

O Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores **95**

Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão

A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica **111**

Robby Dewnarain Ramlakhan

A integração da infraestrutura econômica da América do Sul **129**

Luiz Alfredo Salomão

Perspectiva social da integração sul-americana **155**

Miriam Gomes Saraiva e Ana Carolina Teixeira Delgado

Opinião pública e a política externa **181**

Sergio Leo

Política externa brasileira na visão da academia. Brasil: desafios regionais e globais **201**

Oliver Stuenkel

Quatro visões sobre o Brasil e a América Latina **221**

Felipe Fortuna

A política externa brasileira **237**

Mauricio Carvalho Lyrio

Coyuntura económica y comercial de Sudamérica **253**

Dante Sica

Intervenção **271**

Antonio José Ferreira Simões

Programa do Seminário **303**



Discurso de abertura do XIII Curso para Diplomatas Sul-Americanos

Mauro Vieira

Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense e formou-se pelo Instituto Rio Branco em 1974. Ex-Ministro de Estado das Relações Exteriores. Foi Embaixador do Brasil em Washington, D.C., de 2010 a janeiro de 2015 e em Buenos Aires de 2004 a 2010. No Ministério das Relações Exteriores, foi Coordenador de Atos Internacionais, Assessor do Secretário-Geral, Assessor do Ministro das Relações Exteriores, Chefe de Gabinete do Secretário-Geral e Chefe de Gabinete do Ministro das Relações Exteriores. De janeiro de 2003 a maio de 2006, foi representante do Ministério das Relações Exteriores no Conselho de Administração

de Itaipu Binacional. Trabalhou também em outros órgãos da Administração Pública: foi Secretário-Geral Adjunto da Ciência e Tecnologia do Ministério da Ciência e Tecnologia e Secretário Nacional da Administração do Instituto Nacional do Seguro Social do Ministério da Previdência e Assistência Social. No exterior, serviu na Embaixada do Brasil em Washington, D.C. (1978-1982); na Missão do Brasil junto à Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em Montevidéu (1982-1985); na Embaixada do Brasil na Cidade de México (1990-1992); na Embaixada do Brasil em Paris (1995-1999); na Embaixada do Brasil em Buenos Aires (2004-2010) e na Embaixada do Brasil em Washington (2010-2015).

É com grande satisfação que dou as boas-vindas aos alunos da 13ª edição do Curso para Diplomatas Sul-Americanos.

Saúdo, muito especialmente, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães e o professor Marco Aurélio Garcia, assessor-chefe da Assessoria Especial da Presidência da República.

A realização de 13 edições do Curso para Diplomatas Sul-Americanos demonstra que a iniciativa responde a uma demanda importante pelo intercâmbio de ideias sobre nossa região e pelo aprofundamento do conhecimento mútuo.

A ideia do curso é estimular um diálogo franco e a troca de experiências sobre a integração sul-americana. Trata-se também de um instrumento para elevar o conhecimento sobre nossas histórias e realidades nacionais, aprimorando percepções e aproximando nossos países.

Estou certo de que todos os alunos aproveitarão ao máximo essa oportunidade.

Caros colegas,

Nos últimos 15 anos, desde a realização da I Reunião de Presidentes da América do Sul, logramos avançar consideravelmente na construção de um espaço sul-americano de prosperidade e justiça social.

O Curso para Diplomatas Sul-Americanos é parte desse processo. Em maio de 2008, na mesma semana em que era realizada a IV edição do Curso, assinamos, aqui em Brasília, o Tratado Constitutivo da Unasul.

Pela primeira vez, os países do continente passavam a contar com um mecanismo próprio e exclusivo de diálogo na região.

A Unasul representou um claro reconhecimento de que é imperioso que os países sul-americanos desenvolvam uma visão conjunta sobre seus principais desafios, tais como o combate às desigualdades sociais, o comércio, a integração física e energética e a consolidação da democracia.

Nossa aproximação resultou da convicção de que a contiguidade geográfica e o compartilhamento de valores que nos aproximam oferecem uma agenda comum para lidar com as oportunidades e desafios específicos de nossa região.

Também em 2008, foi realizada a Primeira Cúpula de Estados da América Latina e do Caribe, embrião do que viria a se tornar a Celac. Pusemos fim, então, a outro anacronismo: embora tão próximos, as Américas do Sul e Central e o Caribe não dialogavam de maneira institucionalizada.

Nos anos seguintes, a Unasul e a Celac passaram a operar no plano mais elevado, o do diálogo entre chefes de estado e de governo, e no plano operacional, por meio de conselhos setoriais e de reuniões de ministros.

Ainda hoje surpreende lembrar que há menos de uma década os líderes de nossos países careciam de uma instância comum para debater temas relativos à integração ou que Ministros de setores estratégicos como energia ou defesa nos países vizinhos tivessem contatos infrequentes.

Os países da América do Sul pareciam ignorar o imenso potencial que poderia advir de sua integração econômica e política.

Felizmente, vivemos hoje um momento distinto, de fortalecimento progressivo dos laços entre nossos governos e nossas sociedades.

A integração tornou-se parte fundamental das estratégias nacionais de desenvolvimento econômico e, sobretudo, uma plataforma para o processo de inserção de nossa região no mundo.

Várias de minhas primeiras visitas como ministro de estado foram a países da região, o que explicita que a vertente sul-americana de nossa política externa é prioritária para o governo da presidenta Dilma Rousseff.

Caros alunos,

O atual cenário internacional nos impõe uma série de desafios. A crise econômica desencadeada nos países desenvolvidos em 2008 ainda surte efeitos e se combina com outras mazelas: a deterioração das condições de segurança internacional, a escalada de manifestações de xenofobia e de intolerância e a incapacidade das instituições internacionais de darem respostas eficazes a esses problemas.

É contra esse pano de fundo complexo que gostaria de compartilhar a visão brasileira com relação ao papel da América do Sul no contexto global.

Em primeiro lugar, o Brasil é um país que trabalha para que nosso continente continue sendo um espaço de paz. O fato de o Brasil não se envolver num conflito militar em nossa região há mais de 140 anos atesta a primazia que conferimos à diplomacia e ao diálogo.

Mas a paz não é um dado da natureza, ela deve ser construída e conservada.

Devemos, portanto, seguir trabalhando para a construção da confiança recíproca e principalmente para desenvolvermos uma visão e uma estratégia comuns com relação à proteção de nossos territórios, nossos recursos e nossas populações. Para isso, o trabalho do Conselho de Defesa Sul-Americano continuará sendo fundamental.

Não posso deixar de citar também a bem-sucedida cooperação entre nossos países no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Argentina e Chile atuaram estreitamente, no ano passado, como membros não permanentes. Argentina e Brasil já o haviam feito há dez anos, inclusive com a inclusão de diplomatas do outro país em suas delegações.

Em segundo lugar, precisamos reconhecer e valorizar os evidentes benefícios econômicos do nosso processo de integração. A América do Sul é uma potência no campo da energia, dos recursos minerais e dos alimentos.

Embora parte importante de nosso fluxo comercial ocorra com a China, os Estados Unidos e a União Europeia, do ponto de vista qualitativo o comércio entre países sul-americanos é o que oferece espaço privilegiado para os produtos manufaturados.

Os acordos comerciais entre nossos países permitem o fortalecimento de nossos parques industriais e a geração de empregos de maior qualidade.

Além disso, induzem a uma maior integração e complementaridade produtiva – caso do setor automotivo entre Argentina e Brasil –, propiciando investimentos recíprocos e o aumento da renda da população.

O comércio entre os países do Mercosul cresceu mais de doze vezes desde sua criação, passando de US$ 4,5 bilhões em 1991 para US$ 59,3 bilhões em 2013.

Trata-se, repito, de um comércio de qualidade. Estou certo de que nosso diálogo com os países da Aliança do Pacífico, todos eles associados ao Mercosul, contribuirá para fortalecer nossa convergência em torno da ideia de que uma integração consistente vai além do simples fluxo de mercadorias e compreende também a criação de cadeias produtivas e a agregação de valor a nossos produtos.

Em terceiro lugar, quero encarecer a relevância estratégica de fortalecer nossa integração física e energética.

A América do Sul infelizmente ainda padece com a falta de meios de conexão física. Defrontamo-nos, especialmente no chamado eixo norte, com grandes dificuldades de ligação, dificultando o comércio e o trânsito de pessoas.

É, portanto, essencial que tenhamos mais conexões aéreas. Em muitos casos, é mais fácil voar de uma de nossas grandes cidades para os Estados Unidos ou a Europa do que para outra cidade sul-americana.

A solução está no aumento dos voos transfronteiriços e dos voos regionais, por meio de acordos entre nossas autoridades e de incentivos às empresas locais. Mais rotas aéreas significarão mais comércio, mais turismo e mais desenvolvimento social e econômico.

Também precisaremos valorizar cada vez mais as fronteiras nacionais como espaços de integração, notadamente no caso das chamadas "cidades gêmeas".

Por muitos anos objeto de menor atenção, as cidades fronteiriças entrarão em nossas agendas: pelos aspectos positivos decorrentes da dinâmica da integração ou pelos problemas, tais como aqueles que dizem respeito aos ilícitos transnacionais.

Ademais, cuidar de nossas fronteiras nos permitirá também, estou seguro, uma diminuição das desigualdades regionais no interior de nossos países.

No campo da energia, importa notar que esse bem, tão abundante em algumas áreas, é escasso em outras regiões, com impactos nocivos para nosso desenvolvimento.

Temos o compromisso de trabalhar em conjunto na Unasul para superar esses gargalos. Devemos unir a vontade política, que

já existe, à capacidade de investimento, que, por vezes, ainda nos falta.

Daí a importância que têm os bancos nacionais e aqueles formados em conjunto por países em desenvolvimento, como o Novo Banco de Desenvolvimento do Brics. Esses instrumentos reduzirão nossa dependência de fontes externas de financiamento.

Aliás, a reunião dos líderes dos Brics com os presidentes dos países da América do Sul, realizada aqui em Brasília em julho de 2014, demonstra o interesse desse agrupamento, em geral, e do Brasil, em particular, de colaborar com o processo de desenvolvimento da América do Sul.

Sem querer exaurir a lista de iniciativas, saliento que nossos países já contam com vários projetos relevantes implementados ou em andamento, tais como a linha de transmissão que leva energia de Itaipu a Assunção; a construção e o financiamento de gasodutos na Argentina; e as linhas de transmissão e o parque eólico no Uruguai.

Vale lembrar que é justamente esse espírito comprometido com a redução de nossas assimetrias e a criação de uma infraestrutura adequada que move o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul, o Focem, caso único de mecanismo dessa natureza entre países em desenvolvimento.

Prezados colegas,

Quero, aqui, realçar o amplo consenso hoje existente em nossa região de que a democracia e o combate às desigualdades sociais são dois valores que contribuem para projetar a América do Sul no mundo.

Não percamos de vista que foi a consolidação da democracia, do respeito aos direitos humanos e ao estado de direito na região que impulsionou o processo de integração. Sem democracia, não há integração.

O governo da presidenta Dilma Rousseff entende a América do Sul do século XXI como espaço de prosperidade, paz e justiça social, realizável em pleno respeito à democracia e ao estado de direito.

Nossas diferenças ideológicas e culturais, com as quais convivemos entre nós e no interior de nossos países, aguçam nossas visões e contribuem para encontrarmos soluções criativas para nossos problemas.

Assim, celebramos o pluralismo, o debate franco de ideias, as liberdades individuais, de expressão e de imprensa.

O Mercosul e a Unasul hoje atuam para que o sistema democrático vigore sem impedimentos em todos os nossos países. Contamos com nossas próprias missões de observação eleitoral, que, no passado, eram realizadas principalmente por atores de fora da região.

Com a democracia e o aumento da participação popular na definição de nossos destinos, surgiu também a urgência de corrigirmos nossas graves e históricas desigualdades sociais.

Nossos governos hoje podem orgulhar-se dos notáveis resultados em sua luta contra a pobreza.

Segundo dados recentes do Banco Mundial, a pobreza extrema no Brasil caiu de 10% em 2001 para 4% em 2013.

Essa mesma tendência, ainda segundo o Banco Mundial, se repete em praticamente toda a América Latina, graças inclusive a políticas públicas. Sem a atuação decisiva do estado, dificilmente o combate à pobreza será bem-sucedido.

Nesse sentido, devemos continuar lutando no plano multilateral para que os temas afetos ao desenvolvimento tenham maior relevância. O desenvolvimento é a chave para a paz e para um mundo mais equilibrado.

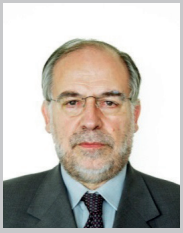
A reforma das instituições internacionais, como o Conselho de Segurança e o FMI, faz parte desse processo de reconhecimento da contribuição que os países em desenvolvimento podem dar à estabilidade mundial.

Outro desafio que temos de enfrentar é o da educação. A América do Sul só poderá se inserir de maneira competitiva na "era do conhecimento" se garantirmos às nossas populações as habilidades necessárias para isso. O governo brasileiro trata desse tema como uma prioridade central para o desenvolvimento do país.

Concluindo e ecoando as palavras da presidenta Dilma Rousseff, é apenas com essa combinação de investimentos em infraestrutura física e inclusão social que a integração sul-americana se fortalecerá e alcançará novos patamares.

Desejo a todos um excelente curso e que aproveitem sua estadia no Brasil.

Muito obrigado.



O lugar da América do Sul na política externa brasileira[1]

Marco Aurélio Garcia

Natural de Porto Alegre (RS). Formado em Direito e em Filosofia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pós-Graduado na Escola de Altos Estudos e Ciências Sociais de Paris. Professor aposentado do Departamento de História da Universidade Estadual de Campinas. Foi Professor na Universidade do Chile, na Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Chile) e nas Universidades de Paris-VIII e Paris-X (França). Foi Secretário de

1 As opiniões vertidas neste texto, ainda que refletindo as linhas gerais da atual política externa brasileira, são de inteira responsabilidade de seu autor. As notas que seguem retomam o exposto a diplomatas sul-americanos em conferência proferida pelo autor no Instituto Rio Branco em 27 de abril de 2015.

Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores por mais de dez anos. Foi Vereador na cidade de Porto Alegre (1967) e Secretário de Cultura nos municípios de Campinas (1989-1990) e São Paulo (2001-2002). Coordenou o Programa de Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições de 1994, 1998 e 2006. Presidente, interino, do Partido dos Trabalhadores de setembro de 2006 a fevereiro de 2007. Vice-Presidente do Partido dos Trabalhadores de outubro de 2005 a fevereiro de 2010. Coordenou o Programa de Governo da Presidenta Dilma Rousseff na eleição de 2010. Assessor-chefe da Assessoria Especial da presidenta da República de 2003 a 2016. Faleceu em 20 de julho de 2017.

Tanto no Brasil como na América do Sul (e Latina) é recorrente hoje a afirmação de que estão "esgotadas" as políticas que permitiram ao país e ao continente desenvolverem-se de forma acelerada e inédita na última década, promovendo uma inclusão social sem precedentes e, ao mesmo tempo, avançando no processo de integração regional.

Com frequência, são mencionados como causa principal desse suposto (ou real) esgotamento os efeitos diferidos sobre o continente da crise econômica e financeira mundial, desencadeada a partir de 2008 nos países centrais. A "marolinha" – como o presidente Lula caracterizou o impacto inicial da crise mundial no Brasil – acabou por transformar-se, com o tempo, em uma vaga de consequências mais destrutivas. A recessão que afetou os Estados Unidos e que ainda afeta os países da União Europeia contribuiu para uma importante diminuição do comércio mundial, para a disseminação de práticas protecionistas e para a utilização de políticas monetárias, como o *quantitative easing*, que golpearam duramente as economias periféricas. Ainda assim, os emergentes foram responsáveis nos últimos anos pelo dinamismo residual que a economia global pôde exibir. A persistência desse dinamismo tem sido, no entanto, cada vez menor.

A essa determinação há que acrescentar a recente desaceleração chinesa, que produziu impacto sobre o setor externo das economias sul-americanas (fundamental, em alguns países) ao afetar negativamente, em volume e valor, as exportações de *commodities* agrícolas e minerais da região.

Junto a esses fatores exógenos, analistas acrescentam outros de natureza interna. Até que ponto as iniciativas de tipo keynesianas deste século – sobretudo o estímulo à demanda, a partir da constituição de um amplo mercado de bens de consumo de massas, as políticas de renda e de emprego, por exemplo – tocaram seu teto? Seus resultados não teriam distraído os governantes em relação à necessidade de transformações estruturais mais profundas, indispensáveis para dar sustentabilidade às políticas sociais em curso? Não teriam sido insuficientes para configurar um novo modelo de desenvolvimento?

Em alguns casos, responsabilizou-se a difícil coabitação entre políticas desenvolvimentistas e um persistente "entulho rentista", que marcava, e marca, certas sociedades, como empecilho para dar mais consistência e sustentabilidade a estas experiências reformadoras. Em outros, chamou-se a atenção para a negligência em relação a fatores macroeconômicos fundamentais, o que permitiu que velhos fantasmas voltassem à cena social e política.

Em todos os casos parece haver predominado, em meio à justificada euforia que as grandes transformações sociais produziam em muitos países e no continente, certa desatenção para com a pesada herança que durante décadas havia deixado, sucessivamente, o fracasso do nacional-desenvolvimentismo, o horror das ditaduras e a devastação neoliberal. Desindustrialização, hegemonia rentista, infraestrutura insuficiente, pobreza e desigualdade eram o pano de fundo econômico e social de um cenário político marcado por um sério déficit democrático e pela fragilidade de uma cultura cidadã. Com essa herança defrontaram-se os novos reformadores.

Na maioria dos casos, faltou às forças que conduziram as importantes transformações econômicas, sociais e políticas pelas quais passou a América do Sul maior definição estratégica. Não só

para desenhar – ainda que tentativamente – um projeto de mais longo prazo, mas, sobretudo, para identificar e eliminar os enormes obstáculos que colocar-se-iam nesta trajetória. Enfrentando o urgente, perdeu-se de vista, muitas vezes, o importante.

Mais do que isso: os responsáveis pelo desencadeamento das mudanças sociais não foram capazes de prever (e atuar sobre) algumas consequências da grande transformação que provocaram.

A mobilidade social que o emprego e a expansão da renda ensejaram, ampliou consideravelmente o espaço público, suscitou novas dinâmicas sociais e, sobretudo, novos sujeitos, com valores políticos e culturais novos e imprevisíveis.

Esse diagnóstico geral não se aplica a todos e a cada um dos países da América do Sul. Mas é evidente que as transformações pelas quais passaram esses países guardam entre si certa similitude. Mais evidente, ainda, é o fato de que a onda reformadora que atingiu o continente teve decisivo impacto sobre os processos de integração. Nunca foi tão forte este sentimento sul-americano que perpassou a região na última década, cujos efeitos fizeram-se sentir na reconfiguração do projeto do Mercosul e no surgimento da Unasul.

De forma mais explícita: não teria havido este ciclo integracionista se a maioria dos países da região não tivesse passado por experiências que, na sua diversidade, guardam, no entanto, um forte traço reformador. Daí porque não é possível pensar o futuro da integração sul-americana sem examinar a fortuna das transformações econômicas, sociais e políticas em curso nos países que integram a região.

A opção sul-americana

A partir de 2003, com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência, a política externa – "ativa e altiva", como a qualificou

seu chanceler Celso Amorim – sofreu significativa inflexão. Componente importante dessa mudança foi o lugar central que a América do Sul passou a ter na diplomacia brasileira.

Isso não quer dizer que, historicamente, a região não ocupasse anteriormente lugar de destaque nas preocupações de sucessivos governos brasileiros. A "circunstância geográfica", como a América do Sul era apresentada, teve invariavelmente peso nas opções do Itamaraty. A própria Constituição de 1988 consagrou no parágrafo único de seu artigo 4º, que: "A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações".

Com o fim das ditaduras no Cone Sul, criaram-se condições para que esse preceito constitucional ganhasse aplicabilidade. A aproximação política entre Raul Alfosín e José Sarney, que está na base da constituição do Mercosul, transformou um obsoleto contencioso geopolítico em oportunidade para a necessária reconciliação dos dois países mais importantes da América do Sul. Virava-se definitivamente a página dos obscuros tempos da "Operação Condor", quando os ditadores de turno no Brasil, Uruguai, Argentina, Chile e Paraguai, articularam-se para, pelo terror, eliminar as dissidências em seus países. Sentavam-se as bases, ainda que precariamente, para um processo de integração cujo futuro, no entanto, não estava claro.

As transições para a democracia, incompletas nos países da região, além de preservarem um considerável "entulho autoritário", como foram chamados os resíduos institucionais dos velhos regimes em muitos países, não foram capazes de construir alternativas que resolvessem as profundas contradições em que estavam mergulhadas as principais economias. Daí a instabilidade social e política registrada em vários países, para não mencionar

os profundos desarranjos macroeconômicos que marcaram os anos 80/90 no continente. A América do Sul e a América Latina foram vítimas, nos últimos anos do século passado, de sucessivas crises mundiais, cujos "efeitos" abalaram economias que já se encontravam bastante combalidas.

As receitas oferecidas às Américas pelo Consenso de Washington agravaram mais ainda um quadro, suficientemente grave, das economias regionais. Mais que isso, elas não favoreciam um processo de integração latino ou sul americano. O paradigma proposto – a Iniciativa para as Américas – era "hemisférico" e tinha como desdobramento um projeto assimétrico de integração: a Área de Livre Comércio das Américas (Alca).

Da mesma forma que, durante as ditaduras, o eixo da integração era a repressão às dissidências, no período de hegemonia neoliberal a integração passava pela defesa de fortes ajustes e pelo enfraquecimento do papel do Estado, como guardião e expressão da soberania nacional e popular, além do enfraquecimento de suas atribuições na economia.

As transformações políticas pelas quais foram passando os países da América do Sul no século XXI colocaram na ordem do dia a exigência de novos modelos de desenvolvimento e de novas perspectivas para a integração regional.

Desfeito o mito de uma globalização que consagrava o "fim da história" e posto em evidência que o multilateralismo era o instrumento para enfrentar uma situação de desordem econômica e política global, constatava-se, igualmente, a tendência ao surgimento de vários polos, que dariam nova configuração à cena mundial.

A opção sul-americana partia do suposto de que a política externa, mais do que projeção do Brasil no mundo, era elemento fundamental de seu projeto nacional de desenvolvimento. Por essa

razão, propunha estreita associação do país com seus vizinhos. Essa associação tinha de transcender a dimensão comercial, sem desconsiderá-la, e partia do reconhecimento do potencial material e imaterial que a América do Sul possuía. O Mercosul fora fortalecido, mas a exigência de uma tarifa externa comum impossibilitava que outros países a ele aderissem como membros plenos sem radicais mudanças em suas políticas comerciais. Já a integração produtiva, os esforços comuns de construir infraestrutura e uma aproximação social, educacional, cultural e em matéria de defesa podiam abranger o conjunto dos países sul-americanos. Essas considerações estiveram presentes no projeto que deu origem à União das Nações Sul-americanas (Unasul), originalmente denominada Comunidade das Nações Sul-Americanas (Casa).

Com vasto (cerca de dezoito milhões de km^2), diversificado e rico território que abriga mais de quatrocentos milhões de habitantes, a América do Sul tem todas as condições de constituir-se em importante polo econômico e político mundial.

O continente possui as maiores reservas energéticas do planeta, levando-se em consideração seu petróleo e gás, seu potencial hidroelétrico, eólico e solar e sua capacidade de produzir biocombustíveis. Dispõe de gigantescos e diversificados recursos minerais, que vão do ferro ao cobre, do nióbio ao urânio, do manganês ao lítio. Sua moderna e sofisticada agricultura e pecuária faz da região um verdadeiro celeiro do mundo. Não se trata, como no passado primário-exportador, de um setor que estabelece sua competitividade apenas a partir de fatores naturais – água, solo e sol – ou da mão de obra barata. O setor agrícola da região, e o Brasil é um exemplo vivo disso, pôde avançar em função dos importantes ganhos de produtividade obtidos a partir da pesquisa agronômica e veterinária e de sua capacidade de inovação.

Um terço da água do planeta está na América do Sul, que abriga igualmente as maiores florestas do mundo donas de uma biodiversidade tão grande quanto inexplorada.

As políticas sociais dos últimos dez anos na região fizeram com que o fator demográfico antes referido (seus mais de quatrocentos milhões de habitantes) se transformasse em relevante dado econômico – um vasto contingente de consumidores ao qual corresponde um vasto mercado de bens de consumo. É o que explica a enorme atração que o continente tem exercido sobre investimentos internacionais.

A América do Sul consolidou-se como região democrática. Construiu instituições políticas estáveis. Soube fazer frente a mobilizações de setores conservadores, comuns nesses períodos de transição social. Reconfigurou seu espaço público, para dar conta do ingresso de novos atores sociais na vida dos países.

Área de paz, livre de armas de destruição massiva, sem grandes enfrentamentos étnicos, religiosos ou sectários, o continente contrasta com outras zonas do mundo onde proliferam a intolerância e a violência do terrorismo. A evolução positiva das negociações entre a guerrilha e o governo colombianos, prenunciando o fim de um dos maiores e mais duradouros conflitos que a região viveu, confirma essa tendência.

A aproximação entre os países deu-se para reverter fatores que dificultavam que a região tirasse proveito de todo esse potencial.

O primeiro elemento negativo é a balcanização da América do Sul, cuja expressão mais visível está na precariedade de sua infraestrutura logística e energética que põe de costas os países que a integram. Daí porque a Unasul, já em seu início, enfatizou iniciativas que pudessem dotar as distintas economias da região de elementos de interconexão.

A despeito das mudanças sociais dos últimos anos, o continente é ainda a região mais desigual do planeta. Essa desigualdade decorre do lugar periférico que o continente ocupa no mundo, das taxas insuficientes de crescimento, da precariedade da industrialização, concentrada em poucos países, da fragilidade dos sistemas de saúde, dos baixos índices de educação, da pequena importância que têm a ciência, a tecnologia e a inovação no sistema produtivo e no cotidiano regional.

Apesar dos progressos registrados na democratização das sociedades sul-americanas, as mudanças têm sido obstaculizadas pela ação de segmentos das classes dominantes que ainda detêm importantes cotas de poder na economia, nas instituições do Estado e nos meios de comunicação. Os últimos meses vêm mostrando a disposição desses setores de mobilizar a sociedade para frear as transformações em curso. Valem-se não somente do imenso poder de que dispõem, como dos erros que as forças políticas progressistas têm cometido.

O que está em jogo na política externa

Os impasses que os processos de transformação enfrentam em países da região, especialmente a partir de 2014, têm sintomaticamente incidido no debate sobre a política externa. O Brasil é um caso exemplar. Nunca, no passado, os temas internacionais haviam ocupado lugar tão relevante na discussão política e ideológica nacional, como se pôde ver nos debates durante processo eleitoral do ano passado e mais recentemente. Trata-se de uma paixão que transcende em muito o ambiente acadêmico.

É interessante e pertinente observar que um debate, aparentemente em torno a temas diplomáticos, recobre – em muitos casos – uma discussão em cujo centro estão opções de política interna.

A celebração da Aliança do Pacífico, no Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina, por setores oposicionistas, mas não só por eles, desconhece a importância real dessa iniciativa – inferior à do Mercosul – e é usada fundamentalmente para atacar a "estreiteza" de alguns governos, supostamente reticentes a acordos de livre-comércio com os Estados Unidos, como aqueles assumidos pelo México, Colômbia, Peru e Chile.

Edmar Bacha e Albert Fishlow, dois economistas próximos ao ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, vão fundo ao escreverem na imprensa brasileira artigo cujo título diz tudo: *Hora de reativar a Alca*.

As críticas de setores oposicionistas a supostas resistências do Mercosul em abrir negociações com a União Europeia vão na mesma direção. Brasil e, sobretudo, Argentina, são invariavelmente apresentados como opostos à aproximação com a UE, mesmo depois de haverem realizado um extraordinário esforço no bloco para articular uma oferta comum, coisa que europeus não haviam ainda logrado no primeiro semestre de 2015.

Nestes quinze primeiros anos do novo século, as transformações ocorridas em muitos países foram decisivas para o rumo que a integração seguiu. Essas mudanças, ainda que determinadas fundamentalmente por fatores internos, beneficiaram-se igualmente de determinações exógenas, pelo menos até a crise de 2008. O fim do grande ciclo das *commodities* e o correspondente enfraquecimento da economia chinesa influíram no ritmo das mudanças nos países da Unasul. Antes desse fenômeno, a própria recessão das economias norte-americana, europeia e japonesa já havia tido seu papel.

No seu relacionamento com o resto do mundo, a América do Sul pode encontrar soluções para parte das dificuldades que hoje enfrenta. Para tanto, necessita sofisticar seus instrumentos de

análise e fortalecer, preservando suas diferenças e diversidade, a unidade regional.

Em relação à China, que se está voltando para seu mercado interno, a América do Sul poderá continuar explorando sua capacidade exportadora de *commodities*, ainda que em menor medida, salvo em itens como o petróleo, cujo preço está, de qualquer forma, depreciado em relação aos valores de um ano atrás. Países com maior potencial industrial, como Brasil e Argentina, devem insistir na necessidade de um reequilíbrio do comércio, enfatizando o papel dos produtos com valor agregado em suas pautas de exportação. Há sinais evidentes de que o relacionamento da China com a região estará marcado pela busca de maior equilíbrio entre comércio e investimentos, sobretudo em grandes obras de infraestrutura.

Aos Estados Unidos, a presença hegemônica da China nas relações comerciais e, crescentemente, em matéria de investimentos na América do Sul, coloca problemas, pois incide em uma zona de significação geopolítica especial para Washington, justamente em um momento em que o governo norte-americano esboça, não abertamente, uma política de "contenção" do regime de Beijing, que, para alguns – talvez com certo exagero – faria lembrar aquela implementada vis-à-vis à extinta União Soviética pela Doutrina Truman em 1948.

Não é desimportante chamar a atenção para o socorro que a República Popular da China vem propiciando a países como a Venezuela, Equador e Argentina, para que esses países contornem suas dificuldades externas. A própria atitude chinesa em relação à Petrobrás vai na mesma direção. Tudo se passa como se a China pudesse desempenhar nos dias de hoje um papel "contra-hegemônico" semelhante (talvez mais eficaz do ponto de vista econômico) àquele que a União Soviética teve em relação à parte

do "Terceiro Mundo" nos anos que se seguiram ao fim da Segunda Guerra Mundial.

A percepção dessas iniciativas chinesas ajuda a entender a importante inflexão da política norte-americana em relação à América Latina, representada, entre outras medidas, pelo restabelecimento de relações com Cuba e pelas tentativas de Obama de pôr fim ao embargo que pesa sobre a ilha há décadas.

São conhecidas as dificuldades que os EUA têm de formular políticas para a América Latina. Elas têm sido, historicamente, reativas. Tratam de resolver situações de desconforto: a "Boa Vizinhança", para confrontar o Eixo no hemisfério nos anos 30/40; a Doutrina Truman no alvorecer da Guerra Fria; a Aliança Para o Progresso, para neutralizar o impacto da Revolução Cubana e a própria Iniciativa para as Américas, encobrindo fortes interesses econômicos. O gesto de Obama em relação a Cuba – hoje com um custo político interno mais reduzido do que no passado – teve forte e positivo impacto em todo o continente. Para os EUA, não se tratava apenas de garantir uma presença tranquila na Cúpula das Américas, no Panamá, mas, sobretudo, de eliminar um fator de tensão do governo norte-americano com todos os países da região aí incluídos aqueles que, por razões políticas e ideológicas, tinham historicamente forte identidade com Washington.

A atual retomada, tímida e errática, da economia norte-americana é relevante para a América do Sul e para o Brasil, em particular. No relacionamento Brasil-EUA têm papel importante o incremento das exportações de manufaturas, os investimentos e a cooperação em ciência e tecnologia, como atesta a agenda da recente visita da presidenta Dilma Rousseff aos EUA.

Guardadas todas as proporções, a atenção brasileira para com os países desenvolvidos é válida também para os demais países da América do Sul. Para constituir-se como polo, preocupação que

esteve na origem da Unasul, é fundamental dar mais densidade econômica, social e política à região. Respeitados os ritmos diferenciados, próprios à evolução de cada país, é fundamental adensar a infraestrutura física e energética da América do Sul, garantindo maior conexão entre os países. Esse elemento é fundamental para poder construir uma efetiva complementação, que propicie uma equilibrada divisão produtiva da região.

O nacional-desenvolvimentismo, no passado, não foi capaz de construir complexos industriais genuinamente nacionais – como o fizeram no pós-guerra países como o Japão, a República da Coreia, a Índia e China, sobretudo. Isso fez com que o setor de bens de consumo duráveis, por exemplo, reduzisse as indústrias dos países da região à condição de simples "montadoras", com escassa ou nula capacidade de inovação tecnológica. Políticas ativas nacionais (e/ou regionais) podem começar a reverter esse quadro, a partir de discussões entre os países. Uma nova articulação entre o setor automobilístico e os produtores de autopeças, por exemplo, buscando um equilíbrio distinto entre grupos globais e empresas nacionais/regionais, é fundamental. Essa articulação exigirá uma presença regulatória forte do(s) Estado(s), articulados regionalmente de forma equilibrada.

Essas articulações não são fáceis, pois enfrentam interesses nacionais, muitas vezes solidamente constituídos. O efeito dessas pressões nacionais pode ser visto nas muitas dificuldades que ainda enfrenta o comércio intrazona. Não por acaso, a União Aduaneira no Mercosul ainda não foi plenamente realizada.

Trata-se de articulação que exigirá dos países de maior desenvolvimento na região – do Brasil, em particular – uma atitude de respeito às assimetrias, no suposto de que o equilíbrio econômico, social e político da região é também um fator que beneficia o Brasil. O Fundo para a Convergência Estrutural do

Mercosul (Focem) serve como paradigma. Brasil, Argentina e Venezuela dão as maiores contribuições a esse Fundo que beneficia, sobretudo, economias de menor porte como Uruguai e Paraguai.

A experiência da construção europeia, que tanto influenciou a formação e desenvolvimento do Mercosul, traz hoje lições de longo e profundo alcance para nossa integração regional: distinto do que se vê atualmente no Velho Mundo, fica evidente a necessidade de combinar equilibradamente integração regional com construção nacional; definir políticas econômicas e fiscais levando em conta a diversidade e a assimetria dos países integrantes; evitar nivelações pelo alto para não reproduzir antagonismos do tipo Grécia X Alemanha.

A experiência histórica dos últimos quinze anos ensina que os progressos que a integração sul-americana experimentou – com inegáveis efeitos de demonstração sobre toda a América Latina e Caribe – deveram-se em grande medida a importantes movimentos reformadores que ocorreram em quase todos os países da região. Foram movimentos eminentemente nacionais que, em sua diversidade, tiveram inegável capacidade de influência sobre seus vizinhos. O mérito desse movimento continental foi o de respeitar as idiossincrasias de cada processo histórico em curso.

Hoje, a continuidade dessa experiência de integração, além das determinações globais que sobre ela pesam, e que foram sumariamente inventariadas nesta nota, está em grande medida condicionada à capacidade que os atores nacionais revelam de entender as dificuldades que seus processos econômicos e políticos enfrentam e de oferecer, com determinação, alternativas tão (ou mais) inovadoras do que aquelas que impulsionaram a grande transformação pela qual passou a maioria dos países da América do Sul desde o início do milênio.



O Mercosul e o Brasil

Samuel Pinheiro Guimarães

Ex-Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil (atual UFRJ) em 1963, ingressou no Itamaraty nesse mesmo ano. É mestre em economia pela Boston University (1969). Foi Secretário-Geral das Relações Exteriores do Ministério das Relações Exteriores de 9 de janeiro de 2003 até 20 de outubro de 2009, tendo sucedido ao Embaixador Osmar Vladimir Chohfi. Foi então empossado como Ministro-Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE). Deixou o cargo em 31 de dezembro de 2010, no final do Governo Lula. Em 19 de

janeiro de 2011, o embaixador foi designado Alto-Representante Geral do Mercosul tendo como funções a articulação política, formulação de propostas e representação das posições comuns do bloco. Na função, Samuel Pinheiro coordenava a implementação das metas previstas no Plano de Ação para um Estatuto da Cidadania do Mercosul, aprovado em Foz do Iguaçu em 16 de dezembro de 2010. Renunciou ao cargo, contudo, em 28 de junho de 2012. Foi Professor da Universidade de Brasília (UnB), entre 1977 e 1979. Foi professor do Instituto Rio Branco (IRBr/MRE), onde leciona a disciplina "Política Internacional e Política Externa Brasileira" aos diplomatas recém-ingressados na carreira. É autor dos livros *Quinhentos anos de periferia* (UFRGS/Contraponto, 1999) e *Desafios brasileiros na era dos gigantes* (Contraponto, 2006). Foi eleito Intelectual do Ano em 2006 (Troféu Juca Pato) pela União Brasileira de Escritores.

O Brasil tem fronteiras com dez países da América do Sul e grande proximidade geográfica com Equador e Chile, formando, em conjunto com os Estados da América do Sul, uma área de 17,8 milhões de km².

A América do Sul constitui uma sociedade cultural plenamente caracterizada e uma economia regional cujo PIB atinge USD 4,1 trilhões, com abundantes recursos de solo e subsolo, o que significa um grande potencial, porém com extremas disparidades sociais e econômicas, e persistentes vulnerabilidades externas.

Devido à sua localização geográfica, ao Brasil interessa vitalmente o desenvolvimento econômico dos Estados e das sociedades vizinhas já que o desenvolvimento dos países vizinhos conduz à sua estabilidade social e esta, por sua vez, à tranquilidade política.

Eventuais crises econômicas, políticas e sociais nos países vizinhos, na medida em que venham a ser graves, teriam sérias consequências para o comércio e os investimentos brasileiros (portanto, para nossa atividade produtiva), poderiam gerar fluxos significativos de refugiados econômicos e políticos e chegariam a provocar situações armadas nas fronteiras, em caso de movimentos insurrecionais naqueles Estados.

Da América do Sul, o Brasil tem cinquenta por cento do território; 50% de sua população e mais de 50% do PIB regional, em 15,7 mil quilômetros de fronteira, com nove Estados vizinhos,

o que nos torna o terceiro país do mundo em número de vizinhos, depois de Rússia e China.

Os países com os quais o Brasil tem fronteiras mais vivas e o comércio mais intenso, desde a época do Brasil Colônia, são os países que se situam no Cone Sul, que hoje integram o Mercosul, em especial a Argentina, ou estão a ele associados, como é o caso do Chile e da Bolívia, que acaba de aderir ao Mercosul.

Por essas razões, o centro da política externa brasileira tem de ser a América do Sul, sem prejuízo das relações do Brasil com Estados de outros continentes com os quais partilhamos interesses políticos e econômicos devido à condição de subdesenvolvimento e de periferia política e com aqueles países com quem temos relações tradicionais em termos de comércio, investimentos e cultura, como são os Estados Unidos e a Europa Ocidental.

Seria difícil imaginar que o centro da política externa brasileira pudesse encontrar-se na África, na Ásia, na América do Norte ou na Europa.

Os eventos políticos, econômicos e sociais que ocorrem nessas regiões, ainda que possam afetar o Brasil, e de fato o afetam, em especial em tempos de grandes crises, como a crise de 2008, não tendem a nos atingir com tanta frequência e intensidade quanto os eventos da conjuntura política e econômica dos nossos vizinhos de região, em especial os que se situam no Cone Sul, em relação aos quais podemos influir de forma mais significativa.

Portanto, o centro de nossa política externa tem de ser os países que constituem o Mercosul, as relações do Brasil com cada um deles, as suas relações recíprocas e suas relações com países de fora de nossa região, sejam eles as Grandes Potências tradicionais ou grandes Estados emergentes, como a China.

Entre os países que integram o Mercosul, destaca-se a Argentina. A Argentina é o segundo maior país da América do Sul

em dimensão geográfica, o terceiro em população e o segundo em PIB. Para o PIB total do Mercosul, o Brasil contribui com 74%, a Argentina com 17%, a Venezuela com 6,5%, o Uruguai com 1,6% e o Paraguai com 0,9%. A Argentina é o terceiro maior parceiro comercial do Brasil, pouco atrás da China e dos Estados Unidos. O comércio exterior total da Argentina corresponde a 18% do comércio total do Mercosul com o mundo, enquanto que a Argentina participa com 33% do comércio intrabloco.

De 1991, data em que foi assinado o Tratado de Assunção, que criou o Mercosul, até 2014, as exportações intra-Mercosul cresceram de quatro bilhões de dólares para quarenta bilhões de dólares enquanto que as exportações do Brasil para os países sócios do Mercosul cresceram de USD 2,3 bilhões para USD 20,4 bilhões.

O saldo comercial acumulado pelo Brasil com os países do Mercosul no período de 1991 a 2014 foi de USD 53,8 bilhões.

Enquanto isto, a título de comparação, no mesmo período, as exportações do Brasil para os EUA cresceram de USD 6,2 bilhões para USD 27 bilhões e o Brasil teve neste comércio com os EUA um superávit acumulado de apenas USD 279 milhões no período de 1991 a 2014.

Também a título de ilustração e comparação, no mesmo período o comércio do Brasil com os países da União Europeia cresceu de USD 15,5 bilhões para 88,7 bilhões em 2014 e o Brasil teve neste comércio um superávit acumulado de USD 83,5 bilhões.

É preciso ressaltar que as exportações brasileiras para os EUA são em cerca de 70% produtos industrializados (manufaturados + semimanufaturados), com a União Europeia os bens industriais correspondem a 48% e com a China a 16%. Do lado das importações, em 2014, o percentual de industrializados nas importações brasileiras da UE foi de 98%; com a China foi de 98% e com os EUA foi de 94%.

As exportações do Brasil para o Mercosul em todo o período que vai de 1991 a 2014 são de produtos de alto valor agregado sendo que os produtos industriais correspondem a cerca de 85% do total exportado pelo Brasil. Em 2014, por exemplo, dos USD 20,4 bilhões exportados pelo Brasil para os países que formam o bloco, os produtos industrializados responderam por USD 17,5 bilhões (84%).

Ao criar a "cláusula democrática", definida pelo Protocolo de Ushuaia, de 1998, pela qual um país-membro deixa de poder beneficiar-se das vantagens do Mercosul em caso de ruptura da ordem democrática, o Mercosul tem servido desde 1991 para fortalecer a democracia na América do Sul.

Foi no âmbito das negociações do Brasil com a Argentina, no período de 1985 a 1990, as quais antecederam e tornaram possível mais tarde a criação do Mercosul, que se impulsionou o processo de construção de confiança militar entre os dois países na área nuclear que levou mais tarde ao estabelecimento da ABACC, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares.

Os países do Mercosul viriam a tomar várias iniciativas conjuntas na área de confiança militar, tais como a Declaração de Mendoza, sobre armas químicas e biológicas; a adesão ao Regime de Controle de Tecnologia de Misseis-MTCR; a revisão e adesão ao Tratado de Tlatelolco, que cria uma zona livre de armas nucleares na região; a adesão ao Tratado de Não Proliferação Nuclear – TNP e a criação da Zona de Paz no Atlântico Sul-Zopacas.

Por meio destas iniciativas políticas, econômicas e militares, o Mercosul e os estados do Mercosul contribuíram para o árduo processo de criação de um bloco de estados da América do Sul, em um mundo que se torna cada vez mais multipolar, em crise econômica e em grande tensão política e violência armada e no

qual os estados procuram articular blocos para se fortalecerem reciprocamente para a defesa e a promoção de seus interesses comuns.

O Mercosul é uma união aduaneira que confere preferências comerciais, isto é, tarifas zero para as empresas nacionais ou estrangeiras instaladas nos territórios dos estados membros por meio da aplicação de uma tarifa externa comum.

Além dos significativos resultados comerciais, o Mercosul teve importantes consequências para a integração e ampliação dos mercados regionais e, portanto, para o fortalecimento das economias dos estados que o integram.

O estoque de investimentos de empresas brasileiras nos países do Mercosul (incluída a Venezuela) cresceu de USD 4,8 bilhões em 2001 para USD 10,1 bilhões em 2012.

Houve também aumento da participação percentual do bloco como destino de investimentos estrangeiros; nos anos pré-crise de 2005/2007, o Mercosul recebia 2% do investimento mundial; em 2014, recebeu 6%.

O Mercosul tem sido importante para a criação de um ambiente de cooperação econômica entre os Estados partes o qual, por sua vez, contribuiu para expandir a presença de empresas brasileiras de engenharia de construção em grandes empreendimentos de infraestrutura tais como o metrô de Caracas, as hidrelétricas de San Francisco e de Manduriacu no Equador, o aeroporto de Tena no Equador e gasodutos na Argentina, entre muitos outros.

A construção da infraestrutura regional é essencial para o fortalecimento econômico da região e para a criação de um mercado regional dinâmico.

Todavia, no caso de alguns países, ocorrem situações de difícil acesso aos mercados internacionais de crédito, de reduzida carga tributária, de dificuldades em oferecer garantias ou de deficiências

técnicas de projetos e, portanto, de recursos para a realização de grandes obras nas áreas de transporte, energia e comunicações.

Os estados partes do Mercosul criaram, em 2004, o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul-Focem, com uma dotação anual de cem milhões de dólares para permitir, essencialmente, a construção de obras de infraestrutura nos países do bloco, em especial aqueles com baixa carga tributária ou com dificuldade de acesso aos mercados internacionais de capitais.

O Focem foi criado para promover a competitividade dos Estados Partes, reduzir as assimetrias entre eles, fortalecer a estrutura política do bloco e sua coesão política.

Os recursos do FOCEM têm permitido reabilitar estradas e ferrovias, construir linhas de transmissão, executar obras de saneamento, construir casas populares, estimular a produtividade de pequenas e medias empresas, investir em educação, ciência e tecnologia.

O Focem é uma iniciativa única entre os diversos blocos de integração da América Latina, tanto pela sua natureza como pelo volume de recursos.

Para o Focem, o Brasil contribui com 70 milhões de dólares; a Argentina com 27; a Venezuela com 27; o Uruguai com 2; o Paraguai com 1. Com a participação venezuelana, o Focem passa a contar com uma dotação anual de USD 127 milhões. Os recursos do Focem destinam-se majoritariamente às economias menores: o Paraguai tem direito a utilizar USD 55 milhões por ano e o Uruguai USD 37 milhões.

O Focem, que expiraria em 2015, foi renovado por mais dez anos, contados a partir da data da Decisão CMC 22/15 que aprovou a sua prorrogação.

Desde 2004, o Focem realizou operações no valor total de quase dois bilhões de dólares, entre elas a relativa à construção

da linha de transmissão Itaipu-Assunção (vila Hayes), que dará decisiva contribuição ao desenvolvimento industrial do Paraguai.

O Focem não é uma instituição de financiamento de empreendimentos, mas sim viabiliza, por meio de doações de até 85% do valor de cada projeto, a sua execução, sendo o Estado onde se realiza a obra responsável por 15% de seus custos.

A contribuição brasileira ao Focem é de setenta milhões de dólares anuais que, de uma forma ou de outra, tendem a reverter-se, em parte, para empresas brasileiras de engenharia e a beneficiar milhares de pequenas e médias empresas que são fornecedoras de equipamentos e serviços para a execução desses contratos.

A economia do Brasil está profundamente integrada à economia dos países vizinhos do ponto de vista energético.

A Hidrelétrica de Itaipu, que é uma empresa binacional, fornece 17% de toda a energia consumida no Brasil, sendo uma fonte segura de abastecimento devido às características hidrológicas regulares e abundantes dos rios que integram a bacia do rio Paraná.

O gasoduto Brasil-Bolívia, país que acaba de aderir plenamente ao Mercosul, fornece cerca de 30% do total de gás ofertado ao mercado brasileiro, consumido principalmente pela indústria na região Sudeste brasileira.

A indústria automotiva brasileira, constituída por mega-empresas multinacionais montadoras e centenas de empresas fabricantes de componentes e autopeças, sendo muitas delas de capital brasileiro, indústria que é responsável por 22% da produção industrial brasileira, está profundamente integrada com o parque automotivo argentino, por meio de um acordo que organiza o comércio desses produtos entre os dois países.

Cerca de 40% do comércio entre Brasil e Argentina corresponde a produtos da indústria automobilística: automóveis, veículos de transporte coletivo e de carga, e peças.

Brasil e Argentina, somados, constituem o terceiro maior mercado de automóveis no mundo, atrás apenas de China e Estados Unidos. Em 2013, 47% da produção de automóveis argentinos foram exportados para o Brasil, ao passo que 80% dos veículos exportados pelo Brasil destinaram-se à Argentina.

O Mercosul, que inicialmente era um projeto estritamente comercial, tornou-se cada vez mais econômico e produtivo, com os investimentos diretos e com a construção da infraestrutura.

Por outro lado, o Mercosul veio a desenvolver instrumentos de ampliação do mercado de trabalho dos países que o integram por meio do acordo sobre a aquisição de residência permanente que assegura o gozo de todos os direitos sociais, do acordo sobre previdência social, que permite o acúmulo de tempo de serviço pelos trabalhadores dos países do bloco para fins de aposentadoria, e dos acordos de compartilhamento de serviços, em especial de saúde, educação e serviços públicos, nas cidades de fronteira entre o Brasil e o Uruguai, de suma importância para as populações que nelas vivem.

O Mercosul, e os vínculos de cooperação e de entendimento político que estimulou entre os governos dos países que o integram, foi de grande importância para a construção política e jurídica da União das Nações Sul Americanas, a Unasul, que com seus doze Conselhos, com destaque para o Conselho de Defesa Sul-Americano, tem sido o instrumento de criação de um bloco de Estados na América do Sul, cujos objetivos são a integração e cooperação econômica e a coordenação de sua ação política na esfera internacional.

O Mercosul tem sido de grande importância para o aperfeiçoamento da democracia e para a cooperação social entre os Estados e sociedades nas áreas de direitos humanos e de temas

sociais e laborais com a criação do Instituto Social do Mercosul--ISM, e do Instituto de Direitos Humanos – IDDHH.

Após longo processo de negociação, que contou com a participação de trabalhadores e empresários dos países do Mercosul, foi concluída e assinada, em julho de 2015, nova Declaração Sociolaboral – a primeira fora assinada em 1998. A Declaração atualiza e estabelece os princípios que devem reger as relações de trabalho e no bloco.

Além da Declaração Sociolaboral, outros dois documentos de relevância para a dimensão social do bloco são o Plano de Ação para a conformação de um Estatuto da Cidadania e o Plano Estratégico de Ação Social.

O Parlamento do Mercosul é um importante instrumento para propiciar o conhecimento entre os parlamentares dos países que o integram, permitindo uma maior compreensão dos desafios, dificuldades e oportunidades de cada um dos países em seus diversos aspectos. Este conhecimento recíproco contribui para o fortalecimento da solidariedade e da ação conjunta desses países na esfera internacional e para enfrentar a ação de descrédito e desinformação do Mercosul empreendida por certos meios de comunicação.

O desenvolvimento de Estados, sociedades e economias com as características das sociedades sul-americanas pressupõe capacidade de ação para promovê-lo e, portanto, a existência de Estados que disponham de instrumentos de política econômica para tal fim.

A existência de Estados democráticos, eficientes e modernos, com dinamismo econômico e tecnológico, com capacidade de acelerar seu desenvolvimento, com maior justiça social, com a possibilidade de exercer sua soberania, encontra-se ameaçada.

Há uma campanha em curso na imprensa dos países da região e mesmo na imprensa internacional defendendo que o Mercosul ou os países que o integram venham a celebrar, em conjunto ou individualmente, acordos de livre comércio com países altamente desenvolvidos.

Os argumentos daqueles que, nos países do Mercosul e em países desenvolvidos, defendem a negociação desses acordos são os seguintes, acompanhados de respostas e comentários:

Argumento 1. O Brasil e os países do Mercosul necessitam vitalmente expandir o seu comércio exterior.

Respostas e comentários:

- A participação do Brasil no comércio mundial, que entre 1995 e 2002 nunca ultrapassou 1 % tem se mantido estável desde 2003, apesar da crise que se inicia em 2008, em torno de 1,3%.
- O comércio exterior do Brasil cresceu de USD 53 bilhões para USD 454 bilhões de 1991 a 2014, a uma taxa maior (762%) do que a taxa de crescimento do comércio mundial no mesmo período, (432%, de USD 7,1 para USD 38 trilhões).
- O valor absoluto e as taxas de crescimento das exportações de países como os que integram o Mercosul são profundamente afetados i) pelos preços das *commodities* agrícolas e minerais que, recentemente, sofreram extraordinária alta e depois queda de preços e ii) pelas taxas de crescimento das economias de nossos principais parceiros, atingidas pela crise econômica desde 2008.
- O comércio do Brasil com os países do Mercosul acompanhou a expansão do comércio do Brasil com o mundo.

- No primeiro semestre de 2015, o maior superávit comercial do Brasil foi com o Mercosul, tendo superado USD 2 bilhões.
- O Mercosul responde por 20% do total das exportações das micro, pequenas e médias empresas exportadoras brasileiras, sendo seu principal mercado.
- A expansão do comércio exterior brasileiro depende, significativamente, da política de produção e exportação, em nível global, das megaempresas multinacionais.
- A expansão das exportações e das importações e o balanço comercial dependem também da política cambial, a qual tem mantido o real supervalorizado desde 1995 até recentemente.

Argumento 2. A composição do Mercosul, isto é, a presença da Argentina e da Venezuela, e a sua tarifa externa comum dificultam a negociação de acordos do Mercosul com outros blocos e países.

Respostas e comentários:

- A Venezuela não participa das negociações com a União Europeia. É preciso anotar que o maior superávit brasileiro ocorre com a Venezuela, no valor de USD 3,5 bilhões.
- A presença da Argentina em realidade fortalece a posição brasileira ao equilibrar os interesses industriais e agrários.
- O Mercosul celebrou acordos de livre comércio com o Chile, a Bolívia, o Peru, o Equador e a Colômbia de tal forma que, em 2019, todo o comércio entre os países da América do Sul realizar-se-á livre de direitos aduaneiros;
- O Mercosul negociou acordos de preferência comercial com a Índia e Israel, que estão em vigor, e com a África do Sul, Palestina e Egito, que ainda não estão em vigor.

- O Mercosul está negociando, formalmente, acordos com a União Europeia, Líbano e Tunísia.

Argumento 3. A celebração de acordos bilaterais com países e blocos altamente desenvolvidos seria vantajosa para o Brasil, pois:

(a) permitiria ao Brasil integrar-se às cadeias globais de produção (também chamadas cadeias globais de valor);

(b) permitiria a modernização da indústria brasileira;

(c) reduziria os obstáculos às exportações industriais brasileiras;

(d) reduziria os obstáculos às exportações agrícolas do Brasil.

Antes de responder a este último argumento, seria interessante fazer algumas observações sobre as características desses acordos, chamados de "livre comércio", com os países altamente desenvolvidos.

O primeiro aspecto desses acordos é que eles são "OMC-plus", isto é, são ainda mais liberalizantes, mais favoráveis às operações das megaempresas multinacionais do que os acordos concluídos na Rodada Uruguai sobre bens, serviços, investimentos, propriedade intelectual, compras governamentais e solução de controvérsias investidor-Estado.

Ora, é sabido que os resultados das negociações que levaram à criação da Organização Mundial do Comércio – OMC foram em extremo favoráveis aos países altamente industrializados e são esses países que se encontram na vanguarda dos serviços, do progresso tecnológico e, portanto, da competitividade comercial, e têm maior capacidade financeira.

Esses acordos estabelecem o compromisso de reduzir a zero, e de manter permanentemente em zero, as tarifas de cerca de 90% dos itens da tarifa aduaneira, em um prazo relativamente curto.

A tarifa média aplicada, de acordo com a TEC, pelos países do Mercosul é de 12%, nível muito inferior ao das tarifas que poderiam aplicar de acordo com os compromissos de consolidação tarifária assumidos individualmente pelos países do Mercosul na OMC, que são, em muitos casos, superiores a 20%, e que podem ser aplicadas em caso de dificuldades externas ou mesmo por decisão de política econômica.

A tarifa média aplicada (e consolidada na OMC) sobre produtos industriais pela União Europeia é de 3% enquanto que a tarifa média aplicada (e consolidada na OMC) pelos EUA é de 3%.

Assim, a redução a zero de tarifas industriais pelo Mercosul significaria uma perda média de proteção de doze pontos percentuais enquanto as indústrias da União Europeia ou dos Estados Unidos perderiam uma proteção média de 3 pontos percentuais, em termos de tarifas aplicadas, e diferenciais muito maiores em termos de tarifas consolidadas na OMC. Em realidade, a perda para o Mercosul seria bem maior ao comparar-se o nível médio de tarifas consolidadas.

Apesar da proteção tarifária conferida pela TEC e sua flexibilidade de aplicação, o comércio de produtos industriais entre a União Europeia e o Mercosul, ou entre os EUA e o Mercosul, tem sido profunda e estruturalmente deficitária, em prejuízo dos países do Mercosul.

Esta situação tenderá a agravar-se na medida em que a idade média dos equipamentos das empresas nacionais e estrangeiras instaladas no Mercosul é de vinte anos, ao passo que nos países desenvolvidos a idade média dos equipamentos das empresas é de oito anos e que, por outro lado, o dinamismo tecnológico dos países do Mercosul é muito inferior ao dos países altamente industrializados.

A ideia de que a indústria brasileira e a dos demais países do Mercosul viriam a modernizar-se ao serem submetidas à competição das exportações dos países altamente desenvolvidos é equivocada.

Esta indústria seria, isto sim, destruída ou, após o seu enfraquecimento, seria adquirida por empresas multinacionais, aumentando o grau de oligopolização nas economias do Mercosul, reduzindo a taxa de acumulação de capital e agravando sua vulnerabilidade externa devido ao aumento das remessas de lucros para o exterior.

Esses acordos de "livre comércio" são, em realidade, acordos econômicos de largo alcance pela diversidade de temas e de regras neles incluídos e profundamente assimétricos em seus benefícios e obrigações, devido à diferença significativa de níveis de desenvolvimento e de poder entre as economias e os Estados que os assinam.

Além da liberalização do comércio, esses acordos preveem a total liberalização dos serviços para permitir a irrestrita participação de empresas multinacionais nos mercados, a igualdade de condições entre empresas instaladas ou não no território, a liberalização dos sistemas de compras governamentais e a maior flexibilização das regras sobre propriedade intelectual em favor das megaempresas estrangeiras.

É óbvia a desigualdade de condições de competição entre as frágeis e muito menores empresas nacionais dos países do Mercosul em relação às megaempresas dos Estados Unidos, da Europa e da China, em todos os setores de bens, de serviços, de propriedade intelectual e de compras governamentais e será extraordinário, portanto, o resultado desfavorável para todos os países do Mercosul em todas as contas de seus balanços de pagamentos que se referem a esses itens.

Um dos argumentos esgrimidos com maior ênfase, porém de forma vaga, pelos defensores dos acordos de "livre comércio" é a inserção do Mercosul (e do Brasil) nas cadeias globais de valor.

As economias dos países do Mercosul já estão inseridas nas cadeias globais de valor, pois estão profundamente integradas ao comércio internacional e aos fluxos de investimentos internacionais, em especial no caso do Brasil.

Apenas se encontram essas economias integradas nos patamares mais baixos dessas cadeias globais de valor ao exportar matérias primas e ao importar os produtos manufaturados produzidos com estas matérias primas nos países altamente industrializados e na China, que se encontram nas etapas ou elos mais lucrativos destas cadeias globais de valor.

As cadeias globais de valor são específicas por megaempresa multinacional e não existe a possibilidade de um país integrar-se voluntariamente em uma ou outra cadeia global, pois a organização dessas cadeias corresponde a decisões empresariais tomadas por essas megaempresas que operam em distintos territórios.

O comércio internacional é um comércio preponderantemente intrafirma entre diferentes unidades de uma mesma empresa, ou grupo de empresas, e as decisões de fragmentar as cadeias produtivas são decisões de cada empresa e não são decisões globais por setor de atividade.

A fragmentação das diferentes etapas da produção depende, ademais, das características tecnológicas e econômicas dos processos produtivos de cada bem que podem prestar-se ou não, em maior ou menor medida, à fragmentação territorial, isto é, à produção de certas etapas em diferentes países.

A celebração de acordos de livre comercio não facilitaria o ingresso das manufaturas brasileiras e do Mercosul nos países altamente desenvolvidos ou em blocos como a União Europeia.

A maior parte do comércio mundial de manufaturas é um comércio intrafirma e, portanto, não seria um acordo que afetaria este comércio, inclusive porque as tarifas da União Europeia ou dos EUA são muito baixas na média, exceto nos chamados picos tarifários que poderiam ficar fora das negociações devido à força política dos setores domésticos nesses países.

O eventual acordo de livre comércio facilitaria sim o ingresso de manufaturas desses países desenvolvidos e muito mais competitivos no Brasil e no Mercosul e seria uma fortíssima concorrência às exportações brasileiras de manufaturas para os países do Mercosul.

Não se conhece a natureza das ofertas europeias para as negociações em agricultura com o Mercosul.

Caso se tome por base a oferta feita pela União Europeia no passado, serão provavelmente cotas, de dimensão diminuta, para produtos agrícolas. Esta situação não deve alterar-se nem seria possível esperar ofertas extraordinárias da União Europeia, tendo em vista a situação de crise econômica que vive.

Dentro dos limites destas cotas, os produtos entrariam sem pagar direitos, o que não reverteria necessariamente para os produtores brasileiros nem significaria um aumento de exportações e de receitas cambiais porque se forem estas cotas inferiores ao total já exportado significarão apenas menor pagamento de imposto de importação, situação de que se beneficiariam os importadores europeus ou as *tradings* que fazem este negócio.

A Aliança do Pacífico, que foi formada pelo México, Colômbia, Peru e Chile, tem sido apresentada pela imprensa internacional e nacional como sendo um grupo de países altamente dinâmicos, inseridos na economia global, eficientes, competitivos e modernos e um exemplo a ser seguido pelo Mercosul, que se deveria integrar-se a este bloco.

A primeira característica da Aliança para o Pacífico é que todos os países que dela participam celebraram acordos de livre comércio com os Estados Unidos.

O México, após se integrar ao North American Free Trade Agreement – Nafta, e o Chile, o Peru e a Colômbia, após assinarem acordos bilaterais com os EUA, assinaram acordos de livre comércio com muitos outros países e blocos, tais como a China, o Japão e a União Europeia.

Em decorrência, os países que integram a Aliança do Pacífico não têm praticamente tarifas e suas economias são rigidamente regidas pelas regras que aceitaram nesses acordos, que dificultam ou impedem o surgimento de empresas nacionais industriais e de serviços e dificultam o desenvolvimento tecnológico.

Estes países tem um pequeno desenvolvimento industrial, exceto o peculiar caso do México com suas indústrias maquiladoras, e são produtores e exportadores de minérios. Estima-se que 70% das exportações de manufaturas mexicanas correspondem a produtos fabricados no sistema de maquila, isto é, não são resultado de processamento industrial significativo no país.

O comércio entre os países da Aliança para o Pacífico é reduzido e com pequenas possibilidades de expansão devido ao fato de serem suas economias pouco industrializadas e diversificadas, a sua oferta exportável ser diminuta e à semelhança de sua produção.

O Mercosul, e, portanto, o Brasil, já assinou acordos de livre comércio de bens com Colômbia, Peru e Chile (que já é Estado associado ao Mercosul, sendo praticamente todo o comércio conduzido sob tarifa zero). O comércio entre os países que compunham a desaparecida Comunidade Andina e o Mercosul estará livre de tarifas em 2019.

A Aliança para o Pacífico, que tem todo o apoio da mídia, da academia e do governo norte-americano, é uma retomada do seu

objetivo histórico de formação de uma área de livre comércio nas Américas, a ressureição da ALCA.

A crise econômica e a emergência da China, como a principal potência econômica e comercial do mundo, afetam profundamente a América do Sul e suas perspectivas de vir a constituir um bloco desenvolvido e forte de nações.

De um lado, a crise econômica persistente e prolongada nos países industrializados tradicionais e o fracasso das políticas tanto pró-cíclicas (de ajuste, de austeridade) na Europa e contracíclicas nos EUA em conquistar a confiança dos empresários e dos investidores e assim promover a retomada dos investimentos, o crescimento econômico e a redução do desemprego faz com que alguns economistas importantes falem de estagnação secular ou de crescimento medíocre (nova situação "normal") como sendo a perspectiva de evolução da economia mundial.

Os países desenvolvidos procuram sair de suas crises por meio da expansão de suas exportações, mas, em realidade, na tentativa de gerar superávits significativos e utilizam para isso a desvalorização de suas moedas por meio de políticas inflacionárias (*quantitative easing*) e de todo tipo de programas de promoção de suas exportações.

Assim, conseguiram nos últimos anos reverter o seu déficit com os países da América do Sul e com o Brasil e transformá-los em superávits significativos. Em 2014, por exemplo, o Brasil teve déficit de USD 7,9 bilhões com os EUA e de USD 4,6 bilhões com a União Europeia.

Desde 2009, os EUA passaram a ter superávits anuais com o Brasil, que acumulados atingem a impressionante cifra de USD 45 bilhões.

De outro lado, a China está constituindo-se como o novo polo manufatureiro mundial, com grande demanda por matérias

primas agrícolas e minerais para o consumo de sua população e como insumos indispensáveis para sua indústria.

A China contribuiu durante bom tempo para a sustentação dos preços das matérias primas. A desaceleração atual da economia chinesa contribui hoje para a queda das cotações e para crises nos países exportadores, entre eles os da América do Sul e o Brasil.

Assim, a China, com a exportação de toda gama de manufaturados, dos mais simples aos mais complexos, a preços excepcionalmente baratos, desarticula os parques industriais da América do Sul, contribui para reprimarização das economias sul-americanas e para sua crescente dependência estrutural de receitas com a exportação de produtos primários, que são, pela sua natureza, necessariamente voláteis.

A China afeta a estabilidade e o progresso econômico dos países do Mercosul individualmente e como bloco, ao competir com suas exportações intrabloco, mas poderia transformar-se em uma fonte importante de recursos para construção de sua infraestrutura e para um novo impulso a sua reindustrialização.

Naturalmente, a desorganização dos mercados regionais de manufaturas entre os Estados do Mercosul, devido à concorrência chinesa e dos países desenvolvidos e mesmo dos países do Mercosul para as demais economias da América do Sul, dificulta a construção e o fortalecimento de um mercado regional único e, portanto, o fortalecimento da Unasul.

São estas algumas das reflexões que caberia fazer sobre o difícil momento histórico que vive a América do Sul no contexto mais amplo do lento desdobrar da competição entre a China e os Estados Unidos pela hegemonia no sistema internacional.



Segurança Alimentar e Nutricional e Cooperação Humanitária: análise sob a ótica da política externa brasileira de 2013 a 2015

Milton Rondó Filho

Ministro de Segunda Classe da Carreira de Diplomata. Foi Coordenador-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome do Ministério das Relações Exteriores (2008-16). Foi representante titular do Ministérios das Relações Exteriores no Conselho Nacio- nal de Defesa Civil (2009) e coordenador do Seminário Internacional sobre Assistência Humanitária, copatrocinado pelo Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (2007), do Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional (2006), da Conferência

Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural, da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura – FAO (2006), do Seminário sobre Segurança Alimentar e Nutricional e Alimentação Escolar em Cidades de Fronteira, no âmbito do Instituto Social Brasil-Argentina (2005) e do Seminário Internacional sobre Seguro de Emergência/Seguro Agrícola, co-patrocinado pelo Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (2003), de Cooperação Internacional da Secretaria da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (2000), de Cooperação Internacional e de Projetos Especiais da Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária da Presidência da República (1998), além de assessor da Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária da Casa Civil da Presidência da República (1998).



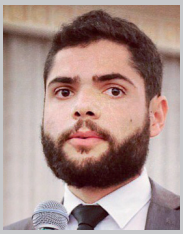
Mari Carmen Rial

Primeira-Secretária da carreira de Diplomata do Ministério das Relações Exteriores. Subchefe da Divisão de Cooperação Financeira e Tributária (2016). Mestra em Diplomacia pelo Instituto Rio Branco (2002) e bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Complutense de Madri, Espanha. Especialização em Desenvolvimento Econômico e Economia Internacional (1996).



Bianca Fadel

Analista de Cooperação Humanitária Internacional da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), de 2013 a 2016. Mestra em Relações Internacionais, com especialização em Assistência Humanitária, pela Universidade Católica de Louvain (Bélgica), em 2013. Possui graduação em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – Campus Franca, em 2010. Ex-membro da coordenadoria da área de Terceiro Setor da Empresa Júnior de Relações Internacionais da UNESP Franca (Orbe – Relações Internacionais), de 2007 a 2010. Voluntária da Cruz Vermelha Brasileira – Filial do Estado de São Paulo, trabalhando com as atividades do Projeto Clube 25 da Cruz Vermelha na cidade de Franca/SP, de 2009 a 2010.



Marcos Aurélio Lopes Filho

Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), especialista em cooperação internacional e estudos para o desenvolvimento, trabalha, desde 2011, como assessor de Programas de Cooperação Humanitária Internacional na Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, atuando junto à Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome do Ministério das Relações Exteriores na gestão da cooperação humanitária brasileira. Atua, principalmente, na articulação de governos, organizações internacionais e organizações da sociedade civil na implementação de políticas públicas de desenvolvimento rural, proteção social, inclusão produtiva, acesso a mercados e a serviços, especialmente em contextos de crises prolongadas. Anteriormente, ocupou funções

relacionadas a cooperação humanitária no Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e na Cruz Vermelha brasileira.

Introdução

A partir de 2003, a política externa brasileira pautou-se pela ascendência dos temas sociais: uma mudança radical, pois, com exceção dos governos Jânio Quadros, João Goulart e a gestão do Barão do Rio Branco, a política externa da República terá privilegiado historicamente as questões econômico-comerciais.

De fato, durante quase duzentos anos, a política externa agrícola restringiu-se à defesa dos interesses do agronegócio. Entretanto, não é o monocultivo o principal responsável pela segurança alimentar da população brasileira. Pelo contrário, é a agricultura familiar que responde por, pelo menos, 70% dos alimentos consumidos em todo o país.

Do total de cerca de cinco milhões de estabelecimentos existentes no país, 4,3 milhões são de agricultura familiar (84%) e 807 mil (16%) são de agricultura não familiar ou patronal. Os pequenos ocupam 12,3 milhões de pessoas (74%) e os grandes, 4,2 milhões (26%). A eficiência produtiva e econômica da agricultura familiar é também superior à do agronegócio: não obstante ocuparem apenas 24% da área agrícola brasileira, os estabelecimentos familiares respondem por 38% do valor bruto da produção e por 34% das receitas do campo, enquanto a agricultura familiar gera R$ 677/ha, a não familiar gera apenas R$ 358/ha. Também na ocupação de mão de obra, a agricultura familiar é mais intensiva: ocupa mais de 15 pessoas por 100 ha,

enquanto que a não familiar ocupa menos de duas pessoas por 100 ha[1].

Apesar de todos os avanços na redução da desigualdade social nos últimos anos, a desigualdade na posse da terra continua ainda a apresentar piores indicadores do que a desigualdade de renda no Brasil: para o ano de 2006, o índice de Gini para a estrutura agrária brasileira[2] foi de 0,854, enquanto que o de renda foi de 0,558[3].

Entretanto, até 2003, os agricultores familiares não estavam representados nas mesas de negociações internacionais. Entendia-se, até 2003, que somente o agronegócio exportador tinha interesses específicos – chamados de "ofensivos" – em política externa. Entendia-se, à época, que a agricultura familiar era assunto estritamente doméstico, alheio às discussões internacionais. Não por acaso, o Brasil deteve, ao longo de praticamente todo o século XX, os piores índices de desigualdade social no mundo. No caso da posse da terra, como vimos, o índice de concentração é maior do que o de renda.

O ponto de inflexão ocorreu, a partir de 2003, com o êxito das políticas públicas da Estratégia Fome Zero, que, aliadas a maior protagonismo das questões ambientais na agenda internacional, abriram espaço para uma agenda externa que contemplasse os

1 Dados elaborados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2009, a partir do Censo Agropecuário de 2006 e de levantamentos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2512:catid=28&Itemid=23>.

2 Dados do 10º Censo Agropecuário brasileiro (2006), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/indice_de_gini.shtm>.

3 Nota Técnica "A Distribuição dos Rendimentos do Trabalho e a Queda da Desigualdade de 1995 a 2009", IPEA, Mercado de Trabalho 45, nov. 2010, disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/bmt45_05_nt03_distribuicao.pdf>.

interesses e modelo agroecológico de inserção socioambiental representado pela agricultura familiar.

Com efeito, organismos especializados das Nações Unidas, como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e o Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (PMA), entre outros, passaram a recorrer ao Brasil como referência para a cooperação bilateral, multilateral ou triangular (assistência técnica brasileira mais parceiro financiador desenvolvido mais país recipiendário da cooperação) em políticas de segurança alimentar e nutricional.

O modelo de alimentação escolar brasileiro (Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae), por exemplo, que oferece 203 milhões de refeições de qualidade para 42,6 milhões de estudantes, por dia, em escolas públicas brasileiras, de forma gratuita – o maior do mundo – passou a chamar a atenção não só por seu caráter universal, mas também pelo seu potencial como ferramenta de desenvolvimento local no entorno das escolas. Igualmente importante é o fato de a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, reservar pelo menos 30% dos R$ 1,14 bilhão destinados em 2015 ao programa, à compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades. O Pnae garante a segurança alimentar e nutricional não só do aluno, mas também, nas áreas rurais mais pobres e distantes, dos pais dos alunos, agricultores que fornecem os alimentos para a escola, por meio do Pnae e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Por essa razão, o PMA decidiu criar, em Brasília, em 2011, o seu Centro de Excelência contra a Fome. O Brasil alberga, assim, o único Escritório do PMA, cujo propósito principal não é a distribuição de alimentos ou arrecadação de doações, mas o

intercâmbio de experiências, de desenvolvimento de capacidades e de promoção da cooperação horizontal[4].

Apesar de o semiárido brasileiro estar entrando em 2015 em seu quarto ano de intenso período de estiagem, não assistimos mais hoje no Brasil as antigas imagens de retirantes da seca retratadas em Vidas Secas, de Graciliano Ramos, ou os "flagelados da seca", de Vida e Morte Severina, de João Cabral de Melo Neto. A resiliência à seca foi possível graças a programas de seguro agrícola, como o Garantia Safra, ou o programa de crédito para a agricultura familiar, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), entre várias outras políticas públicas hoje em dia consideradas referência internacional no combate à fome e à pobreza.

O próprio conceito brasileiro de agricultura familiar[5] passou a ser discutido na agenda internacional. A primeira internacionalização do conceito ocorreu no entorno mais imediato do Mercosul, com a criação, em 2004, da Reunião Especializada de Agricultura Familiar (Reaf), que se encontra, atualmente, em sua XXIV edição e engloba mais de cento e vinte representantes de movimentos sociais, sindicatos e organizações não governamentais da América do Sul. Graças à Reaf, outros países sul-americanos

4 Para maiores informações sobre o Centro de Excelência contra a Fome do Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas, acesse: <http://nacoesunidas.org/agencia/pma/>.

5 A agricultura familiar inclui todas as atividades agrícolas de base familiar e está ligada a diversas áreas do desenvolvimento rural. A agricultura familiar consiste em um meio de organização das produções agrícola, florestal, pesqueira, pastoril e aquícola que são gerenciadas e operadas por uma família e predominantemente dependente de mão de obra familiar, tanto de mulheres quanto de homens. Tanto em países desenvolvidos quanto em países em desenvolvimento, a agricultura familiar é a forma predominante de agricultura no setor de produção de alimentos. Em nível nacional, existe uma série de fatores que são fundamentais para o bom desenvolvimento da agricultura familiar, tais como: condições agroecológicas e as características territoriais; ambiente político; acesso aos mercados; o acesso à terra e aos recursos naturais; acesso à tecnologia e serviços de extensão; o acesso ao financiamento; condições demográficas, econômicas e socioculturais; disponibilidade de educação especializada; entre outros. A agricultura familiar tem um importante papel socioeconômico, ambiental e cultural. Acesso em: 19 out. 2015, disponível em: <http://www.fao.org/family-farming-2014/home/what-is-family-farming/pt/>.

entenderam a necessidade de tratar, de forma diferenciada, esse segmento social, que responde pela segurança alimentar e nutricional de seus países, gera a maior parte do emprego no setor rural e cuja sobrevivência é vital para superar as linhas da fome e da pobreza, de forma ambientalmente sustentável.

De forma semelhante, no âmbito da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) foi adotado, em 2015, o "Plano de segurança alimentar, nutrição e erradicação da fome até 2025". A Celac alberga também outros fóruns importantes de articulação e troca de experiências, como a Reunião de Ministros da Celac para o Desenvolvimento e a Erradicação da Fome e da Pobreza e a Reunião de Ministros da Celac sobre Agricultura Familiar.

No âmbito da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), o tema da segurança alimentar e nutricional é tratado pelo Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consan-CPLP), que tem incentivado a criação de redes de segurança alimentar e nutricional nos países lusófonos e a troca de experiências entre governos e sociedade civil em políticas públicas nessa área.

Entretanto, é, de fato, no continente africano onde as políticas públicas brasileiras de combate à fome têm chamado mais atenção e de onde provém a maior parte das demandas de cooperação.

Para atender, em parte, a essa demanda, foi criado o Programa PAA África – "Purchase from Africans for Africa"[6], parceria entre o governo brasileiro com o Reino Unido, a FAO, o PMA e governos de países africanos. Inspirado no aprendizado do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Brasil, o programa implementa dois pilotos de compras locais de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar em cinco países: Etiópia, Malaui,

6 Para maiores informações sobre o PAA África acesse: <http://paa-africa.org/pt/wp-content/uploads/sites/6/2015/09/PAA_Africa_Participacao_Social_REvCGFOME_final.pdf>.

Moçambique, Níger e Senegal. Por meio da experiência de modelos de compras institucionais variados e adaptados aos contextos nacionais, que envolvem os governos, a sociedade civil e as agências das Nações Unidas, gera aprendizados e experiências para apoiar a construção de políticas nacionais que assegurem o acesso dos agricultores familiares aos mercados institucionais.

O programa PAA África é resultado de compromisso assumido em 2010, durante o Diálogo Brasil – África, e tem o objetivo de promover programas de compras locais de alimentos advindos da agricultura familiar para cooperação alimentar e projetos conjuntamente concebidos e executados pelos governos para fortalecer programas de alimentação escolar, com o engajamento da sociedade civil e das Nações Unidas. No total dos cinco países parceiros, ao final da Fase I do projeto, iniciada em fevereiro de 2012, o balanço foi de 5.187 agricultores participantes, com 434 escolas primárias como entidades receptoras de arroz, milho, feijão e/ou produtos diversos (incluindo perecíveis), e 124.468 estudantes beneficiários do projeto.

A estratégia "Fome Zero" e suas implicações na política externa

Com o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a política externa passa a refletir, ainda que imperfeitamente, maior participação social e os avanços obtidos internamente com as políticas de combate à fome e à pobreza. A estratégia "Fome Zero" aglutina as atenções internacionais, na medida em que permite a rápida ascensão das classes mais oprimidas, retirando da fome e da pobreza mais de trinta milhões de pessoas.

Com efeito, o "Fome Zero" passa a moldar a imagem brasileira no exterior. Nesse contexto, coube ao Brasil propugnar, no âmbito das Nações Unidas, a erradicação da fome e da pobreza –

não mais sua redução –, como haviam proposto os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

Essa trajetória internacional culminaria com a eleição daquele que fora o primeiro ministro de Segurança Alimentar do governo Lula, José Graziano da Silva, ao cargo de diretor-geral da FAO. Em 2014, o Brasil saiu do "Mapa da Fome", elaborado pela FAO. No mesmo ano, a FAO declarou 2014 como o Ano Internacional da Agricultura Familiar.

Para alinhar a política externa às prioridades internas, o Ministério das Relações Exteriores criou a Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGfome), que passou a coordenar, no âmbito da chancelaria, os temas de segurança alimentar e nutricional, cooperação humanitária internacional, participação da sociedade civil, desenvolvimento agrário (inclusive agricultura familiar e reforma agrária) e pesca artesanal, entre outros.

A nova institucionalidade permitiu ao Itamaraty participar do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) de maneira formal e substantiva. O Consea fora criado no governo do presidente Itamar Franco, que sucedeu a Fernando Color de Mello. Fora proposto pelo então líder da oposição, Luiz Inácio Lula da Silva, permitindo a participação da sociedade civil na elaboração, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas voltadas à garantia da segurança alimentar e nutricional. O Consea seria posteriormente dissolvido no governo Fernando Henrique Cardoso e recriado no governo Lula.

Atualmente, o Conselho conta com dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de governo. O presidente deve ser indicado pela sociedade civil. A secretária-executiva é a ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Essa

aparente inversão de papéis é proposital e tem o duplo objetivo de garantir a plena participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas, ao mesmo tempo em que promove o "controle social", protegendo essas políticas contra desvios de recursos e de objetivos, em claro exemplo de democracia participativa direta.

Por meio do Consea, foi possível a inserção do direito à alimentação no rol dos direitos humanos expressamente reconhecidos pela Constituição Federal (artigo 6º); a obrigatoriedade, anteriormente mencionada, de que 30% das compras de alimentos para a alimentação escolar sejam oriundas da agricultura familiar; e o acompanhamento da cooperação internacional, por parte da sociedade civil.

A inserção do direito à alimentação entre os direitos humanos elencados pela Constituição Federal permitiu horizontes ainda não completamente descortinados para a política externa, no que tange à segurança alimentar e nutricional. Com efeito, ao admitir que o direito à alimentação é um direito humano – portanto, fundamental, universal – a Constituição brasileira passou a vincular o Estado brasileiro à proteção, promoção e provisão daquele direito, em qualquer latitude, independentemente da nacionalidade de quem sofreu a violação.

Mediante esse respaldo constitucional, ampliaram-se as contribuições brasileiras em caráter de cooperação humanitária. Ao mesmo tempo, criou-se Grupo de Trabalho de Assistência Humanitária[7] (GTI-AHI), coordenado pelo Itamaraty e integrado

7 Decreto de 21 de junho de 2006, publicado no Diário Oficial da União, em 22 de junho de 2006. Sob a coordenação do Ministério das Relações Exteriores (MRE), compõem o GTI-AHI, um representante, titular e suplente, da Casa Civil da Presidência da República; Ministério das Relações Exteriores (MRE); Ministério da Defesa (MD); Ministério da Justiça (MJ); Ministério da Fazenda (MF); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); Ministério da Saúde (MS); Ministério da Integração Nacional (MI); Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Secretaria Geral da Presidência da República; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR); Ministério da Educação (MEC); Ministério do Desenvolvimento

por quinze ministérios e por representantes da sociedade civil, o qual passou a debater os rumos da cooperação humanitária brasileira (que conceitualmente evoluiu de "ajuda", para "assistência" e posteriormente "cooperação").

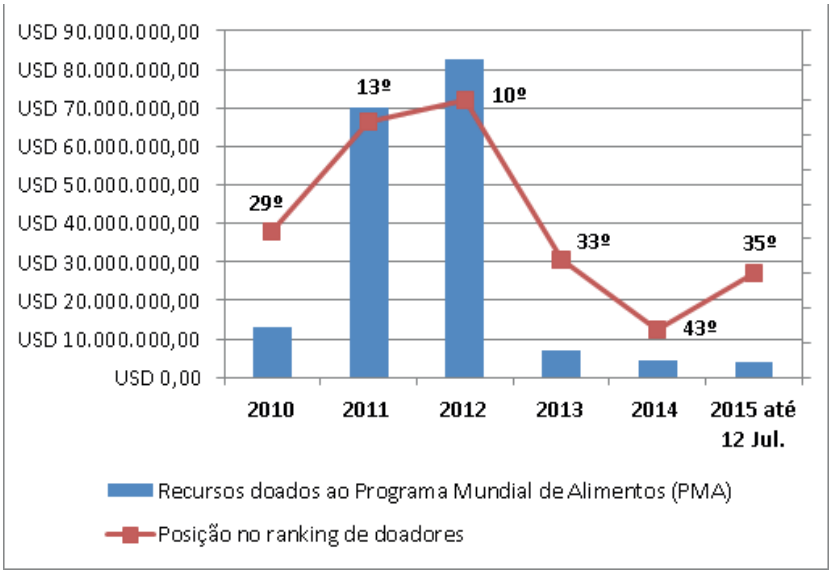
De fato, o primeiro campo a que a cooperação humanitária brasileira dedicou-se foi à revisão dos conceitos. Conforme assinalado acima, adotamos "cooperação humanitária" como termo mais correto para a assistência humanitária brasileira, por entendermos que os processos humanos não são unilaterais. Ao lado disso, substituímos "desastres naturais" por "desastres socioambientais", uma vez que a própria noção de "desastre" implica em concorrência de fatores. Os "sociais" seriam os conflitos internos e externos e os "ambientais" seriam os anteriormente conhecidos como "naturais".

A cooperação Sul-Sul também passou a ser denominada "horizontal", uma vez que não se trata de questão geográfico--hemisférica, mas da forma como a cooperação ocorre. Ao lado disso, o Brasil, assim como a China e a Índia, não aceitou ser qualificado de "doador", preferindo ser visto como "parceiro".

Em termos físicos, o Brasil passou de nenhuma doação humanitária em 2002 ao décimo lugar em 2012 como parceiro humanitário do PMA, o maior organismo humanitário do sistema das Nações Unidas (Gráfico 1). Ao lado disso, as contribuições do governo brasileiro aos organismos especializados do sistema das Nações Unidas também cresceram exponencialmente, inclusive de medicamentos.

Agrário (MDA); Ministério dasComunicações (MiniCom); e Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR).

Gráfico 1- Brasil no ranking de países doadores ao PMA



Fonte: Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME/MRE)

Jogos Olímpicos de 2016 e a iniciativa "Nutrição para o Desenvolvimento"

Um dos projetos com maior potencial, nesse sentido, é a iniciativa "Nutrição para o Desenvolvimento". Proposta pelo Reino Unido no encerramento dos Jogos Olímpicos de Londres, em 2012, a referida iniciativa visa a aliar a nutrição e os esportes de maneira virtuosa, aproveitando a atenção mundial sobre as Olimpíadas para a promoção da nutrição.

Na edição dos referidos jogos, no Rio de Janeiro, em 2016, caberá ao Brasil organizar a apresentação da citada estratégia, que está baseada nos seguintes pilares principais: a criação de rede mundial de institutos de pesquisa, ensino e extensão em

segurança alimentar e nutricional; a proposta de rede mundial de parlamentares promotores da segurança alimentar e nutricional; a possível rede mundial de operadores do direito, com formação em direito humano à alimentação, sua garantia e exigibilidade; e o estudo do potencial de democratização do varejo de alimentos para o combate à inflação.

No caso das redes mundiais, busca-se a construção "de baixo para cima", fortalecendo as redes nacionais e regionais porventura existentes e promovendo a construção delas, caso não existam, de sorte a resultarem redes mundiais vivas e fortes.

Para o Brasil, estão sendo idealizadas cinco redes de pesquisa em segurança alimentar e nutricional: uma que deverá ligar as universidades do Amapá às universidades caribenhas; uma que deverá ligar as universidades da Amazônia; uma que deverá ligar as universidades do cerrado/savana; uma para o Sul do país e países vizinhos e, ao leste, uma rede que busque traçar pesquisas e estratégias voltadas à cultura africana. De fato, todas elas deverão ter como vínculo os traços culturais que unem as regiões geográficas, sobre as quais se construíram as culturas comuns, muitas vezes obnubiladas pelas divisões fronteiriças, posteriores.

Não se trata de empresa menor: se refletirmos que há mais de um século o Barão do Rio Branco conseguiu provar que o litoral do Amapá havia sido possessão portuguesa – e não francesa – e que, entretanto, raríssimos são os documentos da chancelaria brasileira que reivindicam a condição caribenha do Brasil (e a foz do Amazonas é o limite do Caribe austral), podemos concluir que reconectar o Amapá a seus pares pode trazer sinergias sequer suspeitadas em termos de cultura e de segurança alimentar e nutricional.

Isso também se aplica às pesquisas amazônicas levadas a cabo, por exemplo, pelo Instituto Nacional de Pesquisas

Amazônicas (Inpa), que muito podem favorecer e beneficiar-se com a troca de conhecimentos entre os demais países amazônicos.

Vale notar que uma instituição tão reconhecida pela excelência, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), está justamente constituída em rede, formato que favorece a pesquisa apropriada, o ensino e, principalmente, a extensão.

Ao lado disso, a Iniciativa "Nutrição para o Crescimento" deverá promover estudo que considere o impacto da democratização do varejo de alimentos sobre os preços dos alimentos e sobre a inflação, tendo em vista que os preços da alimentação constituem o principal fator inflacionário em 90% dos países.

A iniciativa também deverá promover a agroecologia, por meio de eventos gastronômicos que coloquem em relevo a importância da sanidade vegetal, animal e meio ambiental para a promoção da alimentação adequada. O atual ministro do Desenvolvimento Agrário, Patrus Ananias, tem colocado o modelo agroecológico como solução prioritária para o uso sustentável da terra e território no país. Fazendo referência à Carta Encíclica "Laudato Si: Sobre o Cuidado da Casa Comum", que propõe a discussão de novos modelos agroecológicos para a "casa comum", ou seja, o planeta, com pesquisadores, governantes e sociedade civil, Patrus Ananias criticou o uso abusivo de agrotóxicos, de sementes transgênicas e suas consequências na vida das pessoas. Segundo o ministro, "a agricultura familiar tem relação fundamental com a terra. 800 milhões de pessoas ainda têm fome, segundo a FAO. Outros 3,5 bilhões de pobres pressionam por acesso a bens básicos de consumo... e o planeta já está mostrando cansaço. O desafio agroecológico está sendo proposto por nós, em nome das futuras gerações"[8].

8 Discurso proferido durante evento organizado pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) em 22 de outubro de 2015.

A cooperação humanitária brasileira

A cooperação humanitária é uma das dimensões mais relevantes da cooperação internacional. Por meio dela, o Brasil pode agir em duas vias: emergencialmente – em resposta a crises socioambientais – e de forma estruturante, visando à geração de resiliência, por meio, por exemplo, do fortalecimento da agricultura familiar e do incentivo a compras locais de alimentos, para que as referidas crises não se repitam no futuro.

A partir de 2006, o Brasil passou a ser importante ator internacional nesse campo, com a criação de dotação orçamentária específica para a cooperação humanitária, a cargo da CGFOME, vinculada à Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores (MRE)[9].

As ações estruturantes de Cooperação Humanitária são desenhadas para gerar resiliência, impactando no médio e longo prazos, aumentando a capacidade de prevenção e de resposta das comunidades aos desastres socioambientais. Nesse sentido, o Brasil tem buscado compartilhar suas melhores práticas em políticas públicas voltadas para a garantia dos direitos humanos da população, como o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), principalmente junto a grupos em situações de vulnerabilidade, como crianças, idosos, adolescentes, mulheres, LGBTTs, negros, indígenas, portadores de necessidades especiais, etc.

Coerentemente com as políticas públicas internas, em situações de emergência, o governo brasileiro tem estimulado o PMA e outros atores humanitários a comprarem localmente ou no país vizinho caso toda a produção agrícola do país esteja comprometida. Do mesmo modo, as doações em alimentos do Brasil

9 Mais informações disponíveis em: <http://cooperacaohumanitaria.itamaraty.gov.br/>. Vide p. 69.

provém, em grande parte, de agricultores familiares brasileiros, garantindo a segurança alimentar e nutricional não só de quem recebe a ajuda humanitária, mas também de quem produz.

A disseminação internacional das políticas nacionais de segurança alimentar e nutricional foi ratificada por meio da promoção da cooperação do governo brasileiro para a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada[10], da defesa desse direito e da soberania alimentar e nutricional em âmbito internacional[11] e da autorização concedida ao Poder Executivo para doar estoques públicos de alimentos para assistência humanitária internacional[12].

As ações emergenciais e estruturantes compõem, assim, o *modus operandi* básico da cooperação humanitária do governo brasileiro.

Vale notar que as contribuições do Brasil são importantes não apenas pelo valor material, mas principalmente pelo fato de que o país não tem um passivo imperialista. Com efeito, segundo levantamento do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, a nacionalidade brasileira é vista em todo o mundo como sendo a mais neutra e simpática, razão pela qual aquela instituição está buscando intensificar o recrutamento de pessoal brasileiro. Por exemplo, no Paquistão foi possível introduzir projeto de alimentação escolar para manter as meninas na escola (os índices de analfabetismo feminino do oeste do país chegam a 97%) em parceria com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

Entretanto, na cooperação humanitária, o governo e a sociedade brasileira ainda não assumiram integralmente a

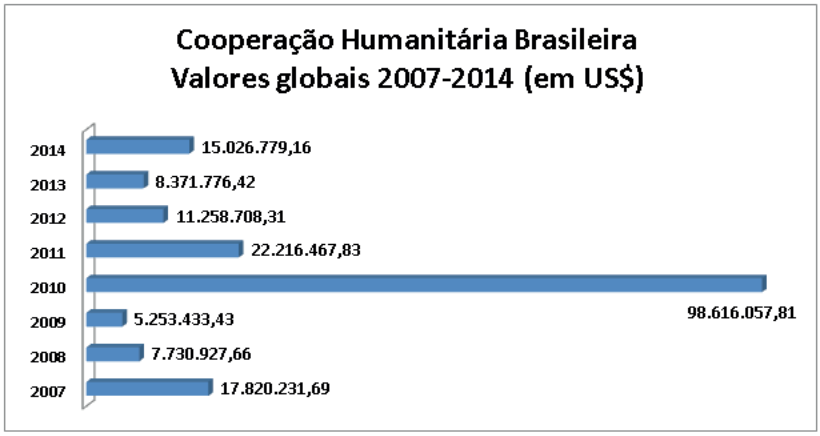
10 Art. 6º da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.

11 Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010; ver Cap. 2, art. 3º, inciso VII; art. 4º, inciso IV; Cap. 9, art. 22, parágrafo único, inciso XIII; Diretriz 7 do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2012--2015).

12 Lei nº 12.429, de 20 de junho de 2011.

responsabilidade de sermos a sétima economia do mundo. Se, em 2010, a cooperação humanitária brasileira ascendeu a US$ 98,6 milhões, considerando recursos ordinários e extraordinários, a atual conjuntura econômica tem afetado, entretanto, os esforços de cooperação humanitária brasileira, que em 2014 reduziram-se a aproximadamente US$ 15 milhões (Gráfico 2)[13].

Gráfico 2 – Cooperação Humanitária Brasileira Valores globais 2007-2014 (em US$)



Fonte: Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME/MRE)

Por outro lado, as emergências internacionais têm-se multiplicado de forma exponencial em razão de políticas intervencionistas e de desastres socioambientais, que se estendem a novas fronteiras, como se assiste atualmente com as megacrises humanitárias no Afeganistão, Iraque, Iêmen, Líbia e Síria ou com

13 O gráfico apresenta apenas os recursos financeiros (ordinários e extraordinários) aprovados para destinação à dotação orçamentária destinada à cooperação humanitária internacional. No mesmo período foram também realizadas doações de itens de primeira necessidade, cujo detalhamento pode ser encontrado em: <http://www.cooperacaohumanitaria.itamaraty.gov.br/acoes>.

crises prolongadas como aquelas que afetam a República Centro-Africana, o Sudão do Sul ou a Somália.

Paralelamente, assiste-se a um fenômeno de "partilha" dos custos das megacrises humanitárias entre todos os países-membros do sistema onusiano, inclusive o Brasil, por meio das contribuições permanentes obrigatórias e voluntárias aos organismos das Nações Unidas, quando somente uns poucos são verdadeiramente responsáveis pelas mesmas.

Nesse cenário de investida neocolonial e de desastres socioambientais que crescem em frequência e intensidade, em escala logarítmica, será a cooperação humanitária capaz de dar uma resposta minimamente condizente com a garantia dos direitos humanos? Sem soluções político-diplomáticas e mudanças estruturais no sistema de poder internacional, teme-se que, apesar de todas as experiências acumuladas, a cooperação humanitária será apenas um paliativo.

A supracitada inflexão no perfil diplomático e o protagonismo do Brasil em temas humanitários custou-lhe legitimidade em participar das principais negociações de paz: do Irã à Colômbia, passando pela Síria.

Faz-se premente a necessidade de que o Brasil reconheça sua responsabilidade no cenário internacional como protagonista na construção de conceitos e na definição de ações na área de segurança alimentar e nutricional e cooperação humanitária, a partir de maior engajamento político e financeiro.



Política migratória: cenário global e posições brasileiras

Rodrigo do Amaral Souza

Embaixador do Brasil nas Filipinas. Foi diretor do Departamento de Imigração e Assuntos Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (2011-16), chefe de gabinete das Subsecretarias-Gerais das Comunidades Brasileiras no Exterior (2010-11) e Política-II (2008-10), chefe de Divisão do Oriente Médio-I (2005-08), diretor do Departamento de Administração Geral da Fundação Alexandre de Gusmão (2003-05), assessor da Secretaria-Geral (1995-2003), assessor e oficial de Gabinete do Ministro de Estado (1993--95 e 1985) e assistente das Divisões da América Meridional-I (1992-93), de Comércio Internacional e de Produtos Avançados (1990-91), da América Meridional-II (1985--90).

O tema "migrações" reveste-se de papel cada vez mais central no cenário mundial. A globalização e a disseminação virtualmente instantânea das informações impulsionam e potencializam a mobilidade das pessoas entre regiões e continentes.

Embora em valores absolutos o número de migrantes assuma hoje dimensão sem precedentes, totalizando cerca de 230 milhões de pessoas em 2013, em termos percentuais (entre 2,5% e 3% da população mundial) o contingente de migrantes não se alterou de modo considerável em relação a períodos de maior fluxo migratório nos dois últimos séculos. A maior parcela dos migrantes vive em países desenvolvidos (72,6 milhões na Europa; 61 milhões na Ásia; 50 milhões na América do Norte), embora não seja desprezível a quantidade de migrantes que buscam melhores oportunidades de vida em países em desenvolvimento, estimulados pelos avanços tecnológicos nos setores de transporte e comunicação, pela internacionalização da economia e pelo agravamento das disparidades socioeconômicas entre regiões e países.

Até meados dos anos oitenta, o Brasil era um país preponderantemente de imigração, embora datem dos anos sessenta (para a Guiana Francesa, por causa da construção da base espacial de Kourou) e setenta (para o Paraguai, pela atração da política fundiária então adotada nesse país) os primeiros grandes fluxos de brasileiros para fora do Brasil. Aproximadamente cinco milhões de imigrantes ingressaram no Brasil de meados do século XIX a 1930. Após o fechamento do país à imigração que se seguiu à II Guerra Mundial e a prevalência de preocupações com a segurança

nacional e a defesa da mão de obra autóctone que inspiraram a edição da Lei 6.815/1980 ("Estatuto do Estrangeiro"), uma forte onda emigratória ganhou força nos anos 1980, a chamada "década perdida". No caso do Brasil, as principais comunidades no exterior encontram-se nos EUA (1.388.000 pessoas), Japão (230.552); Paraguai (200 mil), Reino Unido (180 mil), Espanha (158.761), Alemanha (91.087) e Itália (85 mil pessoas).

Os impactos adversos produzidos pela globalização e pela crise econômico-financeira internacional têm estimulado sentimentos de intolerância, discriminação e preconceito contra os imigrantes em várias partes do mundo. O que costuma chamar mais a atenção dos meios de comunicação são as reações adversas ao crescimento do fenômeno migratório, como as frequentes manifestações de xenofobia e preconceito registradas em países desenvolvidos receptores de migrantes. A postura anti-imigração maximiza seus efeitos negativos e negligencia seus benefícios para o crescimento econômico, o desenvolvimento e o enriquecimento cultural de sociedades abertas ao acolhimento de imigrantes.

Nesse contexto, chama a atenção o fenômeno historicamente recente da irregularidade migratória, que acomete também parcela da diáspora brasileira. Hoje, estimativas apontam que entre 10 a 15% dos migrantes internacionais são indocumentados. A gravidade desse fenômeno advém do fato de que os migrantes em situação irregular vivem em situação de extrema vulnerabilidade, sem proteção, uma vez que se encontram facilmente sujeitos à extorsão, aos abusos e à exploração por parte de empregadores e agentes de imigração. A dificuldade dos Estados em aplicar sua legislação para fazer frente ao crescente número de imigrantes irregulares e a persistente tendência de diversos países em abordar o tema sob perspectiva restritiva, unilateral e securitizada apontam, para alguns analistas, situação inédita de "desgovernabilidade migratória". Nessas circunstâncias, aspectos das migrações

contemporâneas, como a imigração irregular, a atuação das organizações criminosas no tráfico de pessoas, a mobilidade facilitada de profissionais qualificados (*brain drain*), não são objetos de tratamento multilateral condizente com a transversalidade do tema. Em vez disso, prevalece abordagem unilateral, que privilegia o gerenciamento e controle dos fluxos migratórios e favorece a criminalização da irregularidade migratória.

A despeito de sua dimensão global e de sua natureza multifacetada, as migrações constituem o único dos grandes temas globais que não é tratado no âmbito de uma instituição multilateral com mandato abrangente. O atual regime global sobre migrações caracteriza-se pela fragilidade institucional, pela fragmentação, pela informalidade e pela assimetria na distribuição dos custos e benefícios do manejo dos fluxos migratórios. O quadro normativo internacional para o tratamento das questões relacionadas às migrações caracteriza-se pela proliferação de *think tanks* e foros sub-regionais, regionais e multilaterais, com pouca ou nenhuma força cogente ou capacidade de governança internacional da migração, paralelamente à fragmentação de instrumentos normativos emanados de uma miríade de órgãos dedicados também a outros temas, a exemplo das Convenções de Direitos Humanos da ONU, das convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e de resoluções emanadas do Conselho de Direitos Humanos e da Assembleia Geral das Nações Unidas. Já há um *corpus* doutrinário consolidado na área do Direito Internacional dos Direitos Humanos e no Direito Internacional Humanitário, com instituições já tradicionais (CDH, ACNUR, Cruz Vermelha, AGNU, OIT), que de há muito incluem os movimentos migratórios em seu escopo de atuação.

As migrações internacionais são regidas pelo princípio basilar do poder soberano de cada Estado para admitir ou não o ingresso de um estrangeiro em seu território, estando ou não de posse de

toda a documentação exigida. As exceções ao princípio da soberania estatal são as áreas sujeitas a processos de "integração profunda", como a União Europeia, que permite a livre circulação de pessoas no interior do chamado "Espaço Schengen".

O órgão operativo – mas não normativo – mais relevante da governança global das migrações é a Organização Internacional para as Migrações (OIM). A OIM é a única instância internacional dedicada exclusivamente ao tema migratório, mas carece de atribuições abrangentes de coordenação, deliberação e normatização e não se insere formalmente no sistema das Nações Unidas. Criada em 1951 e sediada em Genebra, a OIM é a principal organização intergovernamental dedicada ao tema das migrações. Presta serviços a seus países-membros em temas como gestão migratória, combate ao tráfico de seres humanos, migrações laborais, serviços de saúde aos migrantes, retornos voluntários assistidos, cooperação técnica, pesquisa e estudos de capacitação. A OIM reconhece que as normas de admissão de migrantes são questões que correspondem à jurisdição interna dos Estados, cujas políticas são decididas soberanamente.

O instrumento multilateral mais relevante no campo migratório-laboral é a Convenção Internacional das Nações Unidas para a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em dezembro de 1990, firmada mas ainda não ratificada pelo Brasil. Vale assinalar, a propósito, que o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) aprovou, em maio de 2010, para avaliação pública, a "Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante", que tem por finalidade estabelecer princípios, diretrizes, estratégias e ações em relação aos fluxos migratórios internacionais, com vistas a orientar as entidades e órgãos brasileiros na atuação vinculada ao fenômeno migratório, contribuir para a promoção e proteção dos

Direitos Humanos dos migrantes e incrementar os vínculos das migrações com o Desenvolvimento.

O Foro Global sobre Migrações e Desenvolvimento (FGMD), criado em 2007, compreende espaço informal e não vinculante de troca de informações sobre políticas migratórias entre agentes governamentais, acadêmicos e representantes da sociedade civil, com ênfase nos aspectos econômicos da relação entre migração e desenvolvimento. O FGMD, também conhecido como Fórum de Bruxelas, mantém laços não institucionalizados com a ONU, é financiado por contribuições *ad hoc* e funciona com base em mesas redondas temáticas.

Um dos traços comuns da história da maioria dos países da América do Sul é a formação baseada na imigração, sobretudo europeia. Outro é o de terem-se transformado também em países de emigração. O número de seus nacionais no exterior tem crescido, com igual aumento das necessidades, das demandas e dos problemas relacionados com esses expatriados. Muitos deles são agravados por crises econômicas, preocupações com segurança, preconceitos e associações equivocadas entre migração e criminalidade, além de outros fatores como interesses econômicos e políticos. É importante, assim, que os países da região troquem informações e pontos de vista sobre a vertente de suas políticas externas dedicada às suas diásporas.

Entre os inúmeros foros migratórios de caráter regional ou sub-regional, caberia ressaltar, por sua relevância específica para o Brasil: o Foro Ibero-Americano sobre Migração e Desenvolvimento, criado em 2006 e instalado em 2008, em Cuenca (Equador); o Foro Especializado Migratório do Mercosul (FEM), no âmbito das Reuniões de Ministros do Interior e Justiça da agrupação; a Comissão Especial de Assuntos Migratórios da OEA (Ceam), órgão do Conselho Permanente da OEA; as Reuniões sobre Migrações da

Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), ocorridas em agosto de 2012 em Comayagua (Honduras) e em setembro de 2013, em São José, Costa Rica; e a Conferência Sul-Americana sobre Migrações (CSM), criada em 1999, em Lima, com caráter consultivo, que pretende servir de embrião para a futura constituição de um foro migratório na Unasul. A Conferência Sul-Americana sobre Migrações recebe apoio da OIM, que atua como Secretaria Técnica do foro. A OIM presta apoio técnico ou financeiro a diversos mecanismos regionais de consulta sobre questões migratórias nos cinco continentes, conhecidos como "processos regionais de consulta" (PRCs).

A Conferência Sul-Americana sobre Migrações representa um espaço único de diálogo e intercâmbio em temas migratórios, que poderá assumir relevância ainda maior uma vez definido o formato e a modalidade de sua desejada vinculação institucional à Unasul. Ao final da XII Conferência, em 2012, foi divulgada a Declaração de Santiago, a qual, entre outros pontos, ressaltou a necessidade de que sejam abordados todos os aspectos envolvidos no processo migratório, facilitando ao migrante o acesso à saúde, à educação, à justiça e à moradia. A Declaração de Santiago reconheceu ainda que a mobilidade humana dentro da região constitui elemento fundamental para a construção da cidadania sul-americana e, nesse sentido, destacou que uma estreita coordenação entre a CSM e a Unasul seria de extrema importância para o avanço da questão na esfera regional.

O Acordo sobre Documentos de Viagem dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados, vigente desde 2008, permite que nacionais dos Estados Partes e Associados possam entrar no território de outro Estado Parte ou Associado portando apenas cédula de identidade emitida por seu país.

O Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul), Bolívia e Chile foi assinado em 2002 e está em vigor desde 2009. Esse instrumento concede o direito à residência e ao trabalho para os cidadãos de todos os Estados Partes, sem outro requisito que não a nacionalidade. Desde que tenham passaporte válido, certidão de nascimento e certidão negativa de antecedentes penais, cidadãos dos Estados Partes podem requerer a concessão de "residência temporária" por até dois anos em outro país do bloco. Antes de expirar o prazo da "residência temporária", poderão requerer sua transformação em residência permanente. As adesões de Equador e Peru, em 2011, e da Colômbia, em 2012, constituem resultado concreto do esforço negociador conjunto para facilitar a livre circulação de pessoas dentro da região. O Acordo de Residência do Mercosul tem-se mostrado um grande avanço e sua aplicação deve constituir prioridade para todos os seus signatários, até como demonstração de coerência em relação às posições que defendem junto a países desenvolvidos e foros internacionais sobre questões migratórias. Sua eventual extensão a todo o subcontinente pode vir a servir como alicerce jurídico-legal da almejada conformação de um espaço de livre circulação de pessoas em todo o espaço sul-americano, objetivo inscrito no Tratado Constitutivo da Unasul.

O Plano de Ação para a Conformação de um Estatuto da Cidadania do Mercosul foi adotado em Foz do Iguaçu em dezembro de 2010 e aprovado por meio da Decisão CMC Nº 64/10, durante a Presidência Pro Tempore do Brasil. Está estruturado em torno de três objetivos: a implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região; a igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos para os nacionais dos estados partes do Mercosul; e a igualdade de condições para acesso ao trabalho, saúde e educação. O plano prevê a implementação gradual, no período de dez anos, de metas nas seguintes áreas:

circulação de pessoas, fronteiras, identificação, documentação e cooperação consular, trabalho e emprego, previdência social, educação, transporte, comunicações, defesa do consumidor e direitos políticos.

A Decisão Unasul/N°8/2012 de 30 de novembro de 2012, decidiu iniciar o processo de construção da cidadania sul-americana, dando prioridade à dimensão migratória. A mesma decisão criou também o Grupo de Trabalho para a Conformação da Cidadania Sul-Americana, que deverá ter como base a convergência dos processos regionais de integração no que concerne à temática migratória e ao aprimoramento de ações já adotadas pelos países da região no âmbito dos mecanismos regionais e sub-regionais de integração.

O relatório conceitual, concluído ao final das reuniões do Grupo de Trabalho, foi submetido ao Conselho de Ministros e Ministras das Relações Exteriores da Unasul em dezembro de 2014. O relatório conceitual refletiu, em linhas gerais, o entendimento de que a construção da cidadania sul-americana será um processo participativo, consensual, flexível e gradual e de que a livre mobilidade humana na região é um dos elementos fundamentais da construção da cidadania sul-americana, processo que deve resultar da convergência e ampliação de acordos regionais e sub-regionais em assuntos migratórios (Mercosul e Comunidade Andina), tendo como base o respeito pelos direitos humanos dos migrantes e a promoção da plena integração dos migrantes nos países de destino. No âmbito especificamente migratório, o objetivo é assegurar de forma progressiva, a plena liberdade de circulação de pessoas e a possibilidade de que os nacionais do subcontinente possam residir e trabalhar em todos os países-membros da Unasul sem maiores empecilhos. O Acordo de Residência do Mercosul serviria como pedra angular desse espaço de livre circulação de pessoas na região.

O Brasil tem adotado no presente século política migratória marcada pela generosidade dos padrões de acolhida dos estrangeiros. Temos favorecido a regularização migratória dos imigrantes, mediante anistias periódicas, celebração de acordos bilaterais e a defesa de decisões em foros multilaterais orientadas nesse sentido. Tal postura não é simplesmente reflexo de uma atitude geralmente positiva em relação aos imigrantes, pelo reconhecimento da contribuição valiosa que deram à formação brasileira, nem decorre apenas de expressão de um dever básico de solidariedade e respeito ao próximo, estrangeiro ou não. Tampouco é fruto exclusivo da nova realidade brasileira de país também de emigração, que recomendaria tratamento a imigrantes compatível com o que se deseja aos brasileiros expatriados. Ela decorre de tudo isso, certamente, mas também da convicção de que a questão da circulação de pessoas em um mundo cada vez mais integrado deve ter caráter prioritário na agenda internacional e de que a regularização migratória constitui uma das condições mais importantes para assegurar que a migração seja um fator de enriquecimento tanto para os imigrantes como para as sociedades que os acolhem.

Tendo presente o impacto das migrações internacionais no Brasil, as causas estruturais do fenômeno migratório, a condição dual de país com contingentes expressivos de imigrantes e emigrantes e a crescente relevância do tema na agenda internacional, o Brasil tem consistentemente adotado um conjunto de posições nos foros migratórios regionais e globais.

O Brasil reconhece:

- a necessidade de adotar uma visão abrangente e integrada sobre as causas e benefícios do fenômeno migratório, que considere o princípio da responsabilidade compartilhada entre Estados de origem e de destino;

- o dever de divulgar e promover a defesa dos direitos humanos dos migrantes, a integridade do processo migratório, a prevenção e a repressão dos crimes de tráfico ilícito de pessoas e de contrabando de migrantes;
- a significativa contribuição dos migrantes para o desenvolvimento social, econômico, cultural e educacional nos países de acolhimento, bem como os efeitos positivos que a dinâmica migratória produz para o bem-estar e o desenvolvimento dos países de origem, sublinhando, em particular, que as remessas dos emigrantes são resultado de economias pessoais que não podem ser consideradas como ajuda ao desenvolvimento;
- que não são aceitáveis as políticas ou as iniciativas que criminalizem a imigração irregular;
- a necessidade de introduzir, na formulação e condução das políticas migratórias, dispositivos que facilitem a integração dos migrantes nas sociedades em que foram recebidos, por meio de facilidades de inserção legal, laboral, produtiva e cultural;
- a importância dos acordos e instrumentos de regularização migratória.

Internamente, o governo brasileiro está conduzindo amplo exercício de consultas, incluindo as autoridades governamentais, as centrais sindicais e patronais, a academia e a sociedade civil, com vistas a substituir a atual legislação migratória, concebida ainda nos anos 80, em pleno regime militar, por novo arcabouço regulatório, devidamente sintonizado com as aspirações da sociedade de que sejam devidamente respeitados os direitos fundamentais das populações migrantes e de que o país possa abrir-se mais e melhor à contribuição que os migrantes podem trazer à sua economia, cultura e sociedade. O objetivo de tal exercício é

substituir o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6815/80) por um novo marco institucional que atribua papel central à defesa dos direitos humanos dos migrantes e logre enfim superar a preocupação, notória na lei vigente, com questões de segurança nacional e com a defesa da mão de obra brasileira em face da potencial concorrência estrangeira. O Conselho Nacional de Imigração (CNIg) tem cumprido a função de suprir de maneira *ad hoc*, por meio de resoluções normativas, as lacunas da lei e ajustar a política migratória nacional aos novos desafios na matéria. Espera-se que o Congresso Nacional possa aprovar ainda este ano a nova legislação migratória brasileira, que deverá ser denominada Lei de Migrações, e para cuja elaboração foram considerados como antecedentes e documentos de referência centrais novos marcos regulatórios em vigor na área migratória na América do Sul, a exemplo da Lei de Migrações argentina.

A nova lei deverá ter presente o novo padrão migratório do Brasil, simultaneamente país de origem e de destino de migrantes, bem como deverá incorporar alguns temas como o reconhecimento e garantia dos direitos dos migrantes, o incentivo a medidas de integração do estrangeiro e a adoção de uma política migratória que se coadune com a tradição brasileira de defesa dos direitos humanos dos migrantes nos foros multilaterais. Esse esforço de revisão e modernização do arcabouço institucional e legislativo interno na área migratória deverá reforçar ainda mais a ênfase no respeito aos direitos humanos dos migrantes, corrigir insuficiências do texto atual e contemplar necessidades novas de um país que passa por novo ciclo histórico de imigração em crescimento e que apresenta carências notórias de mão de obra qualificada em diversos setores, que poderiam ser preenchidas em boa medida mediante estímulos setoriais e incentivos localizados à imigração. A nova lei deverá, ainda, contemplar um regime de vistos moderno e flexível e uma série de dispositivos aperfeiçoados que poderão ter amplo impacto

positivo no trabalho das Missões diplomáticas e Repartições consulares brasileiras, as quais, atuando na linha de frente, necessitam de base jurídica sólida, conjugada às flexibilidades necessárias, para o bom cumprimento de suas tarefas nas áreas migratória e consular.

Enquanto se assiste em muitos países desenvolvidos ao enrijecimento de controles contra a entrada de imigrantes, o Brasil e outros países sul-americanos têm acolhido número crescente de estrangeiros de todo o mundo e promovido sua regularização migratória mediante anistias periódicas, celebração de acordos bilaterais, favorecimento de decisões em foros multilaterais e outras medidas unilaterais de acolhimento. Exemplo complexo dessa atitude é o significativo afluxo de haitianos ao Brasil desde o princípio de 2011, o que ensejou, como resposta engajada do governo brasileiro, a criação de um visto permanente de caráter humanitário especificamente para nacionais daquele país caribenho. O tratamento adotado tem sido pautado pelo equilíbrio, realismo e integral respeito à dignidade e aos direitos humanos dos migrantes. Estima-se que, em razão desse processo, vivam hoje no Brasil cerca de sessenta mil haitianos de forma regular, enriquecendo a sociedade brasileira com sua cultura e seu trabalho.

Essa política de favorecimento à acolhida humanitária de imigrantes não é alheia ou indiferente a uma preocupação central que os países sul-americanos certamente compartilham: não permitir que regimes de isenção de vistos, controles migratórios flexíveis e tratamento favorável e humanitário a migrantes em situação de vulnerabilidade facilitem o trabalho daqueles que os exploram com falsas promessas de emprego e criam verdadeiras rotas de contrabando de migrantes, nas quais estes frequentemente correm riscos de segurança e saúde, enfrentam perigos, são despojados de seus pertences e de suas poucas economias, sofrem violência e são vítimas de crimes e extorsões, agravando

a condição de vulnerabilidade que os fez buscar uma vida melhor no exterior. O governo brasileiro vem envidando esforços para reforçar as políticas de prevenção e combate ao tráfico de pessoas e contrabando de migrantes, assim como de assistência às vítimas, garantindo seu acesso à justiça e estabelecendo programas de cooperação contra a atuação criminosa dos chamados "coiotes".

Tal postura afirmativa e construtiva em relação à migração decorre também da convicção de que a circulação de pessoas em um mundo cada vez mais integrado deve ter caráter prioritário na agenda internacional e de que a regularização migratória constitui uma das condições mais importantes para assegurar que a migração seja um fator de enriquecimento tanto para os imigrantes como para as sociedades que os acolhem.

As credenciais do Brasil para desempenhar papel mais protagônico no debate migratório global decorrem de nossa posição dual, como país de origem e destino de migrantes. O Brasil tem plenas condições de contribuir de forma significativa para a busca de uma arquitetura institucional para o tratamento do tema das migrações internacionais que contribua para aperfeiçoar a governança global dos fluxos migratórios em suas diversas dimensões (bilateral, regional e multilateral).



O Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores

Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão

Embaixador Representante Permanente do Brasil junto à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - CPLP, em Lisboa (2016). Diretor do Instituto Rio Branco (2013-16). Nasceu em Ipueiras, Ceará, em agosto de 1950. Ingressou na carreira diplomática, por concurso direto, em 1975. Atuou, no exterior, nas Embaixadas do Brasil em Roma, Argel, Londres, Assunção, Paris e Lisboa e foi Encarregado de Negócios do Brasil no Haiti entre setembro de 2004 e janeiro de 2005. Foi Diretor do Departamento da América Central e do Caribe, no Itamaraty, de 2005 a 2010. Em 2010, foi designado Embaixador do Brasil na Dinamarca e na

Lituânia. Desde julho de 2013 é o Diretor-Geral do Instituto Rio Branco. Estudou Letras Clássicas/Grego na Universidade Federal do Rio de Janeiro e publicou, em 1996, o ensaio *A Revolução de 1817 e a história do Brasil*: um estudo de história diplomática (Itatiaia).

O Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores é o órgão encarregado da seleção, formação, treinamento e aperfeiçoamento dos funcionários da carreira de Diplomata do Serviço Exterior Brasileiro.

O Instituto recebeu seu nome como uma homenagem ao grande brasileiro que foi José Maria da Silva Paranhos Junior, o Barão do Rio Branco. Homenagem dentre as muitas outras que a diplomacia e a sociedade brasileira têm-lhe prestado ao longo da história e que ainda no ano retrasado culminaram com as que lhe foram prestadas por ocasião do centenário de sua morte.

Patrono da diplomacia brasileira, ministro das Relações Exteriores por cerca de dez anos no começo do século XX, o Barão do Rio Branco tem sido inspiração constante para gerações de diplomatas que veem na diplomacia o exercício da busca constante pelo engrandecimento do Brasil na construção de um mundo de igualdade, solidariedade, justiça e paz. O Barão do Rio Branco foi responsável, na história diplomática do Brasil, pela regularização de grande parte de nossas fronteiras, sobretudo as que envolviam situações mais delicadas, por meio, exclusivamente, de negociações diretas ou intermediadas por arbitragem, consolidando, através do exemplo, um dos traços característicos da diplomacia brasileira que é a dedicação às negociações e à paz nas relações internacionais. Sob seu mandato ministerial, o Brasil firmou acordos de fronteiras com diversos países, respeitando, inclusive, sem maiores problemas, arbitragens que lhe foram mesmo flagrante e injustamente desfavoráveis, como foi o caso dos limites arbitrados com a antiga

Guiana inglesa, dando, assim, exemplo cabal de respeito às normas pactuadas de relações internacionais, mesmo que em temas de tão alta sensibilidade como é o tema das disputas territoriais.

A carreira de diplomata do Serviço Exterior Brasileiro está estruturada, como em muitos outros serviços diplomáticos, em seis níveis: terceiro-secretário, segundo-secretário, primeiro-secretário, conselheiro, ministro de segunda classe e ministro de primeira classe. Os embaixadores, no Brasil, são de livre designação do presidente da República, porém, têm sido, tradicionalmente, indicados dentre os ocupantes do cargo de ministro de primeira classe e, excepcionalmente, de ministro de segunda classe. O Brasil dispõe de cerca de 227 postos diplomáticos ou consulares no exterior e, atualmente, apenas um chefe de missão não é funcionário de carreira do serviço exterior.

O Instituto Rio Branco foi criado por Decreto-Lei presidencial em 18 de abril de 1945 e desde 1946 vem formando, anualmente, os diplomatas brasileiros. Na organização do Estado brasileiro, a partir daquela data, o ingresso no serviço diplomático dá-se, única e exclusivamente, por meio do Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata. Desde sua criação, o Instituto formou a totalidade dos mais de dois mil diplomatas que nesses setenta anos asseguraram a representação do Brasil no exterior e conduziram a política externa na Secretaria de Estado. No dia de hoje, não há nenhum diplomata brasileiro que não tenha sido aluno do Instituto Rio Branco.

Como toda instituição que percorre um tão longo caminho através das peripécias administrativas e políticas por que passa, necessariamente, a organização do Estado e dos diversos governos de um país, o Instituto Rio Branco passou, ele também, por diversas etapas em sua organização e funcionamento. Sem falsa modéstia, podemos dizer que suas mudanças procuraram sempre um maior aperfeiçoamento e adequação aos tempos e têm sido

sempre capazes de responder às necessidades do Ministério das Relações Exteriores no que diz respeito à seleção e formação de seus quadros diplomáticos.

Algumas mudanças nasceram de seu próprio bojo, outras da necessidade de acompanhar as mudanças sociais e políticas que se impunham. Assim, etapas importantes em seu percurso foram, por exemplo, os diversos graus de exigência de formação universitária requeridos dos candidatos – que variaram de apenas um a dois anos de estudos universitários até a licenciatura completa –, a abertura do concurso de ingresso às mulheres – o que o Itamaraty foi dos primeiros países do mundo a promover institucionalmente –, a realização esporádica de concursos de ingresso direto na carreira, a criação do programa de bolsistas estrangeiros, a mudança das instalações do Instituto do Rio de Janeiro para Brasília, a construção de sua sede permanente próxima aos prédios do Ministério, a expansão da realização de exames de ingresso para todas as 27 capitais do país, a criação do Programa de Ação Afirmativa para apoio a afrodescendentes, a realização esporádica de viagens de estudos e a designação para estágios temporários no exterior, o ensino de uma maior variedade de idiomas, etc.

Uma inovação que representou um enriquecimento definitivo para o Instituto foi a criação do Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas, voltado para os segundos-secretários, e do Curso de Altos Estudos, voltado para os conselheiros. Esses dois cursos são hoje etapas necessárias para a progressão funcional dos diplomatas daquelas classes e representam não apenas um aprimoramento na formação dos funcionários mas, no caso do Curso de Altos Estudos, também um exercício constante de enriquecimento do pensamento diplomático brasileiro em todas as latitudes.

O Instituto Rio Branco está presente, hoje, na vida profissional dos diplomatas brasileiros, podemos dizer, desde seu ingresso na carreira até seus últimos anos de vida profissional. Em alguns casos, os vínculos com o Instituto prolongam-se até mesmo depois da aposentadoria. De fato, ao longo de sua carreira, o diplomata, ademais de ser aluno do Curso de Formação, de passar pelos Cursos de Aperfeiçoamento e de Altos Estudos, é frequentemente chamado a contribuir na formação setorial das novas turmas, é frequentemente responsável pela organização de cursos ou seminários no âmbito das atividades do Instituto, é chamado a participar das bancas examinadoras dos diversos concursos e exames do Instituto, é requisitado para levar aos alunos sua experiência profissional em palestras temáticas, contribui com sessões de orientação profissional informal dos jovens secretários, participa, por intermédio do Instituto, de seminários e cursos de formação em outros países e alguns, finalmente, são chamados a ocupar funções na direção do Instituto.

Desde a seleção inicial para o Curso de Formação e ao longo dos demais cursos, o diplomata é chamado a dar demonstrações de mérito que o habilitem à progressão funcional. O Instituto Rio Branco é o aferidor desses méritos. A busca por excelência nos méritos não se esgota em si mesma. Assim, o Instituto vem aprimorando, ao longo de seu percurso, também seus mecanismos de ampliação do universo de candidatos a serem selecionados.

Desse modo, o Concurso de Admissão à Carreira, que no início dos anos 90 envolvia cerca de 700 candidatos, no começo do século envolvia cerca de 2.500 candidatos e em 2013 atraiu mais de 6.000. O concurso, que inicialmente era realizado apenas na antiga capital da república, no Rio de Janeiro, foi sendo ampliado para ter lugar, concomitantemente, em outras capitais e hoje, desde 2011, é aplicado na totalidade das 26 capitais estaduais e em Brasília.

Por outro lado, o esforço de divulgação da carreira que foi feito, igualmente, ao longo dos anos, levou a que a origem universitária dos candidatos aprovados se diversificasse, de modo que a concentração inicial que antes havia em candidatos com formação em direito foi paulatinamente modificada e hoje é extremamente variada a formação universitária dos diplomatas. Essa variedade confere importante trunfo ao corpo diplomático brasileiro como um todo. Naturalmente, a realização do concurso em todos os estados representou, também, uma maior diversidade na origem regional dos candidatos, contribuindo para uma maior federalização da representatividade dos diplomatas na carreira. Cada vez mais, os diplomatas vêm de uma maior variedade de estados.

Assim, é interessante registrar, por exemplo, que no último concurso foram aprovados, ao final da prova de seleção prévia realizada em todas as capitais estaduais e no Distrito Federal, cem candidatos originários de dezesseis diferentes estados. É interessante assinalar, igualmente, que todo o esforço de ampliação do acesso aos exames de ingresso não representou mudança notável na média de idade dos candidatos aprovados. Essa média tem-se mantido, ao longo da última década, por exemplo, entre os 27 e os 29 anos, com uma notável exceção para o ano de 2008, em que a idade média dos candidatos aprovados baixou para menos de 25 anos.

Essa ampla difusão e variada diversidade na busca por novos diplomatas não foi feita em detrimento da busca de excelência. As provas do Concurso de Admissão mantêm a mesma rigidez e nível de exigência, requerendo dos candidatos não apenas conhecimento aprofundado das matérias mas demonstração de capacidade de exposição e expressão e agilidade na concatenação de conceitos e conhecimentos diversos. Assim, após uma prova de seleção inicial de múltipla escolha que aprova um número limitado de candidatos,

as provas seguintes passam a consistir de redações sobre temas do programa das diversas disciplinas, cujo conhecimento é exigido e que são, atualmente: português, espanhol, francês, inglês, história do Brasil, história mundial, geografia, relações internacionais, noções de economia e noções de direito internacional.

Para ter-se ideia do grau de exigência dos exames e da capacidade requerida dos candidatos, basta dizer que o Concurso de Admissão consiste, além da prova de seleção inicial, que já contempla cerca de trezentas questões, os conhecimentos básicos do vasto programa estipulado, mais nove provas escritas em que os candidatos devem produzir redações de diversas extensões sobre as disciplinas enumeradas acima. A dimensão que significa o esforço dos candidatos pode ser medida pelo tempo total de provas em cada concurso, que é de cerca de 33 horas. Do mesmo modo, estima-se em pouco mais de 44 a quantidade total de páginas que devem ser produzidas por cada candidato em todas as provas, ao longo do concurso. Registre-se, ademais, como demonstração do esforço de excelência buscado pelo Instituto Rio Branco na avaliação das provas, que as nove bancas examinadoras responsáveis pela correção das provas das referidas disciplinas são integradas por mais de trinta examinadores, escolhidos dentre diplomatas especialistas nas matérias, conceituados professores universitários e renomadas autoridades dedicadas àquelas diversas matérias.

O Curso de Formação tem variado ao longo dos tempos em sua duração. Já foi um curso de dois anos e consiste, hoje, em um ano de aulas e mais meio ano de aulas e módulos didáticos profissionalizantes. Uma vez aprovados no concurso de ingresso, os candidatos são nomeados e empossados na classe inicial de terceiros-secretários da Carreira de Diplomata do Serviço Exterior. Antes, porém, de iniciarem sua atividade profissional, devem

cursar o Curso de Formação do Instituto e nele serem aprovados, para serem confirmados no serviço público federal.

Durante o primeiro ano de aulas, os alunos são chamados a aprimorar seus conhecimentos das matérias que já foram objeto de exames durante o Concurso de Admissão, especialmente por meio do estudo de suas relações com a história e a prática da política externa brasileira, em disciplinas como história das relações diplomáticas do Brasil, pensamento diplomático brasileiro, história da América do Sul, teoria geral do Estado, etc. Continuam, igualmente, os estudos dos idiomas espanhol, francês e inglês e devem, além deles, escolher um quarto idioma para estudo, dentre o árabe, o chinês e o russo, que lhes são oferecidos. Ademais, integram, também, a grade de disciplinas, matérias que se poderiam chamar de práticas profissionalizantes e que abordam a prática diplomática a respeito de temas como promoção cultural, promoção comercial, atendimento consular, cerimonial e protocolo, linguagem diplomática, organização e métodos de trabalho do ministério, planejamento diplomático, diplomacia dos direitos humanos e temas sociais, diplomacia do desenvolvimento, orientação profissional.

Durante o terceiro semestre letivo, os alunos devem cursar séries de módulos temáticos que não possuem mais um programa disciplinar rígido, mas que propõem abordagens diferenciadas de temas do interesse da formação do diplomata brasileiro. A cada uma ou duas semanas, são chamados a discutir com os alunos a respeito daqueles temas altas autoridades do governo, da academia, da iniciativa privada, das organizações sociais, do mundo político, etc, de modo a proporcionar-lhes uma visão abrangente do entendimento diversificado que a sociedade brasileira tem sobre determinado problema ou aspecto da atualidade nacional ou internacional. Assim como para as demais disciplinas do curso,

também para os módulos é exigida dos alunos a aprovação em prova final que aborda alguns dos diversos temas tratados.

Na última edição do curso, a título de exemplo, foram discutidos, entre outros, no âmbito daqueles módulos temáticos, situações relativas ao sistema mundial de comércio, desarmamento e não proliferação, relações entre a diplomacia e a imprensa, assistência a comunidades brasileiras no exterior e problemas migratórios, solução pacífica de controvérsias e conflitos internacionais, tratamento internacional dos direitos humanos e problemas atuais da sociedade brasileira.

Concomitantemente às atividades curriculares de seu curso regular, o Instituto organiza e recebe a visita extracurricular de palestrantes altamente especializados ou de chanceleres e ministros de outros países em visita ao Brasil, que expõem aos alunos e com eles debatem suas visões específicas de determinado tema de atualidade internacional. No primeiro semestre de 2015, 46 personalidades debateram com os alunos, sendo cinco ministros ou vice-ministros estrangeiros de relações exteriores e quatro ministros de Estado brasileiros, além de embaixadores brasileiros e estrangeiros.

Durante o terceiro semestre do curso, ademais da série de módulos temáticos referida, os alunos cumprem estágios de trabalho, na parte da tarde, em diversas áreas da Secretaria de Estado. A finalidade desses estágios é proporcionar ao futuro diplomata um primeiro contato profissional com diversos âmbitos da atividade do diplomata em serviço em Brasília. Assim, os alunos podem optar, atualmente, por duas áreas diferentes do Ministério, expondo-se ao trabalho bilateral, multilateral, cultural, protocolar, consular, comercial, econômico, de direitos humanos, etc.

Do mesmo modo que para o curso de formação, o mérito pauta a participação dos alunos no Curso de Aperfeiçoamento

de Diplomatas – CAD, para segundos-secretários e no Curso de Altos Estudos – CAE, para conselheiros. Ambos são amplamente procurados pelos diplomatas e a grande maioria de todos os habilitados a fazê-los inscrevem-se tempestivamente e neles são aprovados.

O Curso de Atualização de Diplomatas, conforme seu próprio nome esclarece, é voltado para uma atualização dos jovens segundos-secretários a respeito da atualidade internacional e nacional brasileira. Os alunos são chamados a concentrar-se no aprimoramento do estudo de três ou quatro temas, em torno dos quais são exigidas leituras, são feitas palestras e são organizadas mesas-redondas. Ao término do curso, que dura cerca de três ou quatro semanas, os alunos devem submeter-se a provas práticas relativas a cada uma das disciplinas tratadas. A última edição do Curso, a 63ª, consistiu, por exemplo, no estudo das disciplinas: política internacional contemporânea; economia e política econômica internacional; sociedade brasileira e direitos humanos; e direito internacional aplicado. Participaram das exposições e discussões sobre esses temas cerca de cinquenta palestrantes.

Também com relação ao Curso de Altos Estudos, a crescente variedade e diversidade de seus trabalhos tem sido uma característica constante, a par da alta qualidade de seus resultados. Desde sua criação, em 1979, já foram realizadas 58 edições do CAE, que ensejaram a produção de mais de 650 trabalhos monográficos – uma extraordinária média de cerca de vinte trabalhos por ano – a respeito dos mais diversos temas de interesse para a política externa brasileira, para a diplomacia e a historiografia diplomática. Grande parte desses trabalhos, inclusive, foi já publicada pelo próprio Ministério das Relações Exteriores, por meio da Fundação Alexandre de Gusmão, ou por editoras comerciais ou universitárias. Essas publicações têm-se revelado de grande utilidade e interesse para benefício do público estudioso de relações

internacionais. Esse público, convém assinalar, ultimamente, tem crescido de forma exponencial em todas as regiões do Brasil, em virtude da criação de inúmeros centros e institutos voltados para o assunto, vinculados a universidades públicas ou privadas ou amparados por diversas fundações independentes.

O Curso de Altos Estudos envolve uma preparação, por parte do conselheiro candidato, que representa no mínimo um ano e meio de trabalho. O primeiro passo é a elaboração de um projeto de tese, que deve consubstanciar em cerca de vinte páginas o tema a ser tratado, sua importância e relevância para a diplomacia brasileira, a maneira como o tema será abordado, as eventuais dificuldades ou facilidades que o autor espera encontrar ao longo de seu estudo, uma bibliografia básica que pretende utilizar e eventuais entrevistas que pretenda fazer com personalidades relacionadas ao desenvolvimento do tema. O projeto é encaminhado à apreciação de uma comissão integrada por ministros e embaixadores da carreira de diplomata que o aprova ou não, com as observações que julgar pertinentes a seu desenvolvimento. Sendo o projeto aceito, o conselheiro disporá de pelo menos seis meses para redigir seu trabalho, que deve conter entre 150 e 200 páginas. Esse trabalho é, então, submetido à consideração de uma banca examinadora, composta por diplomatas e um relator externo, não pertencente aos quadros diplomáticos e que seja uma reconhecida autoridade no tema de que trata cada trabalho. Essa banca pode aceitar o trabalho para a fase final do curso que é sua defesa oral ou recusá-lo, por motivos que deve expor detalhadamente. Se o trabalho não for aceito, a banca pode recusá-lo *in limine* ou sugerir modificações de modo que possa ser submetido ao curso seguinte. Aceito o trabalho, o conselheiro deve sustentá-lo diante da banca em arguição oral com audiência aberta aos demais funcionários da carreira de diplomata. A banca, após a arguição oral, aprova ou reprova o candidato. O grau de exigência do CAE tem levado os

conselheiros a esmerar-se na produção de seu trabalho. O resultado disso é que uma proporção muito pequena dos candidatos que são levados à arguição oral é reprovada e o nível dos trabalhos leva àquele interesse em sua publicação.

O Instituto Rio Branco contribui, também, para a formação e capacitação de diplomatas estrangeiros. Em 1976, foi criado o programa de bolsistas estrangeiros, pelo qual são oferecidas passagens e bolsas de estudos a jovens de outros países. Esses jovens são indicados por seus respetivos governos, que assumem o compromisso de integrá-los, posteriormente, em seu serviço diplomático.

Nos 38 anos de existência do programa de bolsistas estrangeiros, o Instituto Rio Branco já formou mais de duzentos bolsistas, dos quais a imensa maioria continua até hoje a integrar o serviço exterior de seus países. Os estrangeiros, neste programa, incorporam-se totalmente ao Curso de Formação de Diplomatas do Instituto e seguem o mesmo programa de disciplinas que os alunos brasileiros ao longo de um ano de estudos. Ademais das disciplinas regulares, os alunos estrangeiros cursam, também, aulas de reforço em língua portuguesa e aulas sobre cultura e civilização brasileira. É-lhes, também, facultada a escolha de uma quarta língua, dentre árabe, chinês ou russo, ademais do estudo do espanhol, francês e inglês.

É um orgulho para o Instituto Rio Branco contar com ex-alunos bolsistas que hoje ocupam postos de destaque no serviço exterior de seus países, inclusive, alguns ministros de Relações Exteriores e vários embaixadores, muitos dos quais representando seus países no Brasil, depois de uma carreira de sucesso em suas chancelarias.

Dentro do esforço de cooperação com outros países nas atividades de formação e capacitação de pessoal do serviço

diplomático, o Instituto Rio Branco tem sido levado a realizar, também, alguns cursos temáticos no exterior.

Professores do Instituto e alguns diplomatas brasileiros especialistas em determinados temas são enviados por breve período à chancelaria de outro país e ali conduzem um curso intensivo de breve duração, geralmente sobre aspectos práticos da carreira diplomática, como protocolo e atendimento consular, e também sobre temas da atualidade internacional regional e mundial, do interesse mútuo do Brasil e do país ou região onde estes cursos são realizados. Essa não é, entretanto, uma atividade corriqueira do Instituto e sua realização depende, em muito, das condições oferecidas pela outra parte e das disponibilidades orçamentárias de cada ano.

Ao longo do tempo, o Instituto Rio Branco tem procurado concentrar-se naquelas atividades que se vão mostrando mais estreitamente ligadas à formação e capacitação dos diplomatas, o que significou, por exemplo, o encerramento de sua atividade editorial. O Instituto publica hoje apenas uma revista anual, preparada integralmente pelos alunos do Curso de Preparação, intitulada "Juca". De qualquer modo, o Ministério das Relações Exteriores dispõe, neste campo específico, de toda a competência desenvolvida pela Fundação Alexandre de Gusmão e pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, que contam já com um amplo e fértil acervo editorial em torno dos temas das relações internacionais e da diplomacia. Tal é a relevância e abrangência desse acervo que, atualmente, é a própria Funag quem publica os manuais de preparação para os Concursos de Admissão do Instituto Rio Branco.

Finalmente, cumpre registrar que o Instituto Rio Branco, desde que se instalou em sua sede própria em Brasília, há cerca de quinze anos, pôde dispor de um amplo auditório, que não

apenas utiliza para suas próprias palestras e seminários mas que abre à utilização de outras áreas do próprio ministério e de outras instituições e organismos que pretendam realizar atividades de alguma maneira relacionadas com as relações internacionais e a diplomacia. Essa disponibilidade é também benéfica, de certo modo, para o desenrolar do Curso de Preparação, pois, com frequência, os alunos são chamados a participar ou a assistir a tais eventos, com benefício natural para sua formação.



A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

Robby Dewnarain Ramlakhan

Diplomata de carreira. Realizou seus estudos no Instituto Rio Branco (1986-1987). Foi ministro das Relações Exteriores do Suriname (1991) e secretário permanente adjunto encarregado dos Processos de Integração no Ministério das Relações Exteriores de seu país (2006-2011). Desde 2006, é embaixador em missão especial. Atua como secretário permanente para assuntos de relações exteriores desde 2011. Atuou como assessor político e chefe do Departamento das Américas no Ministério das Relações Exteriores do Suriname (1991-1997). Entre 1998 e 2005, exerceu o cargo de ministro plenipotenciário na Embaixada do Suriname em Brasília e, em 1999, em Beijing. Integrou e presidiu diversas

delegações de seu país em órgãos internacionais tais como Procitropicos (1998), Cepal (1998) e Unasul (2004-2006). Em 2006, exerceu o cargo de coordenador nacional da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Também foi o ponto focal do Ministério das Relações Exteriores do Suriname para a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), entre 1995 e 1997, e representante na IX Reunião de Ministros das Relações Exteriores da OTCA, realizada em Iquitos, Peru, em 2005. Foi palestrante no Curso para Diplomatas da América do Sul, no Rio de Janeiro, Brasil, em 2007 e 2008. Em julho de 2012, assumiu o cargo de Secretário-Geral da OTCA.

A região amazônica é fundamental tanto para os países amazônicos quanto para o mundo em geral.

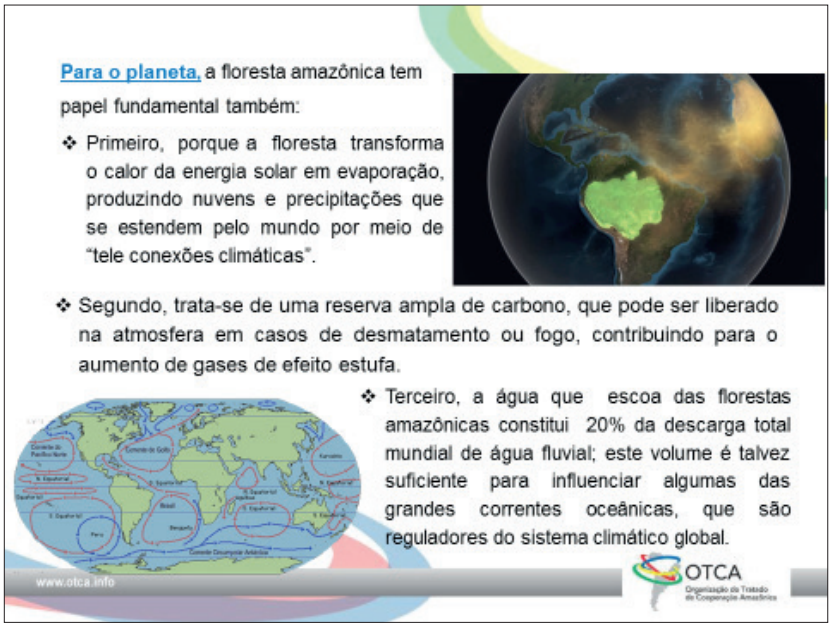
Para os países amazônicos, o principal desafio está na inclusão dos territórios amazônicos nos processos nacionais de desenvolvimento sustentável. Para o mundo, a relevância da Amazônia está na sua contribuição para combater o efeito estufa e as mudanças climáticas.

Para poder falar sobre a Amazônia, é preciso conhecer antes a região amazônica para melhor compreender a sua importância para a região e para o mundo.



A Amazônia também:

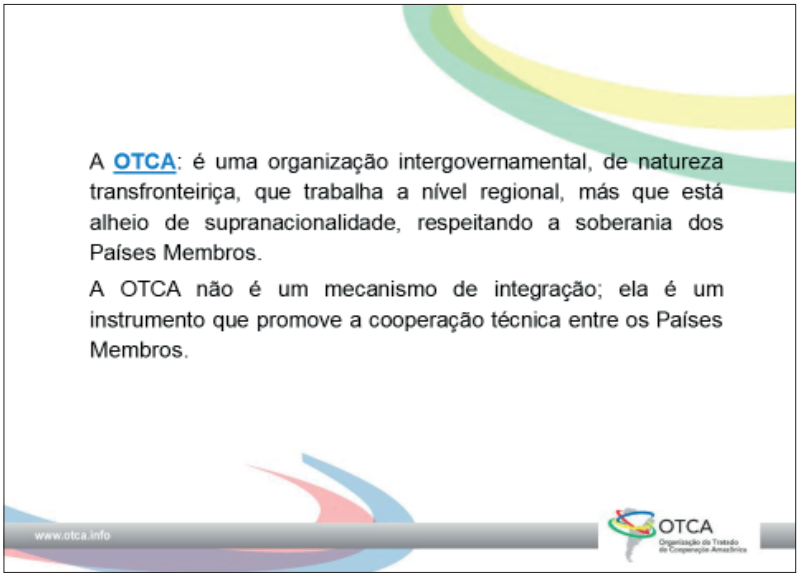
- é a maior floresta tropical do mundo;
- contém 20% de toda a água doce do planeta;
- é um ecossistema único;
- tem uma biodiversidade de aproximadamente um quarto de todas as espécies do mundo;
- tem trinta mil espécies de plantas vasculares, incluindo de cinco mil a dez mil espécies de árvores; deste total, dois mil foram classificadas por sua utilização na alimentação, na medicina e outros fins.

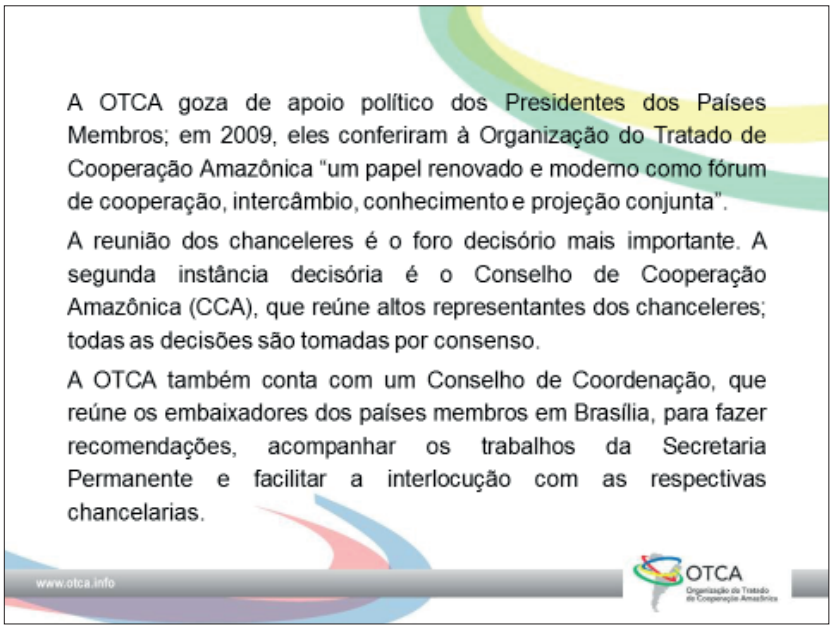


Considerando a importância da Amazônia, os países amazônicos resolveram intensificar a cooperação regional para buscar um equilíbrio entre conservação da região amazônica e

desenvolvimento sustentável. Foi nesse âmbito que assinaram o Tratado de Cooperação Amazônica no dia 3 de julho de 1978.







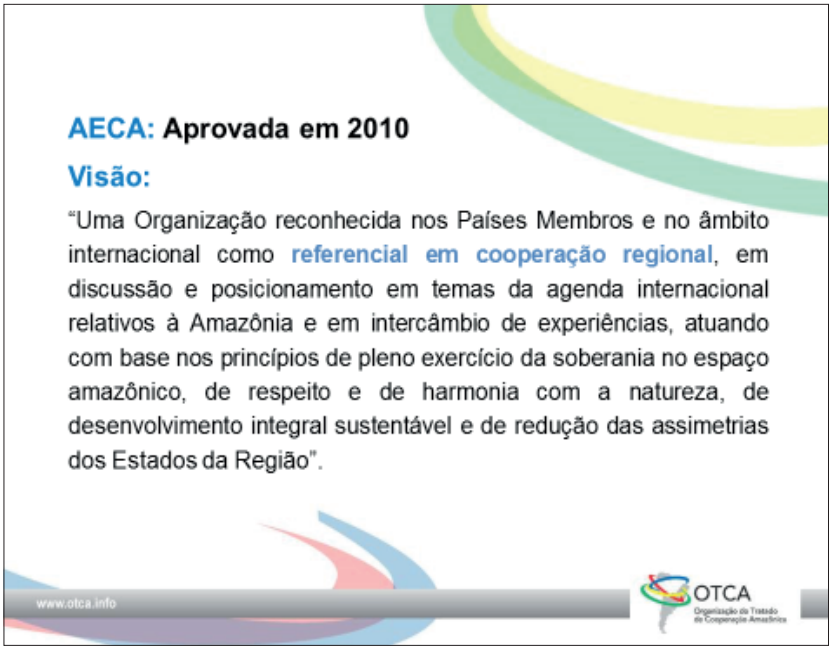
A Secretaria Permanente fica em Brasília, aliás, a OTCA é o único organismo internacional sediado no Brasil. A SP/OTCA tem papel de:

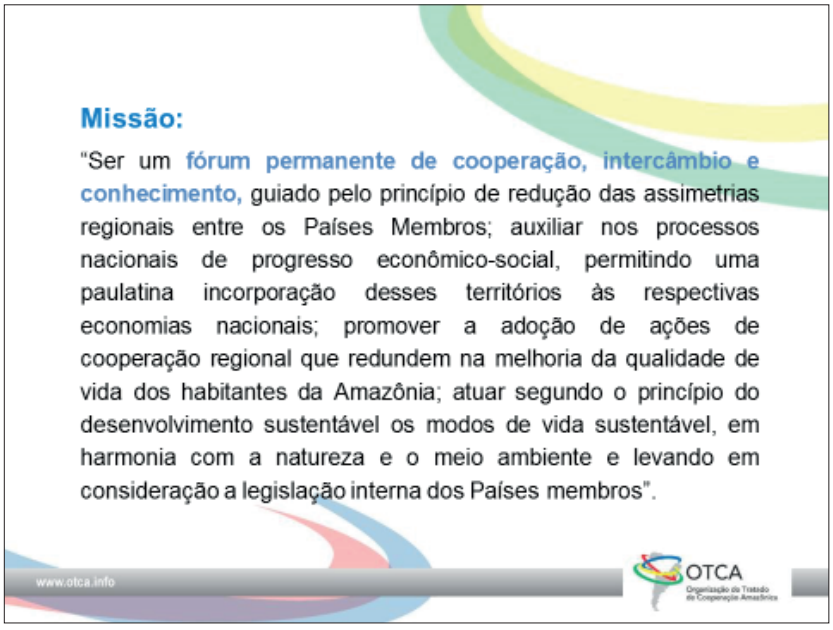
- articuladora para gerar consensos entre os países-membros;
- facilitadora para estabelecer espaços para o diálogo político/técnico;
- coordenadora para administrar e conduzir a execução dos planos e atividades em todos os países-membros;
- gestora de apoio para identificar fontes de financiamento;
- geradora de informação para produzir conhecimento a partir de intercâmbio de experiências;
- promotora de ações para fortalecimento institucional dos países-membros.

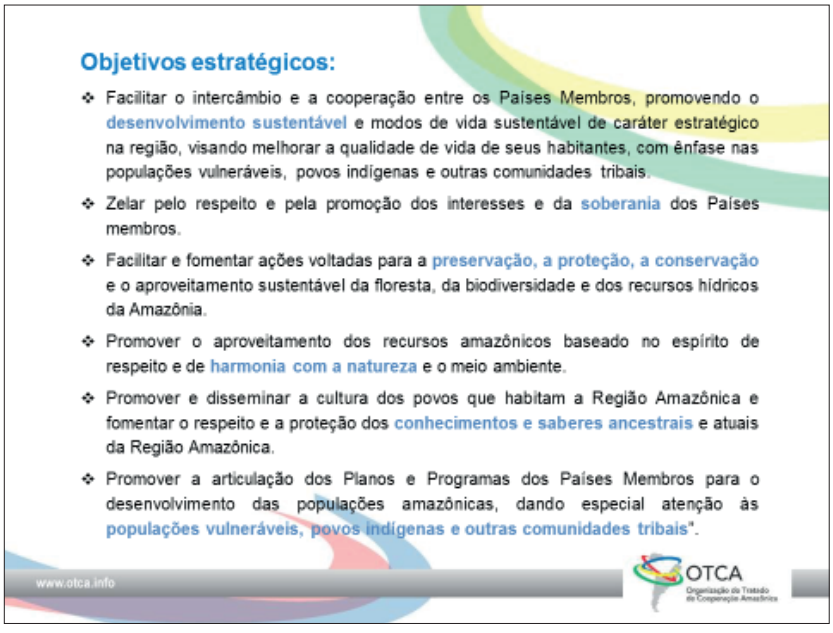
Nota-se que o papel de "executora" não está nesta lista, simplesmente por que são os próprios países que executam as decisões tomadas; a SP apenas providencia apoio técnico e financeiro.

Em 2010, os chanceleres aprovaram a atual Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica; essa Agenda incorpora programas, projetos e atividades identificados pelos próprios países.

Ela inclui visão, missão e objetivos estratégicos da OTCA.



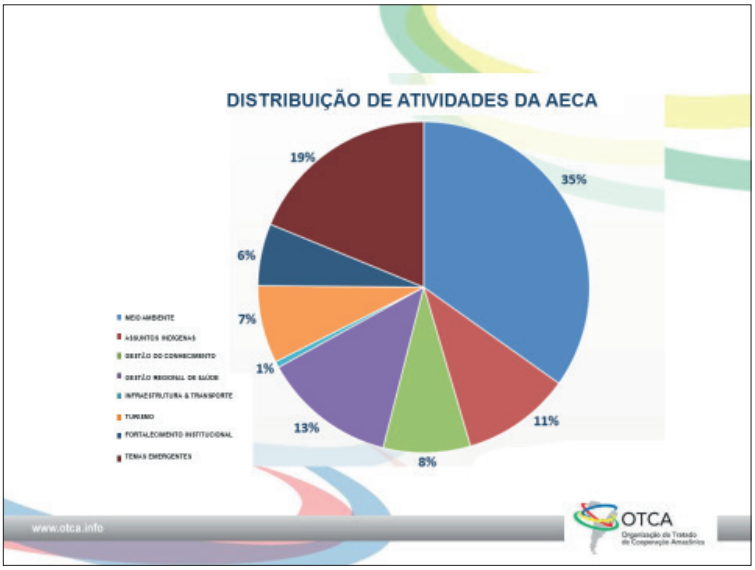

Missão:
"Ser um fórum permanente de cooperação, intercâmbio e conhecimento, guiado pelo princípio de redução das assimetrias regionais entre os Países Membros; auxiliar nos processos nacionais de progresso econômico-social, permitindo uma paulatina incorporação desses territórios às respectivas economias nacionais; promover a adoção de ações de cooperação regional que redundem na melhoria da qualidade de vida dos habitantes da Amazônia; atuar segundo o princípio do desenvolvimento sustentável os modos de vida sustentável, em harmonia com a natureza e o meio ambiente e levando em consideração a legislação interna dos Países membros".
www.otca.info
OTCA


Objetivos estratégicos:
Facilitar o intercâmbio e a cooperação entre os Países Membros, promovendo o desenvolvimento sustentável e modos de vida sustentável de caráter estratégico na região, visando melhorar a qualidade de vida de seus habitantes, com ênfase nas populações vulneráveis, povos indígenas e outras comunidades tribais.
Zelar pelo respeito e pela promoção dos interesses e da soberania dos Países membros.
Facilitar e fomentar ações voltadas para a preservação, a proteção, a conservação e o aproveitamento sustentável da floresta, da biodiversidade e dos recursos hídricos da Amazônia.
Promover o aproveitamento dos recursos amazônicos baseado no espírito de respeito e de harmonia com a natureza e o meio ambiente.
Promover e disseminar a cultura dos povos que habitam a Região Amazônica e fomentar o respeito e a proteção dos conhecimentos e saberes ancestrais e atuais da Região Amazônica.
Promover a articulação dos Planos e Programas dos Países Membros para o desenvolvimento das populações amazônicas, dando especial atenção às populações vulneráveis, povos indígenas e outras comunidades tribais".
www.otca.info
OTCA

Ela também traz uma abordagem temática que integra os âmbitos do Tratado.

MATRIZ SÍNTESE DO PLANO

VISÃO DA AMAZÔNIA E DA OTCA				
	CONTEÚDO TEMÁTICO GERAL	EIXOS DE ABORDAGEM TRANSVERSAL		
		Conservação e uso sustentável dos recursos naturais renováveis	Desenvolvimento sustentável	
AGENDAS SETORIAIS	Conservação e uso sustentável dos recursos naturais renováveis.	• Florestas. • Recursos hídricos. • Gestão, monitoramento e controle de espécies da fauna e da flora selvagens ameaçadas pelo comércio. • Áreas Protegidas. • Uso sustentável da biodiversidade e promoção do biocomércio. • Pesquisa, tecnologia e inovação em biodiversidade amazônica.		MISSÃO E OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
	Assuntos Indígenas.	• Povos Indígenas em isolamento voluntário e em contato inicial. • Proteção dos conhecimentos tradicionais dos Povos Indígenas e outras comunidades tribais. • Terras e territórios indígenas e outras comunidades tribais. • Novos temas.		
	Gestão do conhecimento e intercâmbio de informação.			
	Gestão regional de saúde.	• Coordenação com outras iniciatvas. • Vigilância epidemiológica. • Saude ambiental. • Desenvolvimento de sistemas de saúde. • Tecnologias para melhorar a eficiência e eficácia de intervenções em saúde. • Determinantes de saúde na Amazônia. • Políticas de recursos humanos para a Amazônia. • Impulso, fortalecimento e consolidação da investigação na Amazônia. • Financiamento da agenda de saúde.		
	Infraestrutura e transporte.	• Infraestrutura de transporte. • Navegação comercial.		
	Turismo.	• Sistematização da informação turística na Amazônia. • Criação de circuitos regionais integrados. • Desenvolvimento do turismo de base comunitária ambientalmente sustentável. • Fortalecimento da imagem turística da Amazônia. • Proposta para contar com um mecanismo de financiamento regional de turismo.		
	Fortalecimento institucional, financeiro e jurídico.			
	Temas emergentes.	• Mudanças Climáticas. • Desenvolvimento Regional. • Energia.		
MAPA DE ATIVIDADES E PAPEL DA SP/OTCA				

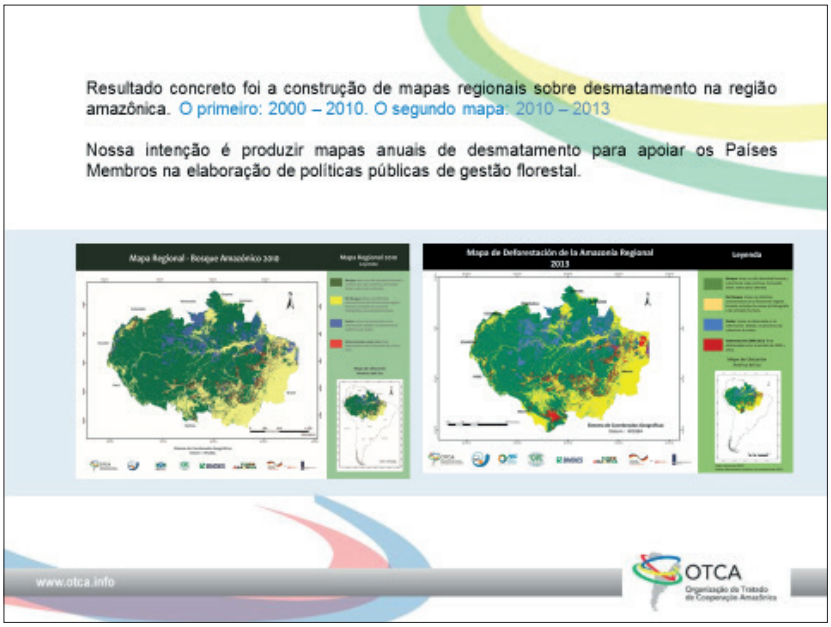


Trata-se de uma abordagem temática e holística; isso reflete a determinação dos países-membros de responder de forma integral aos desafios da região amazônica. Fortalece também, o papel da OTCA no processo de desenvolvimento sustentável.

Avanços até agora:



Outro resultado concreto foi a construção de mapas regionais sobre o desmatamento na região amazônica.



O primeiro mapa foi apresentado em dezembro passado em Lima, durante a Cúpula sobre Mudanças Climáticas.

O segundo mapa está sendo apresentado agora mesmo durante o Foro das Nações Unidas sobre Florestas.

A nossa intenção é produzir mapas anuais de desmatamento para apoiar os países-membros na elaboração de políticas públicas de gestão florestal.

1. Na área de recursos hídricos, nós realizamos estudos diagnósticos em cada país e elaboramos um Plano Estratégico de Ações. Neste âmbito, nós treinamos perto de duzentos técnicos dos outros países-membros, com apoio da ANA-BR, para apoiar uma abordagem regional da gestão hídrica.

2. Na área de biodiversidade, nós conseguimos um acordo de cooperação com o Banco Alemão para Desenvolvimento para o financiamento de um programa de Espécies de Flora e Fauna ameaçadas pelo Comércio Ilegal.
3. Na área de povos indígenas, os países-membros conseguiram estabelecer uma agenda regional para os Povos em Isolamento Voluntário e em Contato Inicial. Esta agenda também inclui a proteção dos conhecimentos ancestrais e da cultura tradicional.
4. Na área de saúde, nós conseguimos estabelecer um Sistema Regional de Vigilância Epidemiológica e Saúde Ambiental, para poder cuidar eficientemente da saúde dos povos amazônicos no âmbito regional.
5. Nós conseguimos avanços importantes na área de conhecimento próprio da Amazônia. Grande parte da produção científica sobre a Amazônia é feita em centros científicos fora da região amazônica. Nós conseguimos avançar com o estabelecimento de um Observatório Amazônico Regional e de uma Rede de Centros de Pesquisas Amazônicas. Essas iniciativas vão promover pesquisas científicas nos próprios países e facilitar o intercâmbio de informações entre pesquisadores e instituições da Amazônia.
6. A interação com a sociedade civil é muito mais frequente; por muito tempo a OTCA era algo exclusivamente para os governos. Cobranças dos povos amazônicos, aproximação com a sociedade civil, inclusão social e uma agenda produtiva começam a ganhar destaque na agenda da OTCA.

8. Com referência à adaptação às mudanças climáticas, nós executamos três projetos pilotos:

- na ilha de Marajó, no Brasil, para medir o impacto da elevação do nível do mar nas comunidades costeiras;



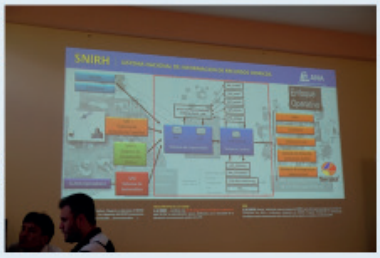
www.otca.info

OTCA
Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

- na área de fronteira entre Brasil-Bolívia-Peru, para instalar um sistema de alerta prévio em caso de enchentes e







www.otca.info

OTCA
Organização do Tratado de Cooperação Amazônica



Estes resultados beneficiam diretamente 1,5 milhão de pessoas e vão servir de insumo para a aplicação em outras áreas da Amazônia.

Financiamento:

A OTCA conta com dois tipos de financiamento:

1. as quotas pagas pelos países-membros, que servem para pagar os custos operacionais da Secretaria Permanente; e
2. um segundo tipo de financiamento que vem de fontes de cooperação para financiar os programas, os projetos e as atividades da OTCA.

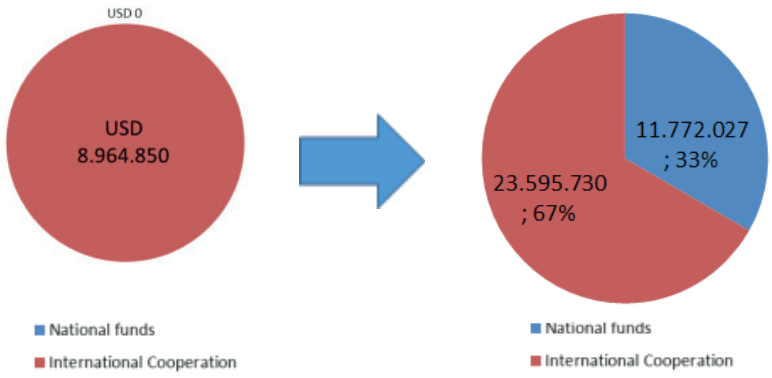
Fontes de financiamento:

Funding contracts (28/02/2015)

Code	Source of funds	Project	Amount (US$)	Date of completion	Duration	Implementation Rate (%)
1. NATIONAL FUNDS						
1	ANA/Brasil	Acción Regional en el Área de Recursos Hídricos	1.200.000	jun-16	48	52%
2	BNDES/Brasil	Monitoreo de la Cobertura Forestal	10.414.787	set-18	60	22%
3	SAE/Brasil	Apoyo a la Agenda Social Amazónica	157.240	set-15	34	51%
		Subtotal	***11.772.027***			
2. INTERNATIONAL COOPERATION						
4	BID	Protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntário	800.000	fev-15	49	98%
5	GEF/PNUMA	Gestión Integrada y Sostenible de los Recursos Hídricos	7.000.000	dez-16	79	56%
6	GIZ (Holanda/Alemania)	Funcionamiento de la Unidad Técnica de Apoyo	594.068	dez-15	31	54%
7	GIZ (Holanda/Alemania)	Monitoreo de la Cobertura Forestal	264.571	dez-15	35	87%
8	KFW	Formulación de Proyecto Regional en Conservación de Biodiversidad, Protección de Bosques y Cambio Climático	538.400	fev-15	45	95%
9	KFW	Gestión, Monitoreo y Control de Especies de Flora y Fauna Nativa Amenazadas por el Comércio	11.000.000	dez-20	74	0%
10	OIMT	Armonización de Critérios e Indicadores de Manejo Forestal Sostenido	107.000	abr-13	35	99%
11	OIMT	Monitoreo de la Cobertura Forestal	971.467	jun-15	61	82%
12	OIMT	Manejo Forestal Ecologicamente Responsable en Bosques Manejados	1.320.224	ene-16	36	4%
		Subtotal	***22.595.730***			
		TOTAL	**34.367.757**			

Tasas de cambio utilizadas:
US$ 1 = R$ 2,275
€ 1 = US$ 1,346

Financiamento: 2010 - 2015



2010 2015

Até 2010, a OTCA dependia em 100% da cooperação internacional para financiar a cooperação amazônica.

Esta situação não é coerente com o princípio de soberania e por isso os países-membros decidiram aumentar a nossa autonomia financeira.

Nosso orçamento, que era de US$ 8,9 milhões em 2010, subiu para US$ 34 milhões em 2015 em razão de novos contratos de cooperação. Adicionalmente, nós conseguimos diminuir o financiamento externo, que era de 100% em 2010, para 63% em 2015, sem prejudicar a estrutura operacional da OTCA.

Desafios para o desenvolvimento sustentável da Amazônia:

1º: **A Agenda da OTCA precisa de uma atualização,** para incluir as novas cobranças, desafios e oportunidades. Nós realizamos consultas nacionais em todos os países-membros, com a participação de muitos atores envolvidos na questão amazônica. Ficou evidente a necessidade de uma agenda produtiva e maior inclusão social.

2º: **A OTCA tem que se aproximar mais ainda da sociedade amazônica.** Atividades do governo sozinho não vão atender as necessidades das populações amazônicas; estas podem ser completadas pelas atividades das ONGs e Organizações de Base Comunitária.

3º: **Temos que captar mais recursos financeiros provenientes dos próprios países.** A dependência financeira de fontes externas fere o princípio da soberania. Precisamos de mais esforços internos para aumentar a nossa autonomia financeira, por meio de fontes públicas ou capital privado.

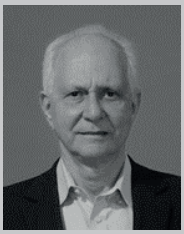
4º: **Precisamos dar mais visibilidade à OTCA.** Infelizmente, o conhecimento sobre a OTCA fica restrito a um pequeno grupo de autoridades governamentais e colaboradores internacionais.

Precisamos expandir o nosso alcance, para envolver e promover uma interação forte com os interlocutores da questão amazônica.

5º: **Temos que estabelecer uma agenda sul-americana integrada para o meio ambiente e para a cooperação Sul-Sul.** Isto é importante para evitar duplicação e fortalecer o papel da OTCA como referência continental para o meio ambiente e cooperação técnica.

Para concluir:

A Amazônia é a segunda região mais vulnerável do planeta, depois do Ártico, por motivo de queima de combustível fósseis, desmatamento ilegal, incêndios florestais, mineração ilegal, obras de infraestrutura, poluição de água, etc. Sendo um mecanismo de cooperação transfronteiriça, a OTCA tem condições de transformar-se em uma ferramenta fundamental para o desenvolvimento sustentável e equilibrado. A Amazônia, para nós, não é somente um espaço geográfico; é uma identidade, uma cultura, uma oportunidade de beneficiar os povos amazônicos.



A integração da infraestrutura econômica da América do Sul

Luiz Alfredo Salomão[1]

Graduado em Engenharia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1968). Especialista em Análise Econômica pelo CENDEC/MP. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Políticas Públicas. É coordenador-geral e professor da Escola de Políticas Públicas e Governo desde 1995.

1 Diretor da Escola de Políticas Públicas e Gestão Governamental – IUPERJ/UCAM.

1. Introdução – As dificuldades a vencer

O processo de integração regional é sempre multidimensional e com potencial de aceleração condicionado pelas sinergias que puderem ser exploradas em função do desenvolvimento de cada uma das dimensões: comercial, das cadeias produtivas, monetário-financeira, das infraestruturas econômicas, cultural, laboral, etc.

No que tange à América do Sul, a componente que talvez tivesse maior potencial de aceleração do processo de integração seria a integração físico-territorial do subcontinente, na medida em que facilitaria as trocas comerciais, as viagens internacionais entre os países da região, as comunicações, o intercâmbio cultural, o aproveitamento racional dos recursos naturais etc.

Lamentavelmente, porém, por razões histórico-econômicas, geográficas, demográficas e econômico-financeiras, a integração das infraestruturas físicas de serviços de transportes, energia, telecomunicações seja a componente mais difícil de desenvolver do processo integracionista.

A Europa – sempre invocada como região paradigma de processos de integração – desde o Império Romano desenvolveu vias de comunicação e transportes entre suas diversas sub-regiões, que facilitaram, ao longo do tempo, intenso intercâmbio de mercadorias e serviços, viabilizaram migrações e ocupações de espaços territoriais antes ociosos em um processo não interrompido pelo surgimento dos estados-nação, a partir do século XIV.

O território da Europa não apresenta grandes barreiras geográficas, sendo seu ponto culminante, na parte ocidental, o Monte Branco, com 4.800 metros de altitude. Os Alpes, que são a cadeia montanhosa mais elevada da Europa ocidental, ocupam aproximadamente 200.000 km^2 e, somados aos montes Apeninos, Pirineus, Maciço Central e o Planalto de Castilha, não chegam a representar sequer um quinto da área ocupada pelos Andes, de 3.400.000 km^2.

Os Andes são a mais extensa cordilheira contínua do globo terrestre e estendem-se por quase oito mil quilômetros. Se começasse em Lisboa e fosse orientada na direção de Moscou, em linha reta, a cordilheira ultrapassaria a capital russa (3.900 km de Lisboa a Moscou) e prosseguiria até mergulhar no Oceano Ártico. Seu ponto culminante é o Aconcágua com 6.900 metros de altitude.

O Mapa I seguinte ilustra comparativamente as dimensões da cordilheira dos Andes com o território da Europa.

Essa maravilha, que abriga ricas jazidas de petróleo, gás e muitos outros minerais (ouro, prata, cobre, estanho etc.), além de terras férteis e grande variedade de grãos e olerícolas, é, no entanto, uma barreira geográfica que dificulta a integração dos países andinos com aqueles que estão a leste da Cordilheira.

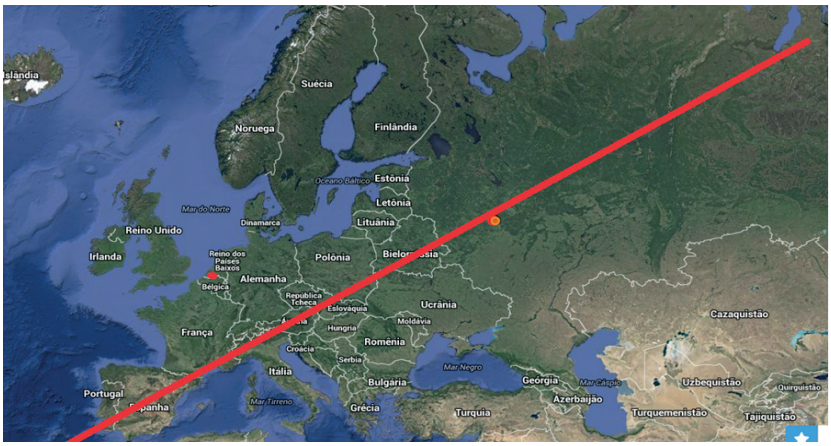
Some-se a esse obstáculo natural ao transporte de cargas, energia e pessoas, representado pelos Andes, um outro: a imensa Floresta Amazônica, com cinco milhões de km^2, ou seja, a metade da área da Europa, ou ainda a metade da extensão de florestas tropicais remanescentes sobre a superfície terrestre.

A Amazônia distribui-se pelo território do Brasil (60% da área total, ou 3 milhões de km^2); Peru (13%, ou 650 mil km^2) e os restantes (27%) entre Equador, Bolívia, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa, com população extremamente rarefeita.

Enquanto a densidade demográfica do Brasil é de 23,8 hab./km² e a da América do Sul, como um todo, é de 21 hab./km², a densidade da Amazônia brasileira é de apenas 2 hab./km². Para cotejar, vale lembrar que a população da Europa ocupa seus 10 milhões de km² com densidade média de 70 hab./km².

Se forem descontadas as populações de cidades maiores, como as regiões metropolitanas de Belém e Manaus (cinco milhões de habitantes) e cidades médias, como Santarém, Rio Branco, Iquitos, Letícia etc. (mais um milhão), a demografia do restante do território inviabiliza a implantação de quaisquer tipos de infraestrutura assentada em terra (rodovias, ferrovias, redes de transmissão de energia ou de telecomunicações por cabo).

MAPA I – Extensão da cordilheira dos Andes em comparação com os territórios da Europa e da Rússia



Outra consideração importante sobre as dificuldades da integração regional está ligada à história da América do Sul, colonizada principalmente por Espanha e por Portugal, a partir do século XVI, metrópoles de pequenas populações e que estenderam seus domínios por vastas áreas do planeta. Esses impérios

territoriais foram obrigados a promover uma colonização com base na escravidão de populações indígenas locais, na importação de escravos africanos, além da importação de trabalhadores pobres da China para o Peru, bem como no desenvolvimento de economias agroexportadoras, com grandes *plantations* e atividades minerárias cuja produção era destinada à Europa.

Como resultado, formou-se um arquipélago de centros demográficos espalhados pelo continente, onde se concentrava a produção, a comercialização e o embarque das mercadorias para as metrópoles.

Em consequência, a infraestrutura econômica implantada a partir do século XIX era constituída de rodovias e ferrovias que ligavam as zonas de produção aos portos de exportação/importação, predominantemente na direção Leste-Oeste. As diferentes concentrações humanas não eram interconectadas, permanecendo como verdadeiras ilhas.

A única exceção relevante de infraestrutura de transportes e comunicações construída na direção norte-sul foi a interligação dos grandes centros representados por Lima, Buenos Aires e Bogotá.

O processo de colonização não constituiu mercados regionais interligados. Foi preciso aguardar a independência dos países sul-americanos para então, lentamente, começar a integração dos núcleos urbanos já existentes em cada território. Donde se conclui que as infraestruturas nacionais de transportes e comunicações são relativamente recentes, com menos de cem anos de existência.

Em termos de projetos de integração no subcontinente, a primeira infraestrutura viária relevante implantada foi a Carretera Pan-Americana, ligando os países da costa do Pacífico, cujas obras estenderam-se durante as décadas de 1920-1930.

Em termos de energia elétrica, o primeiro projeto binacional foi a construção da hidrelétrica de Itaipu, projeto brasileiro-

-paraguaio, durante a década dos 1970, seguido dos projetos de Yacyretá-Apipé, Salto Grande, Corpus e Garabi. A usina de Yacyretá é considerada um símbolo da incapacidade dos países da região de desenvolver projetos em conjunto: descontinuidade administrativa, escândalos acerca de fraudes e desvio de recursos, problemas técnicos na execução da obra, etc. Em consequência, Yaciretá, com 3.100 MW de capacidade, custou US$ 15 bilhões, um verdadeiro absurdo.

A escassez de recursos financeiros e, especialmente se soma à baixa capacidade dos governos dos países sul-americanos de comprovar a viabilidade técnico-econômica dos projetos comuns, aliada à também baixa capacidade de governança para executá-los. Esses têm sido os principais obstáculos a vencer para o desenvolvimento de empreendimentos capazes de promover a integração das infraestruturas econômicas e a exploração, com sinergia, dos recursos naturais da região.

2. As novas instituições multilaterais para equacionar os projetos prioritários de integração

Durante a Cúpula dos Presidentes da América do Sul, em 2000, foi decidida a criação da IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, tendo como objetivo mapear os projetos de infraestrutura que tivessem contribuição potencial para a integração do subcontinente. A IIRSA tinha representação de todos os países sul-americanos, exercidas por funcionários dos respectivos governos.

Passaram-se oito anos, durante os quais a IIRSA acumulou informações e elaborou várias versões de carteiras de projetos de integração física, por meio das redes viárias, de energia e de telecomunicações. Tais projetos, porém, raramente saíram do papel, seja por falta de projetos básicos de engenharia, seja por

falta de interessados com capacidade política para viabilizá-los junto às agências de financiamento nacionais ou multilaterais.

Em 2008, após doze reuniões de cúpula dos Presidentes Sul-Americanos, decidiu-se criar a Unasul, com muitas expectativas de que o projeto integracionista dessa vez iria adiante, graças ao entusiasmo de governos como o da Venezuela, Brasil e Argentina, especialmente.

Na 3ª. Reunião de Presidentes da Unasul, na cidade de Quito, em 2009, decidiu-se criar o Cosiplan – Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento da Unasul, cuja representação dos países seria exercida por ministros de Estado. A IIRSA foi transformada em fórum técnico do Cosiplan, com o aproveitamento do acervo de informações a respeito de centenas de projetos e ideias pró-processo de integração das infraestruturas econômicas nacionais dos países-membros.

A preservação da IIRSA como instituição, com relativa autonomia, criou certa dualidade com a atuação do Cosiplan que, em seu Plano de Ação Estratégica, inclusive, reconheceu:

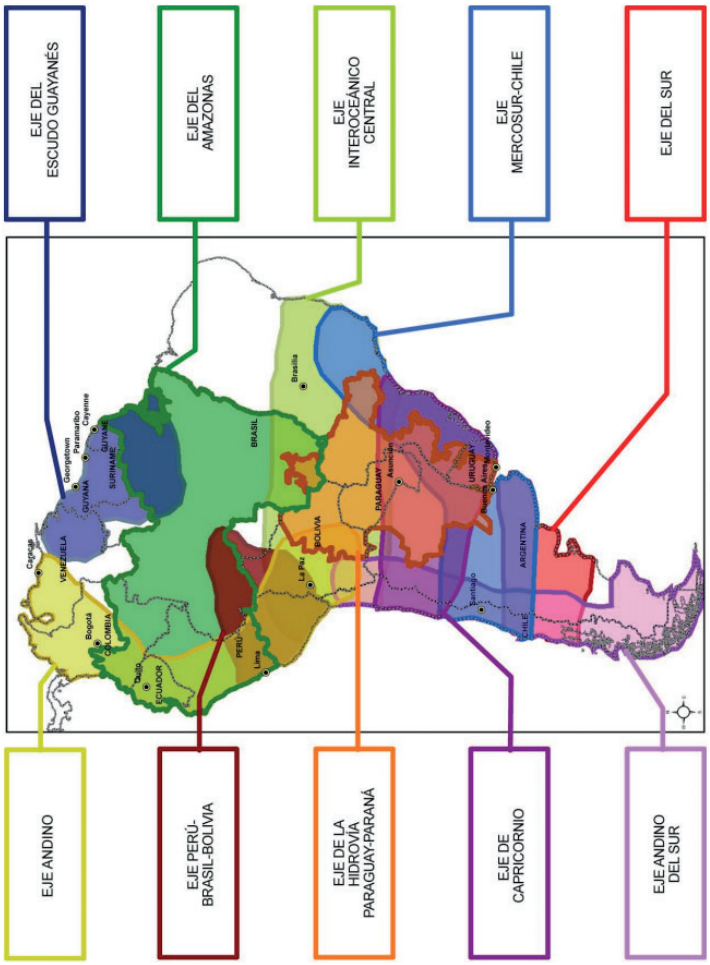
- a Metodologia de Planejamento Territorial Indicativo desenvolvida e adotada pela IIRSA;
- a carteira com 579 projetos de infraestrutura de energia, transportes e telecomunicações organizados em dez Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID);
- a Agenda de Implementação Consensual (AIC), para o período 2005-2010, correspondente a uma carteira de 31 projetos prioritários; e
- as propostas da iniciativa privada e de órgãos governamentais para o desenvolvimento e aplicação de novas ferramentas e metodologias de planejamento, incluindo o Georeferenciamento, GISE, Acompanhamento e Gestão de Risco.

A dualidade entre IIRSA e Cosiplan resulta do fato de que as duas instituições têm focos diferentes. A primeira considera e promove um conjunto enorme de projetos (579), cujo valor global estimado ascende a US$ 163 bilhões. Os projetos promovidos pela IIRSA, mas não incorporados pelo Cosiplan, em muitos casos, não passam de ideias estruturadas, estudos preliminares ou, ainda, projetos básicos. Naturalmente, não se cogita em viabilizar todo o conjunto em um horizonte de tempo razoável.

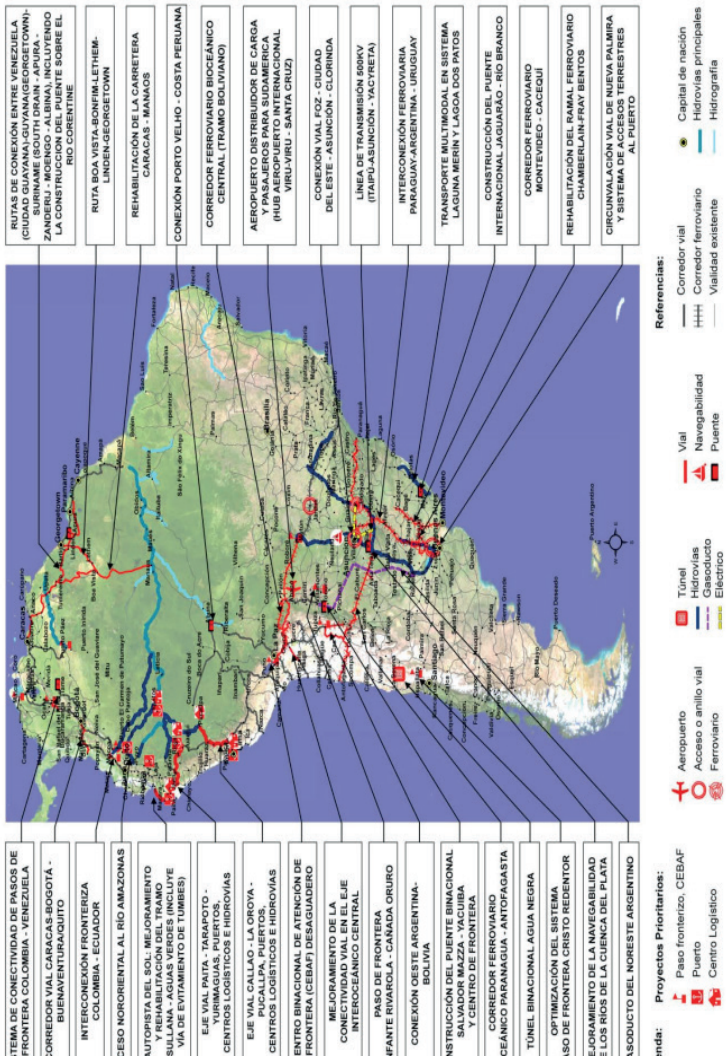
Já o Cosiplan enquadrou um conjunto menor de 31 empreendimentos estruturados, com um total de 88 projetos, que compõe a chamada Agenda de Projetos Prioritários de Integração-API, orçados em US$ 21,2 bilhões (ou seja, 13% do valor total da carteira do IIRSA). Cada empreendimento da API é composto de vários projetos, dos quais 46 estão em fase de pré-execução e 27 estão efetivamente sendo executados.

O Mapa II seguinte ilustra o posicionamento geográfico dos dez EID – Eixos de Integração e Desenvolvimento que estão em vigor com a indicação de suas respectivas áreas de abrangência. O Mapa III indica a localização de cada um dos 31 empreendimentos estruturados da API do Cosiplan.

MAPA II – América do Sul: Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID)



MAPA III – Empreendimentos estruturados da Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API)



O Anexo I, ao final, fornece a relação detalhada dos projetos de cada um dos dez eixos, com seus 31 empreendimentos estruturados apresentados em mapas abrangendo as respectivas áreas, cujas escalas facilitam a visualização dos mesmos nos territórios dos países da Unasul.

3. Obstáculos a serem vencidos

A despeito de o Cosiplan dar maior realismo a suas atividades, escolhendo politicamente quais os projetos a serem considerados prioritários pelos governos dos doze países envolvidos, a implantação dos projetos da API ainda tem que vencer sérios obstáculos de ordem financeira e institucional.

Há consenso e vontade política para levar adiante os empreendimentos estruturantes considerados prioritários, assinalados no Mapa III anterior. Porém, é preciso ter em conta que os 88 projetos que estão consolidados naqueles empreendimentos não são viáveis do ponto de vista econômico-financeiro em termos mercado. Por isso, não atraem o interesse dos grupos de investimento privados. Muitas empresas de engenharia, conhecidas no Brasil como empreiteiros de obras públicas, interessam-se por construir estradas, usinas, linhas de transmissão, entre outros. Muitas empresas fabricantes de equipamentos especializados também têm interesse em implantar redes de telecomunicações interligando diferentes localidades.

Porém, esbarram no vulto dos investimentos e na rarefação da demanda, para superar as barreiras físicas já mencionadas, bem como as baixas densidades demográficas de extensas áreas do território sul-americano.

Não sendo viáveis apenas em função do funcionamento do mercado, tais empreendimentos carecem da participação de recursos públicos dos países envolvidos nos projetos de integração

da região para serem factíveis. Ainda que se consiga articular parecerias público-privadas para desenvolver certos projetos, o investimento estatal é indispensável, ainda que os usuários paguem pedágios ou tarifas razoáveis.

Nesse ponto, as situações de déficit público e de escassez de recursos fiscais para investimento, observáveis na quase totalidade dos países sul-americanos, de um lado, e a competição por esses fundos para investimento exercida pelos projetos locais de infraestrutura, do interesse doméstico de cada país, por outro, acabam forçando os respectivos governos a tentar captar empréstimos e financiamentos para os empreendimentos de integração.

Surgem, então, novos obstáculos financeiros e institucionais a serem vencidos:

- não estão disponíveis ainda os projetos executivos de engenharia nem os licenciamentos ambientais para permitir uma avaliação responsável dos riscos envolvidos em cada empreendimento. Sem isso é quase impossível obter financiamento de bancos multilaterais (BID, BIRD, CAF e, em breve, o Banco dos Brics), ou mesmo do BNDES brasileiro;
- ainda que os projetos executivos e os licenciamentos estejam prontos, os países envolvidos nos empreendimentos de integração raramente estão em condições de dar as garantias exigidas pelas agências de financiamento multilaterais ou nacionais;
- outro fator desestimulador de investimentos privados, ainda que em parceria com os governos dos países, em diferentes níveis da administração, é representado pelos marcos regulatórios vigentes em alguns países (especialmente em energia elétrica, em petróleo, em gás

e derivados e em telecomunicações), que são considerados hostis ou pouco atrativos para a iniciativa particular, especialmente quando prevista a concessão de serviços precedida de obra;

- apesar do precedente bem-sucedido de Itaipu, que conseguiu financiamento de muito longo prazo de um sindicato de bancos estrangeiros, que é pago religiosamente por Brasil e Paraguai, ainda que com dificuldades, os empreendimentos de integração não são muito atraentes para a banca internacional, apesar do bom *rating* de alguns países, como o Chile. Deve-se, portanto, dar mais foco aos projetos mais viáveis, em termos de "financiabilidade", buscando-se combinar recursos públicos e privados, capitais nacionais e estrangeiros;
- a questão das garantias para a obtenção de financiamento, assim como outras condições exigidas pelas agências de fomento também são de difícil equacionamento.

4. Conclusões e recomendações

A primeira: é preciso perseverar na trilha de atração de investimentos privados, nacionais e estrangeiros, sob regras que não violem a soberania das nações sul-americanas, para complementar os investimentos públicos nos empreendimentos de integração, os quais têm-se revelado, cronicamente, insuficientes.

Como corolário dessa estratégia, é fundamental que os governos sul-americanos:

- zelem pela saúde das respectivas economias em termos de equilíbrio fiscal, de manutenção de baixas taxas de inflação, de preservação de um bom *rating* junto as agências de avaliação de riscos;

- aperfeiçoem suas instituições estatais, com vistas a garantir segurança jurídica e observância dos princípios do Estado democrático de direito, a não proliferação de práticas corruptas e fraudulentas, a garantia da concorrência nos diferentes mercados;
- aperfeiçoem também as instituições privadas para que atuem com responsabilidade social e com a perspectiva da sustentabilidade socioambiental;
- atuem com empenho sincero no sentido de viabilizar os empreendimentos de integração regional, cônscios de que os benefícios que eles trarão promoverão sinergias muito positivas para os povos sul-americanos.

ANEXO*
PROJETOS DA AGENDA PRIORITÁRIA LOCALIZAÇÃO POR EIXO DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO
(exceto eixos Andino Sul e Sul)

* Mapas acessíveis em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_anexo2_proyectos_api_mapas.pdf>. Acesso: em 7 ago. 2015.

EJE DEL AMAZONAS

(Brasil, Colombia, Ecuador y Perú)



EJE VIAL PAITA - TARAPOTO - YURIMAGUAS, PUERTOS, CENTROS LOGÍSTICOS E HIDROVÍAS

EJE VIAL CALLAO - LA OROYA - PUCALLPA, PUERTOS, CENTROS LOGÍSTICOS E HIDROVÍAS

ACCESO NORORIENTAL AL RÍO AMAZONAS

EJE ANDINO

(BOLIVIA, COLOMBIA, ECUADOR, PERÚ Y VENEZUELA)

CORREDOR VIAL CARACAS - BOGOTÁ - BUENAVENTURA / QUITO

AUTOPISTA DEL SOL: MEJORAMIENTO Y REHABILITACIÓN DEL TRAMO SULLANA - AGUAS VERDES (INCLUYE VÍA DE EVITAMIENTO DE TUMBES)

INTERCONEXIÓN FRONTERIZA COLOMBIA - ECUADOR

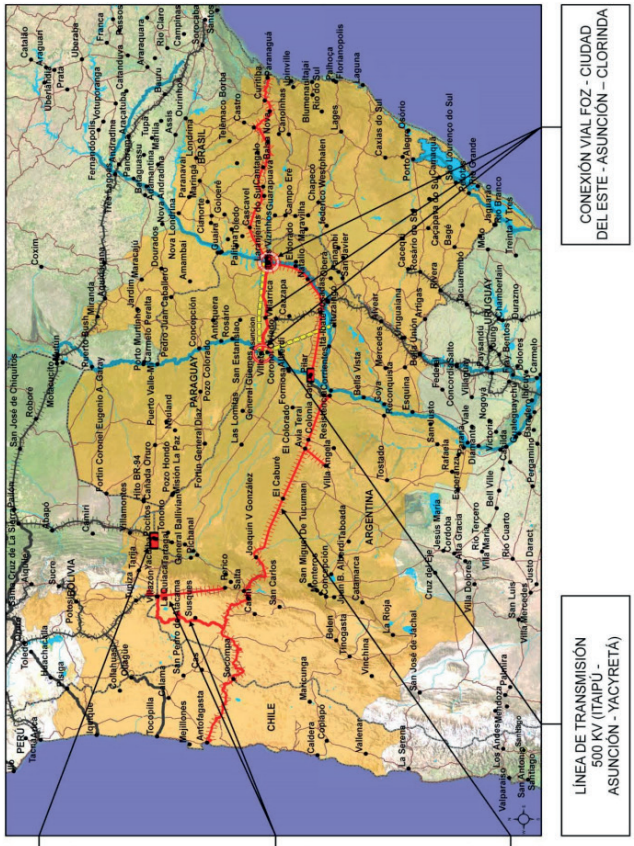


SISTEMA DE CONECTIVIDAD DE PASOS DE FRONTERA COLOMBIA - VENEZUELA

CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN DE FRONTERA (CEBAF) DESAGUADERO

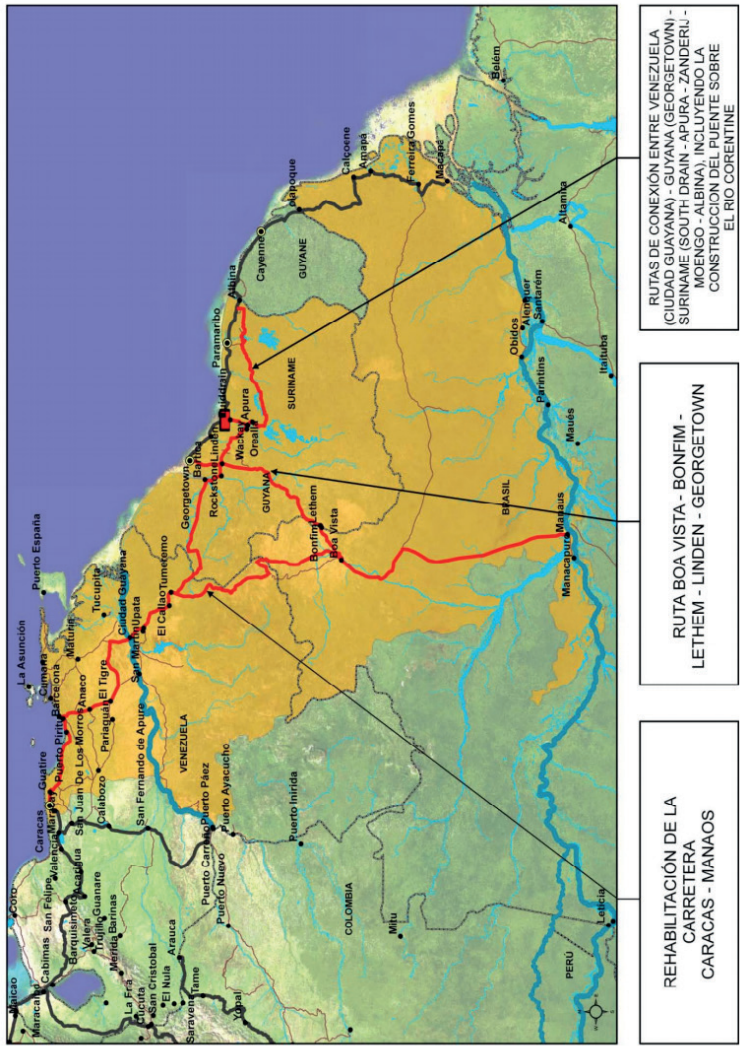
EJE DE CAPRICORNIO

(Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Paraguay)



EJE DEL ESCUDO GUAYANES

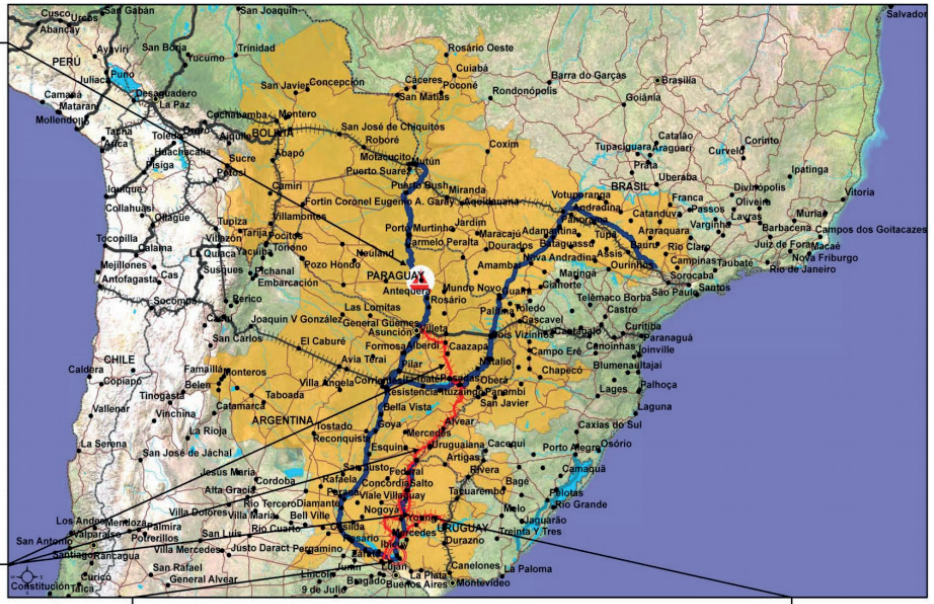
(Brasil, Guyana, Suriname y Venezuela)



EJE DE LA HIDROVIA PARAGUAY – PARANA

(Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay)

MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DE LOS RÍOS DE LA CUENCA DEL PLATA



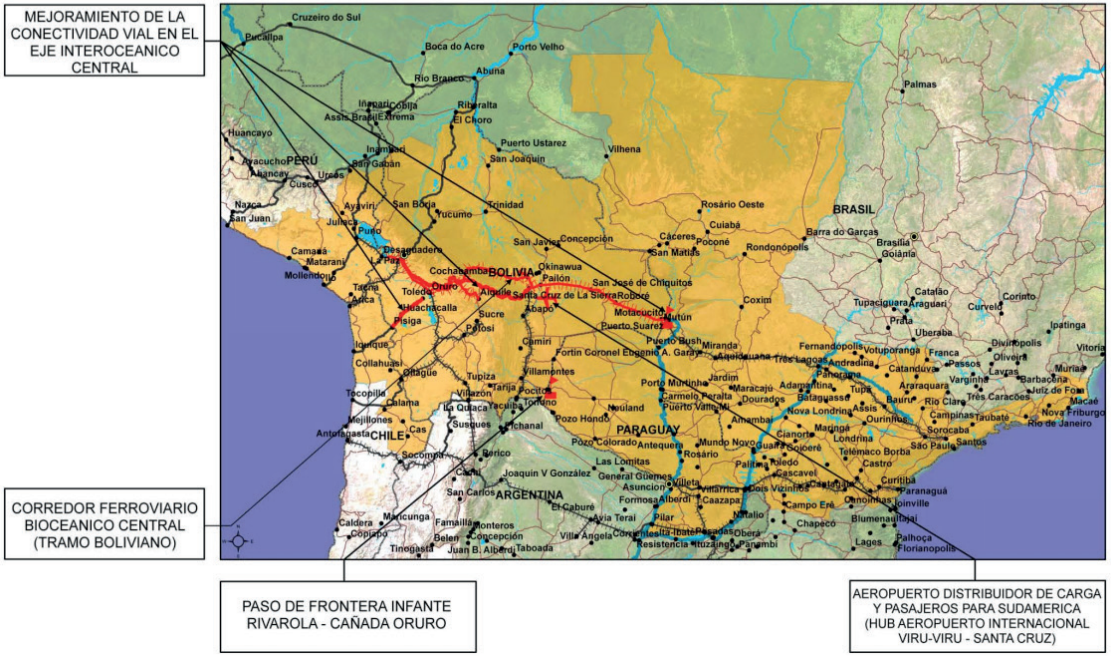
INTERCONEXION FERROVIARIA PARAGUAY - ARGENTINA - URUGUAY

CIRCUNVALACIÓN VIAL DE NUEVA PALMIRA Y SISTEMA DE ACCESOS TERRESTRES AL PUERTO

REHABILITACIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO CHAMBERLAIN - FRAY BENTOS

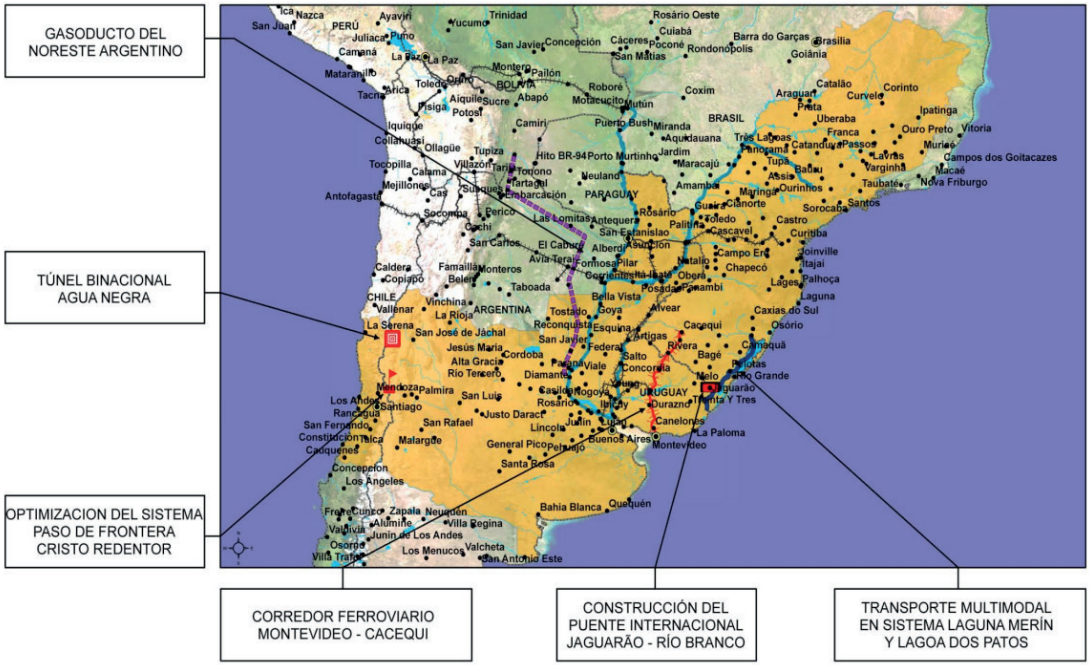
EJE INTEROCEANICO CENTRAL

(BOLIVIA, BRASIL, CHILE, PARAGUAY Y PERÚ)



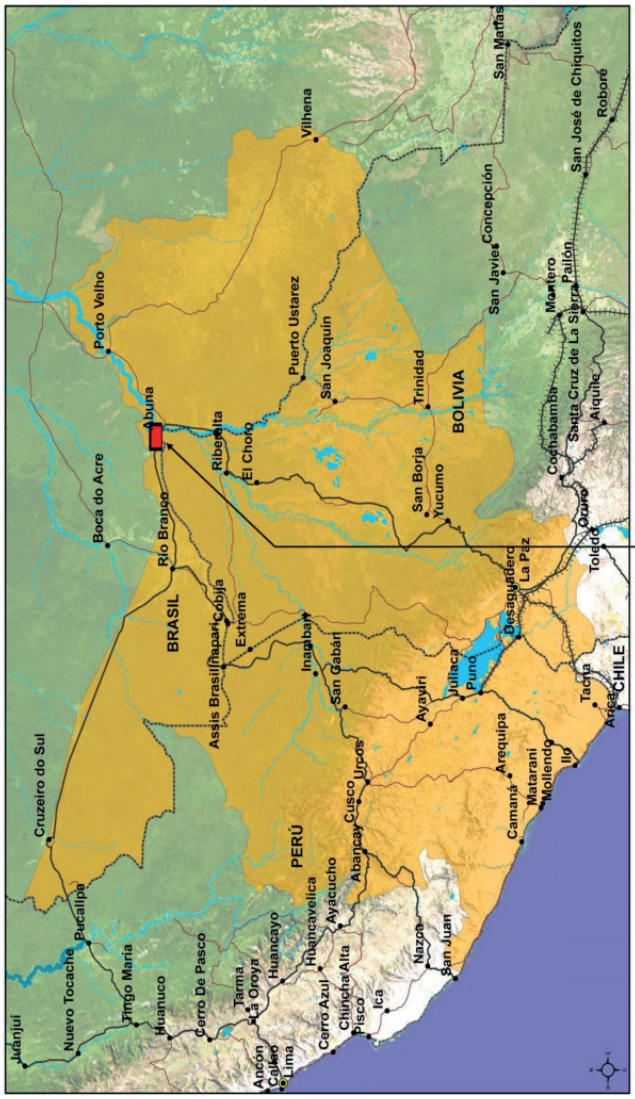
EJE MERCOSUR-CHILE

(Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay)



EJE PERU - BRASIL - BOLIVIA

(Bolivia, Brasil y Perú)





Perspectiva social da integração sul-americana

Miriam Gomes Saraiva

Possui graduação em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1981), mestrado em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1990) e doutorado em Ciência Política pela Universidad Complutense de Madrid (1995). É Professora Associada e Procientista do Departamento de Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e professora do quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, nas Linhas de Estudos de Política Externa e Integração regional. É bolsista de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

(CNPq) e é líder do grupo de pesquisa sobre "Integração na América do Sul e o papel do Brasil". É consultora *ad hoc* do CNPq, da CAPES, da FAPESP e da FAPERJ. Foi *Visiting Fellow* no Instituto Universitário Europeu (Florença/Itália) entre 2002 e 2003 e *Fellow* da Cátedra Rio Branco, University of Oxford em 2013. Foi coordenadora do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da UERJ (20092012). Foi secretária/*cochair* da Seção Europa América Latina da Latin American Studies Association (2009-2012). Desenvolve seu trabalho na área de Relações Internacionais, com ênfase nos seguintes temas de política externa e integração regional: política externa brasileira, Mercosul e relações Brasil-Argentina, política externa europeia, integração sul-americana.



Ana Carolina Teixeira Delgado

Professora do Centro Interdisciplinar de Integração e Relações Internacionais da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila). Ex-pesquisadora pós-doc do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da UERJ. Doutora e mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), com estágio doutoral no CIDES-UMSA. Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Foi assistente de coordenação do Observatório Político Sul-Americano (Opsa), vinculado ao Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp-Uerj), e assistente de pesquisa no BRICS Policy Center. Foi professora na

graduação de Relações Internacionais da PUC-Rio, onde também foi Coordenadora Adjunta, e da UnilaSalle-Niterói. Suas pesquisas possuem caráter multidisciplinar, com ênfase nos seguintes temas: descolonização, globalização, movimentos sociais, gênero, meio ambiente e América Latina.

O início dos anos 2000 apresenta-se como um novo momento para o regionalismo na América do Sul, refletindo as mudanças ocorridas tanto no plano internacional como no âmbito doméstico. A falta de uma estratégia da política externa norte-americana para a região, assim como a ascensão da China como um parceiro alternativo e a chegada ao poder de governos "progressistas" favoreceram uma série de iniciativas de caráter primordialmente cooperativo. Tais iniciativas promoveram uma reorientação da cooperação regional, até então centrada no âmbito econômico, e o desenho de um novo ordenamento institucional. Parte crucial destas mudanças repousa sobre a estratégia da política externa brasileira adotada sob a gestão do presidente Lula, que atribuiu à região *status* prioritário. Contudo, os esforços governamentais brasileiros não lograram consolidar a integração sul-americana. Na medida em que seus impactos mais duradouros repousam sobre o âmbito social, estas políticas contribuíram para fomentar o fenômeno da regionalização.

Os primeiros anos do século XXI apresentam-se como um novo momento para o regionalismo na América do Sul, refletindo as mudanças ocorridas tanto no plano internacional como no âmbito doméstico. A partir do 11 de Setembro, a configuração de uma ordem multipolar e o retorno do terrorismo, então como o grande tema da agenda internacional, impuseram desafios aos *great powers*, em especial aos Estados Unidos, cujos esforços concentraram-se na promoção da segurança. Inserem-se neste quadro a invasão ao Iraque assim como as operações no Afeganistão, ambas ocorridas

durante a administração de George W. Bush em uma tentativa de atribuir uma face estatal a um inimigo de difícil apreensão, que se caracteriza, em outros fatores, por sua desterritorialização. Neste cenário, a Ásia e o Oriente Médio ocuparam o foco das preocupações norte-americanas em detrimento da América Latina, abrindo maior espaço de manobra para os Estados da região, principalmente para aqueles situados no sul do continente. Também a ascensão da China, enquanto um *player* global e como um parceiro alternativo para diversas partes do mundo, contribuiu para o reajuste do cenário internacional, favorável à projeção das chamadas potências emergentes e, no caso da América do Sul, ao redirecionamento dos processos de integração previamente articulados.

Parte crucial desse reordenar das relações regionais repousa, igualmente, sobre a chegada ao poder de governos "progressistas" os quais, sejam identificados como de esquerda ou centro-esquerda, possuem na busca pelo desenvolvimento e autonomia o pilar de seus respectivos projetos nacionais. Impulsionados por demandas populares e críticas ao projeto neoliberal que, em sociedades como a argentina e a boliviana, resultou no aumento da instabilidade político-econômica, estes governos promoveram uma nova orientação dos processos de integração regional, adequando-os a um período pós-liberal. Nesse sentido, as iniciativas caracterizaram-se por sua dimensão primordialmente cooperativa[1], deslocando a centralidade até então ocupada pelas políticas de cunho comercial. Outro fator relevante ao longo desta primeira década dos anos 2000 consiste nos esforços assumidos pela gestão Lula com vistas a projetar o Brasil como uma liderança regional e, simultaneamente,

1 Seguimos Malamud no entendimento de que a cooperação envolve uma ação conjunta voluntária entre os Estados, diferenciando-se da integração na medida em que não pressupõe a partilha da soberania. Ver Malamud (2013).

um ator de influência global. Contudo, este quadro geral não se reverteu necessariamente em um aprofundamento da integração em si na América do Sul. Conforme argumentamos neste capítulo, o novo padrão de relações entre os países sul-americanos e as iniciativas brasileiras adotadas com o objetivo de promover sua aproximação com o entorno terminaram por estimular o fenômeno da regionalização, sua dimensão social, sobretudo[2].

No que se segue, discutimos a interação entre o Brasil e seus vizinhos sul-americanos a partir de uma análise histórica, evidenciando a estreita relação entre a formação da identidade brasileira e sua política externa. Em nossa argumentação, salientamos as iniciativas do país e suas dificuldades em aproximar-se da região. Em seguida, abordamos o governo Lula – período em que a política externa sobressai por uma postura pró-ativa no que tange a América do Sul – e a gestão de Dilma Rousseff. Encerramos com uma breve discussão sobre o impacto social das políticas governamentais direcionadas à região durante a primeira década do século XXI.

1. O Brasil e a questão regional

A temática regional esteve presente, em maior ou menor medida, ao longo de todo o processo de construção da identidade brasileira, ainda que nem sempre uma aproximação com o entorno tenha sido percebida como algo positivo pelos formuladores de opinião. A este respeito, Paulino José Soares de Souza (Visconde

2 De acordo com Andrew Hurrell, a regionalização consiste em apenas uma das dimensões do regionalismo e destaca-se pela crescente interação econômica e social, promovida de forma autônoma. Neste sentido, independe de políticas estatais direcionadas, diferenciando-se do que identifica como "Integração econômica regional". No que tange à dimensão social do fenômeno de regionalização, Hurrell destaca a "circulação crescente de pessoas, o desenvolvimento de múltiplos canais e complexas redes sociais, por meio dos quais ideias, atitudes políticas e maneiras de pensar se espalham de uma área para outra, criando sociedades civis regionais transnacionais" (1995: p. 26).

de Uruguai) prescrevia, em meados do século XIX, a adoção de um modelo centralizador de poder no Brasil temendo que, caso contrário, o país experimentasse uma fragmentação semelhante a que se observou entre as ex-colônias hispânicas[3]. Já naquele período, o Cone Sul destacava-se em especial como uma das preocupações da Política Externa Brasileira (PEB), principalmente após a Guerra do Paraguai, a qual espelhará a disputa com a Argentina por maior influência na Bacia do Prata. Mas será no século seguinte, a partir dos esforços de José Maria da Silva Paranhos Júnior (Barão do Rio Branco), que as diretrizes da PEB ganharão contorno e guiarão o comportamento do país nos planos internacional e regional. De acordo com a teoria realista desenvolvida pelo então ministro das Relações Exteriores, a ação dos estados no internacional deveria ser direcionada pela defesa da soberania nacional e pela busca pelo poder. No caso daqueles cujos recursos materiais mostravam-se limitados, o poder simbólico consistiria em uma boa alternativa e poderia ser alcançado por meio do estabelecimento de alianças, na região, com a potência em ascensão à época no sistema internacional. Desse modo, o estabelecimento de uma relação especial com os Estados Unidos consistiria em uma estratégia crucial para atuação do Brasil no mundo[4].

Ao longo das décadas, outros fatores foram agregados ao cálculo político levando a uma diversificação de estratégias de inserção do país sem, contudo, colocar em xeque as prerrogativas de Rio Branco. Entre as táticas desenvolvidas, salientamos a formação da "excepcionalidade brasileira" que, ainda nos dias atuais, mostra-se presente no imaginário da sociedade nacional: o Brasil, por sua grandiosidade territorial, populacional e seus atributos

3 Os argumentos de Souza e sua visão sobre a América Hispânica expressavam a posição defendida previamente pelos chamados "centralistas", grupo integrado por José Bonifácio, Silva Lisboa, entre outros. Sobre o tema ver Coser (2008).

4 Ver Saraiva (2014).

econômicos seria incomparável aos vizinhos sul-americanos e, por isso mesmo, guardaria a capacidade "natural" para liderar a região. Aí repousaria, igualmente, seu potencial para mediar as relações entre os *great* e os *small powers*. Durante o pós-45, a condução americanista da PEB foi justaposta à defesa dos valores ocidentais. Porém, foi apenas na década de 60 que se imprimiu um caráter mais universalista à política externa, na medida em que o país diversificava suas relações e projetava-se internacionalmente.

No plano regional, os estímulos da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), criada em 1948 para promover o desenvolvimento das economias nacionais e a integração entre as mesmas, favoreceram uma maior identificação do Brasil com a América Latina. O projeto cepalino ancorava-se, do ponto de vista ideológico, na emergência de um pensamento econômico-social que atribuía o parco desenvolvimento da região à sua posição histórica de periferia constitutiva do sistema capitalista mundial, cujo centro localizava-se geograficamente no Norte global. Neste processo, coube à América Latina o papel de exportadora de matérias-primas, que alimentariam e fomentariam a produção industrial e as inovações tecnológicas do centro. Para reverter este quadro, as economias latino-americanas deveriam, por meio da intervenção do Estado, diversificar-se e promover sua industrialização. Este pensamento, que teve entre seus grandes representantes Raúl Prebisch e Celso Furtado, cujas obras teceram as bases para a chamada "teoria da dependência"[5], não logrou, contudo, avanços expressivos no processo de integração regional sob o manto da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc). De fato, as prescrições dos cepalinos reverteram-se na

5 Outros intelectuais brasileiros também se destacam entre os "teóricos da dependência", como o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso que, no entanto, integrava o grupo liderado por Florestan Fernandes na Universidade de São Paulo (USP). Sobre os distintos grupos de intelectuais brasileiros que pensaram a dependência na América Latina, ver Bresser-Pereira (2010).

implementação de políticas nacionais relativamente isoladas umas das outras que privilegiaram, como no caso brasileiro, as relações extrarregionais.

O fim dos anos 70/início dos 80 consiste em um período particularmente relevante para a cooperação regional, marcado por uma postura mais pró-ativa do Brasil e por iniciativas que irão aprofundar as relações nos anos seguintes. Assim, em 1978, é assinado o Tratado de Cooperação Amazônica como um instrumento para promover o desenvolvimento entre os países que compõem a Bacia Amazônica[6], reafirmar a soberania dos mesmos e incentivar o uso racional dos recursos naturais. A criação do tratado reflete a tensão entre países "desenvolvidos" e "em desenvolvimento" no que tange os custos ambientais do crescimento econômico e seus possíveis entraves ao fortalecimento econômico dos últimos. Expressa, ainda, o foco assumido na agenda internacional pela proteção das florestas tropicais, dentre estas a Amazônia e as crescentes denúncias de desmatamento e conflitos sociais na região, particularmente em território brasileiro. A institucionalização desta forma de cooperação levará à sua constituição como Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) vinte anos após a criação do tratado.

A aproximação com o entorno intensificou-se ao longo da década de 80, especialmente em direção ao Cone Sul. Um passo importante neste sentido consistiu no apoio brasileiro à Argentina durante a Guerra das Malvinas, contrapondo-se, assim, à postura dos Estados Unidos, que buscavam preservar a aliança com o Reino Unido. A atitude brasileira insere-se em um contexto regional mais amplo, caracterizado pela política intervencionista norte-americana na América Central durante o governo Reagan, o que

6 A Bacia Amazônica é formada por Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Suriname e Guiana.

suscitou a reação dos governos latino-americanos. Neste sentido, a ofensiva a Granada consistiu no estopim para o acionar de mecanismos de cooperação que procurassem mediar a crise, sendo o primeiro destes o Grupo da Contadora, formado por México, Panamá, Venezuela e Colômbia. A esta iniciativa seguiu-se a formação do Grupo de Apoio à Contadora, integrado por Brasil, Argentina, Uruguai e Peru. Além disso, estes esforços sinalizaram uma tentativa dos latino-americanos de atuar com maior margem de manobra, tendo em vista que a Organização dos Estados Americanos (OEA) era percebida como foro de ação privilegiado dos Estados Unidos, refletindo a assimetria de poder na região. Em 1986, é formado o Grupo do Rio a partir da fusão de Contadora e Apoio à Contadora[7].

Também neste período, a redemocratização da região, a retração da economia mundial e seu impacto na América Latina, assim como a criação da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) formaram uma conjuntura favorável às primeiras iniciativas bilaterais com vistas à integração. O estreitamento dos laços e o aprofundamento da cooperação eram observados como desejáveis para contornar a crise econômica e, dessa maneira, promover a inserção de Brasil e Argentina no sistema internacional sob novas bases. A Declaração de Iguaçu, assinada em 1985 pelos presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney, representou o ponto de partida nesta direção. O tratado prevê a adoção e o reforço de medidas para a integração e cooperação em âmbitos diversos, entre estes, comercial, científico e tecnológico, ratificando a natureza pacífica de seus programas de energia nuclear[8]. Os avanços paulatinos nas negociações culminaram na criação do

7 Sobre o assunto, ver Borges (2001).

8 Ver a Declaração de Iguaçu, disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b_74/>.

Mercosul, a partir da assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, e da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (Abacc) no mesmo ano.

A integração no Cone Sul seguiu, portanto, como uma ferramenta crucial para o alcance do desenvolvimento e a inserção internacional, embora o novo momento, marcado pelo fim da Guerra Fria e a liberalização econômica mundial, impusesse uma dinâmica distinta a este processo. O Mercosul assumia, naquele contexto, uma face mais comercial, distanciando-se dos propósitos mais abrangentes estipulados na Declaração de Iguaçu, embora a criação da Abacc demonstre que tais objetivos não foram completamente negligenciados por seus governos, senão que encontraram esfera própria para a sua articulação. Ao longo dos anos, a institucionalização do bloco e a inclusão de temas de cunho político-social, bem como a adesão de Chile e Bolívia como membros associados, contribuíram para o aprofundamento da integração, ainda que este processo tenha experimentado idas e vindas. Ademais, estes alcances promoveram uma mudança de imagem entre os formuladores da política externa pois, a partir do fortalecimento do Mercosul, a América do Sul passa a inserir-se de maneira mais vigorosa na agenda brasileira.

A proposta de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa), durante o governo de Itamar Franco, figura como uma iniciativa importante neste sentido. Formulada como uma alternativa às pressões do governo Clinton para o estabelecimento da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), as discussões em torno da Alcsa não frutificaram. Entretanto, a proposta brasileira teve entre seus méritos pensar a América do Sul enquanto um espaço de integração. Esta ideia será retomada futuramente com o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA) durante a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, em 2000, no governo

de Fernando Henrique Cardoso. Cumpre salientar que os esforços para a implementação da IIRSA ocorriam em meio a um contexto de crise econômica e comercial no Mercosul, não obstante o aperfeiçoamento de sua estrutura institucional e o aumento na circulação de pessoas[9]. Outro ponto importante consiste no fato de a iniciativa retomar um aspecto da integração observado previamente quando da assinatura da Declaração de Iguaçu, e apontado por Lima & Coutinho (2006) como uma das inovações do processo no século XXI: a ênfase no papel desempenhado pela infraestrutura para a integração física.

Desse modo, as experiências anteriores de cooperação em seus mais variados níveis de institucionalização teceram as bases para a construção de projetos de integração que, se por um lado privilegiaram o Cone Sul, por outro possibilitaram ao Brasil diversificar os laços com o entorno regional e superar os anos de desconfiança. Neste processo, o Mercosul permanece como um importante mecanismo para a coordenação de políticas e tem seu escopo ampliado com a adesão de Peru, Colômbia, Equador, Guiana e Suriname ao bloco como estados associados[10]. Simultaneamente, outras propostas são implementadas, voltadas especificamente para a América do Sul. Em ambos os casos, o espaço sul-americano vai paulatinamente alcançando relevo na agenda brasileira, especialmente nos primeiros anos do novo milênio, colocando em xeque a dicotomia entre o global e o regional nas estratégias da PEB.

2. Entre liderança regional e *player* global

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva imprimiu uma renovação da política externa a partir de uma orientação mais

9 Para uma análise sobre o nível de integração no Mercosul e suas distintas fases, ver Hoffmann, Coutinho & Kfuri (2008).

10 Os três primeiros aderem ao bloco no início dos anos 2000. Já a Guiana e o Suriname ingressam em 2013.

autonomista frente às oportunidades que se apresentavam na esfera internacional e às pressões do plano doméstico. De um lado, a reconfiguração de poder no sistema e o direcionamento da política externa norte-americana para a chamada "Guerra contra o Terror" forneceram incentivos à diversificação de parcerias e alianças dos latino-americanos, muitos dos quais já não perseguiam uma "relação especial" com o vizinho do Norte. Em países como Bolívia, Equador, Venezuela e Argentina, o redirecionamento de suas políticas externas foi condicionado pela ascensão dos chamados governos "progressistas", os quais, além da promoção do desenvolvimento e da redistribuição de riqueza, também perseguidos pelo Brasil, adotavam uma retórica antiamericanista. Este quadro mais geral foi percebido pelos formuladores de política brasileiros como favorável à implementação de uma estratégia dupla, que visava consolidar a posição do país como *player* global e liderança regional. De acordo com esta perspectiva, a América do Sul assume *status* prioritário na medida em que o fortalecimento do Brasil na região confere robustez à sua atuação mais vibrante e propositiva nos foros internacionais. Este direcionamento insere-se, portanto, em um campo mais amplo de atuação do país, cuja aproximação com o Sul Global visava a contrabalançar os *great powers*. Neste contexto, a cooperação regional aparece não apenas como desejável, mas necessária ao projeto de poder brasileiro, funcionando como uma mola propulsora para a realização de seu potencial no sistema.

No plano doméstico, a construção de um projeto político que pregava o retorno do Estado como o promotor do crescimento econômico, em conjunção com investimentos do setor privado, também condicionou a nova face da PEB, bem como a adoção de um modelo regional distinto ao perseguido até então. Se a busca pelo desenvolvimento apresentou-se como uma constante tanto nas experiências nacionais quanto regionais,

as estratégias utilizadas para o seu alcance no início dos anos 2000 evidenciaram o esgotamento das políticas neoliberais e os esforços para a preservação da soberania enquanto um atributo indivisível e não compartilhado pelos Estados. Associado a esse perfil mais básico, este "novo regionalismo", ou "regionalismo pós-liberal", como definem Motta Veiga e Rios (2007), possui entre suas principais singularidades a ênfase no aspecto político das relações em detrimento da integração comercial, como forma de contornar os possíveis entraves oriundos das assimetrias econômicas entre os países da região. A centralidade assumida pela concertação política[11] reflete o aspecto mais cooperativo do processo de construção de uma integração regional uma vez que, simultaneamente ao estabelecimento e fortalecimento dos laços regionais, permite aos seus integrantes maior autonomia para perseguirem interesses próprios. Ainda, a ideia de integração física, mencionada anteriormente, irá concretizar-se no campo da produção de energia e construção de estradas e portos.

Desse modo, fatores sistêmicos aliados a uma conjuntura regional propícia, que espelhava uma afinidade ideológica entre os distintos governos progressistas, impulsionaram a construção de um novo ordenamento na América do Sul. Neste processo, a atuação do Brasil mostrou-se crucial, tendo em vista a disponibilidade de capacidades políticas e materiais e seu objetivo em firmar-se como líder na região, embora nem sempre o país tenha se mostrado aberto para atuar como um *paymaster*. Os investimentos em infraestrutura, sob os auspícios do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no escopo da IIRSA, formaram a tônica das relações bilaterais e da cooperação,

11 A concertação consiste na forma menos institucionalizada de cooperação entre os Estados por meio de organizações formais, sendo a integração o seu extremo oposto. Para uma discussão do tema, ver Borges (2001).

especialmente em seu caráter técnico e financeiro. Também a criação da União Sul-Americana de Nações (Unasul), paralelamente à revitalização do Mercosul, demonstram a relevância crescente da América do Sul para o país e seus esforços para a formação de uma estrutura que congregasse experiências regionais distintas.

Outra variável relevante neste processo consiste na habilidade do presidente Lula em equilibrar os anseios de desenvolvimentistas, autonomistas do Itamaraty, geopolíticos nacionalistas e intelectuais pró-integração. Estas correntes fizeram-se presentes, em maior ou menor grau, nas iniciativas intrarregionais e na complementação entre as ideias de projeção brasileira e internacionalização das empresas nacionais, muitas destas beneficiadas pelos fundos do BNDES. No que tange o Mercosul, sua ampliação e a introdução de temas para além dos comerciais, simultaneamente à defesa do desenvolvimento e o incentivo à indústria nacional, corresponderam às expectativas de autonomistas e desenvolvimentistas, respectivamente. Também o papel de liderança regional ecoava tanto entre os autonomistas quanto os geopolíticos. Já o aprofundamento do bloco, por meio da ênfase em questões de cunho político, social e cultural e do avanço em sua institucionalização, contemplava a visão de uma intelectualidade e de grupos de liderança pró-integração vinculados ao Partido dos Trabalhadores (PT).

O estabelecimento de novos órgãos, como o Foro de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, bem como a Reunião das Altas Autoridades nas Áreas de Direitos Humanos, sinalizaram para a renovação da agenda de integração e para uma descentralização do processo, antes condensado no Itamaraty. O crescimento da cooperação entre distintos ministérios é parte desta mudança. A criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul) consistiu em um avanço importante para o bloco não apenas por suas funções de interação

parlamentar, mas também pela possibilidade de constituir-se como um espaço de diálogo com a sociedade civil, conferindo maior democratização à integração. Insere-se nesta mesma perspectiva o Mercosul Social, conformando uma série de iniciativas com vistas a aliar a promoção da cidadania ao fortalecimento democrático. Já a implementação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) pareceu apontar para um maior empenho do Brasil em reduzir a assimetria entre os Estados partes, especialmente diante das pretensões do país na região. A entrada da Venezuela como membro pleno também respondeu às desconfianças, em particular dos argentinos, de que o projeto brasileiro acentuasse o *gap* dentro do bloco.

Com relação à América do Sul, sua configuração enquanto um espaço de atuação para o Brasil materializou-se de fato com a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), em 2004, e sua designação posteriormente como Unasul. Também neste caso, o governo Lula logrou coordenar as distintas correntes de pensamento em torno de um projeto cujas características simbolizavam o novo modelo regionalista, funcionando como a principal plataforma para a realização das pretensões brasileiras de liderança. Parte crucial deste processo consistiu na articulação política com os governos da região, a fim de eliminar as preocupações referentes ao exercício de poder brasileiro, cujo incremento ampliava a discrepância com os vizinhos. Para isto, a atualização do princípio de não intervenção como "não indiferença" pelo chanceler Celso Amorim funcionou como uma forma de assegurar aos demais o respeito à soberania estatal, à ordem institucional, paralelamente aos esforços brasileiros por uma atuação mais assertiva nos cenários de crise política em outros países. O uso extensivo da diplomacia presidencial neste período consistiu, igualmente, em um instrumento relevante da política externa,

buscando-se capitalizar sempre que possível sobre as afinidades ideológicas entre os mandatários, em especial os "progressistas".

Por fim, a disposição brasileira em arcar parcialmente com os custos da liderança contribuiu para dissipar a percepção do país como uma possível ameaça na região, especialmente após a nacionalização dos hidrocarbonetos pelo governo da Bolívia. O episódio demandou o empenho da diplomacia brasileira para uma solução pacífica e negociada, contornando as pressões de parte da opinião pública doméstica, que pregava em sua face extrema o intervencionismo. A nacionalização revelou a necessidade de aprofundar-se a institucionalização na América do Sul. Este processo culminará na criação da Unasul como um mecanismo de cooperação com vistas a aprofundar a integração física e, simultaneamente, estabelecer um padrão comportamental frente aos momentos mais agudos de instabilidade na cena regional. Ademais, seu perfil intergovernamental, distanciando-a dos modelos de integração tradicionais centrados no econômico, permitiu que a Unasul funcionasse de modo a congregar as experiências da Comunidade Andina (Can) e do Mercosul, da Aliança Bolivariana dos Povos de Nossa América (Alba) e mesmo iniciativas comerciais mais recentes, como a Aliança do Pacífico[12]. Procurava-se, assim, evitar que as diferenças das políticas econômicas seguidas nas respectivas esferas nacionais e nos blocos impusessem entraves ao processo.

Outros fatores relevantes concernentes à estruturação da Unasul repousam sobre o fortalecimento da cooperação de modo a favorecer o desenvolvimento brasileiro e o crescimento econômico, uma vez que a construção da infraestrutura regional serviria ao escoamento dos produtos nacionais, possibilitando um incremento industrial. A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) também respondeu a

12 As duas últimas iniciativas contam também com países da parte da América Latina não sul-americana.

este propósito. Além disso, o cunho intergovernamental da Unasul garantiu ao Brasil a manutenção de sua autonomia, um dos pilares da estratégia para a projeção global do país, como assevera Saraiva (2013). Neste sentido, paralelamente ao avanço das propostas lançadas pelo governo anterior para promover a integração sul-americana, o seu reenquadramento na administração de Lula e o fortalecimento do diálogo bilateral com o entorno conferiram à região uma posição sem precedentes na PEB. Dessa maneira, a América do Sul sobressaiu como um espaço mais amplo de atuação, que se superpõe, mas não rivaliza necessariamente com o Cone Sul. Também, a prioridade atribuída a esta região consistiu em um claro esforço rumo à superação de desconfianças históricas e à tentativa de se estabelecer uma identificação entre o Brasil e os demais países, sendo este um dos objetivos da Unasul.

No entanto, muitas das diretrizes seguidas ao longo do governo Lula não se sustentaram durante a gestão de sua sucessora. Por um lado, a política externa de Dilma Rousseff conserva parcialmente as pretensões globais do país e a ideia de se promover uma contrabalança por meio de alianças com o Sul Global, a exemplo do Brics. Ainda assim, os esforços brasileiros não se mostram tão assertivos como na administração anterior. Por outro lado, o esvaziamento da política externa, paralelamente a uma ênfase depositada sobre o plano global e o tema econômico, resultou no esvaziamento da América do Sul enquanto um espaço privilegiado de atuação para o Brasil. Neste contexto, o fortalecimento da cooperação figura como imprescindível para o desenvolvimento brasileiro. Também as iniciativas com vistas à construção da infraestrutura regional mantêm-se em um primeiro momento, sendo paulatinamente deslocadas por projetos centrados na esfera nacional frente à redução dos investimentos por parte do BNDES. O objetivo de converter-se em líder na região perde força na medida em que o país mostra-se ainda mais relutante em assumir

uma posição de *paymaster* e restringir sua margem de autonomia, como argumenta Saraiva (2014). De fato, as capacidades política e material no Brasil em arcar com os custos dos processos de integração veem-se circunscritas à busca por ganhos no curto prazo, frustrando, por vezes, as expectativas dos vizinhos.

Também a diplomacia presidencial como um instrumento eficaz para a projeção do Brasil e para a articulação com os demais governos progressistas é posta de lado, sendo parte de suas funções desempenhadas pela assessoria da Presidência. Mesmo o Itamaraty vê seu campo de atuação limitado, espelhando uma tensão com a chefia do Poder Executivo quanto às estratégias a serem implementadas na política externa e sua relevância para o país. Este descompasso reflete-se na perda de projeção do Brasil no global e no regional, sinalizando a dificuldade em manter-se as diretrizes que guiaram a atuação brasileira na gestão anterior, condensadas na ideia de complementaridade entre as esferas. Ainda, apontam o peso crescente dos constrangimentos impostos por um cenário duplamente adverso: no internacional, os Estados Unidos e a Europa mostravam indícios de recuperação econômica, fortalecendo suas posições no sistema. Paralelamente, a crise financeira de 2008 fazia-se sentir de maneira mais intensa no âmbito doméstico, afetado pela redução do preço das *commodities*. Estes acontecimentos contribuíram para um recuo do crescimento econômico brasileiro, acentuando as críticas ao governo e agravando as discordâncias já existentes entre matizes distintas na cena política, estendendo-se a outros assuntos.

As poucas iniciativas de destaque da política externa neste período não lograram catapultar a imagem do país no sistema, e alguns dos temas de maior relevo para o Brasil nos foros internacionais, como a proteção ambiental, tiveram seu espaço reduzido na agenda do governo Rousseff. No campo regional, a criação da Comunidade dos Estados Latino-Americanos

e Caribenhos (Celac) não imprimiu maior dinamismo ao comportamento brasileiro. Embora a América do Sul já não consistisse em um espaço prioritário, a Unasul permaneceu como uma instância relevante para a atuação brasileira, especialmente no que se refere à mediação de crises na região, como no caso da Venezuela, e à construção de infraestrutura para o desenvolvimento do país. A integração física consistiu, igualmente, em um fator de crescente importância no Mercosul, tendo em vista os desacordos entre Brasil e Argentina no setor comercial. A aproximação política entre estes países também refletiu os esforços para superar os entraves comerciais e garantir a continuidade do processo. O bloco ampliou-se com o ingresso da Venezuela como Estado Parte em 2012, mesmo ano em que a Bolívia solicita a adesão. Do ponto de vista institucional, contudo, não foram registrados avanços significativos.

A alteração nas prioridades e o redesenho da política externa durante o governo Rousseff não se converteram no abandono do ordenamento institucional da região, construído ao longo da administração anterior. Todavia, a configuração do cenário internacional, bem como a retração da economia brasileira e o caráter mais pragmático e menos político da presidente impuseram limitações à projeção e à atuação do país na região. O agravamento da crise refletiu-se na redução dos investimentos financiados pelo BNDES, impactando o aprofundamento das relações com o entorno sul-americano e com outras partes do Sul Global, como o continente africano. No panorama regional, os impactos sociais da cooperação mantiveram-se paralelamente ao enfraquecimento das iniciativas no campo comercial, a exemplo do Mercosul, e no desenvolvimento da infraestrutura. Desse modo, a integração econômica tende a estagnar, pelo menos neste momento, cedendo lugar a outros temas, cujos esforços para a sua implementação não dependam necessariamente de políticas estatais.

3. Considerações finais: impacto social da política do Brasil para a região

A aproximação entre o Brasil e o entorno regional não consiste em algo novo na PEB, tendo experimentado avanços e retrocessos ao longo de décadas. Neste processo, a criação de distintas formas de cooperação e o seu aprimoramento com vistas a consolidar o processo de integração forneceram os pilares para o fortalecimento das relações na região. Contudo, é apenas durante o governo Lula que as iniciativas direcionadas para este propósito adquirem caráter mais continuo na medida em que a América do Sul converte-se em um espaço fundamental para a realização do potencial brasileiro. Subjacente a esta transformação, está o entendimento, presente entre os formuladores de política externa, de que o regional e o global já não consistiam em polos opostos, e sim complementares. Neste sentido, o destaque do Brasil enquanto um *global player* estaria estreitamente vinculado à sua atuação assertiva na região de forma a firmar-se como uma liderança. Para isto, a construção de um ordenamento institucional, que ampliasse a cooperação com a introdução de temas para além do comercial e não se restringisse ao Cone Sul, fez-se mister.

Simultaneamente, esta nova estrutura institucional deveria congregar iniciativas regionais anteriores e assegurar aos seus integrantes o exercício da autonomia. A criação da Unasul e a reconfiguração do Mercosul responderam a estas necessidades mais gerais assim como às pretensões brasileiras de consolidar-se na América do Sul, utilizando-se de recursos materiais e ideológicos. Este último foi favorecido pelo compartilhamento de valores entre os mandatários "progressistas" e por iniciativas que buscaram incrementar a troca de informações, estimulando, ainda, processos autônomos. Fazem parte destes esforços de aproximação no campo das ideias e valores a inauguração da

Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) e o ensino do espanhol nas escolas brasileiras, assim como a criação de cursos de português na região, muitos destes vinculados aos consulados do Brasil. A criação da Telesur a partir da articulação do então presidente da Venezuela Hugo Chávez com os governos da Argentina, Cuba e Uruguai consiste em outra iniciativa relevante nesta direção. A prioridade atribuída pelo governo Lula à região e a dinamicidade da cooperação entre os vizinhos implicaram, ademais, em um maior intercâmbio estudantil e acadêmico, no crescimento do número de migrantes e do turismo, especialmente no Cone Sul. Também os eventos ocorridos na região tornaram-se mais presentes nos jornais brasileiros, mesmo diante da perda de centralidade da América do Sul no mandato de Rousseff.

Os fatores mencionados acima sugerem que o empenho brasileiro durante a gestão de Lula em alavancar a cooperação regional resultou não propriamente no fortalecimento da integração regional, mas da regionalização. Neste sentido, as políticas governamentais, que buscaram deslocar a centralidade ocupada pelo comercial, incentivaram o desenvolvimento de um processo calcado no social, não no econômico. O relativo insulamento da cadeia produtiva brasileira e a crescente relutância do país em comportar-se como *paymaster* também contribuíram para reduzir as expectativas rumo à integração. Paralelamente, observou-se um aumento da circulação de pessoas e do fluxo de conhecimento, muito embora o último ponto ainda seja precário entre os brasileiros. Dessa forma, as iniciativas promovidas principalmente ao longo da última década do século XXI destacaram-se, sobretudo, por seus impactos sociais, tecendo as bases para a formação de uma identidade sul-americana.

Referências

BORGES, Bruno de Moura. *Leveza sob Pressão: um estudo sobre poder, instituições e o Grupo do Rio*. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica, Instituto de Relações Internacionais. Rio de Janeiro, 2001.

BRESSER-PEREIRA. Luiz Carlos. As Três Interpretações da Dependência. *Perspectivas*, v. 38, p. 17-48, jul./dez. 2000.

COSER, Ivo. *Visconde do Uruguai: centralização e federalismo no Brasil – 1823-1866*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora da UFMG/Iuperj, 2008.

Declaração de Iguaçu. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b_74/>. Acesso em: 7 jul. 2015.

HOFFMANN, Andrea; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração Sul-Americano. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 2, jul./dez. 2008, p. 98-116.

HURRELL. Andrew. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. *Contexto Internacional*, v. 17, n. 1, jan./jun. 1995, p. 23-59.

LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. Integração Moderna. *Análise de Conjuntura OPSA*, n. 1, janeiro de 2006.

MALAMUD, Andrés; DRI, Clarissa. Spillover effects and supranational parliaments: The case of MERCOSUR. *Journal of Iberian and Latin American Research*, v. 19, n. 2, 2013, p. 224-238. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13260219.2013.853354#.UypHCPldWT8>. Acesso em: 1º jul. 2015.

MOTTA VEIGA, Pedro da; RIOS, Sandra P. O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *Série Comércio Internacional*, n. 82. Santiago de Chile: CEPAL. Disponível em: <http://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/4428-o-regionalismo-pos-liberal-na-america-do-sul-origens-iniciativas-e-dilemas>. Acesso em: 1º jul. 2015.

SARAIVA, Miriam Gomes. Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. *Carta Internacional*, v. 8, n. 1, jan.-jun. 2013, p. 3-21.

_____. The Brazilian Soft Power Tradition. *Current History*, v.113, Issue 760, February 2014, p. 64-69.

_____. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? *Relações Internacionais*, n. 44, dezembro/2014, p. 25-35.



Opinião pública e a política externa

Sergio Leo

Especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e graduado em jornalismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Desde 1985 em Brasília, foi diretor da revista *Isto É Dinheiro*, editor regional de *O Estado de S. Paulo*, repórter especial na TV Globo e nos jornais *O Globo*, *Folha de S. Paulo* e *Jornal do Brasil*. Colaborou com as revistas *Noticias* (Argentina), *Manchete* e *Ciência Hoje*. Foi professor no Curso de Extensão de Jornalismo Econômico da UnB e no Ceub. Escritor, ganhou o Prêmio Sesc de Literatura 2009 com o livro de contos *Mentiras do Rio*. É autor de *Ascensão e queda do Império X*, lançado em 2014.

A Constituição brasileira, de 1988, é explícita, já em seu artigo IV: a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações. Com a formação do Mercosul, em 1991, e especialmente da Unasul, em 2007, essa ideia de voltar atenções à América Latina, consolidada no pós-guerra em contraposição à ideia do pan-americanismo, logo deu lugar à prioridade para a América do Sul – uma prioridade vista por muitos analistas como, ao mesmo tempo, a continuidade de uma tradição da política externa brasileira e uma reação à crescente influência dos EUA no continente, que alimentou a tentativa de formação de uma Área de Livre Comércio das Américas.

O diplomata Luís Cláudio Villafañe Santos situa a adesão do México ao Nafta – e a consequente erosão do conceito de América Latina – como antecedente do esforço brasileiro para estabelecer um espaço próprio sul-americano, a partir dos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso[1].

O fato é que o Brasil, que chegou a ter conflitos armados com vizinhos no século XIX e manteve desconfianças ou afastamento em relação a eles em boa parte do século XX, adotou, no século XXI, uma política explícita de aproximação e cooperação continental. Essa política, que é legitimada pela sociedade e pelas elites

1 SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. Brasília: FUNAG, 2014. 248 p. – (Coleção CAE)

nacionais, não está livre, porém, de críticas, mal-entendidos e contradições.

O longo período de distanciamento entre o Brasil e os outros países do continente deixou como herança um profundo desconhecimento sobre a vizinhança. A imagem dos vizinhos é, no debate público e no cotidiano, contaminada por preconceitos e capturada pelo debate na política interna, frequentemente marcado por estereótipos sobre os povos e governos.

O brasileiro médio e uma boa parte de sua elite política, empresarial e cultural desconhecem que a Colômbia é um dos grandes polos industriais do continente. Ignoram que o Peru é, nessa década, uma economia vibrante e em franco crescimento. Não sabem que a Bolívia, nos últimos anos, marcou sua gestão econômica pela responsabilidade fiscal, com excelentes resultados para o Produto Interno Bruto e distribuição de riqueza. Não entendem as circunstâncias históricas que levaram à ascensão do chavismo na Venezuela. Não estão informados de que o Chile é um dos maiores investidores no mercado brasileiro. Não sabem que o guarani é uma segunda língua oficial no Paraguai e que a energia barata pode revolucionar a situação econômica paraguaia e já atrai empresas brasileiras para produzir no país e exportar não só ao Brasil mas a mercados hoje atendidos pela indústria brasileira. Não conhecem a presença brasileira no Suriname e as relações importantes deste país com Holanda. Não acompanham ou têm conhecimento superficial sobre os acontecimentos políticos e econômicos na Argentina e Uruguai, países que, no imaginário brasileiro, sempre têm sua imagem mediada pelo futebol. (No caso uruguaio, o ex-presidente Pepe Mujica, uma estrela midiática, foi um evento raro nas relações bilaterais, ao tornar-se um dos poucos chefes de Estado vizinhos conhecidos nacionalmente no Brasil, por suas manifestações progressistas e, especialmente,

devido à polêmica liberação do consumo da *Cannabis* no território uruguaio.)

Os meios de comunicação de massa não fecham os olhos para os países vizinhos, mas têm capacidade muito limitada de atenção e de interesse sobre o que se passa na região. Quando o retrato sobre a vizinhança é positivo, ela é olhada, principalmente, ou com um romantismo difuso ou com puro pragmatismo econômico. No discurso sobre os vizinhos, costumamos oscilar entre a condenação às relações assimétricas com o mundo desenvolvido, no estilo "veias abertas da América Latina", e a contabilização de resultados da balança comercial e de investimentos.

Após a ascensão do PT ao governo brasileiro, em 2003, alguns países – Argentina, Venezuela, Bolívia e, mais esporadicamente, Equador – passaram a ser apontados com grande frequência por comentaristas conservadores como mau exemplo de gestão política e econômica que traria riscos de imitação pelo governo de esquerda no Brasil – uma advertência que, costumeiramente, despreza as especificidades históricas, políticas e econômicas de cada país, na intenção de aproveitar eventuais maus resultados no desempenho desses países para criticar, sem entrar em detalhes, a gestão pública brasileira.

A professora do Cebrap Maria Hermínia Tavares de Almeida fala de ambiguidades na liderança do Brasil, país que, às vezes parece ver seu papel de líder como característica inquestionável no continente e, ao mesmo tempo, reluta em assumir posições de liderança, dando preferência à cooperação e ao diálogo com os demais sul-americanos[2]. Não raramente, os brasileiros abdicam de qualquer pretensão de poder e influência entre os vizinhos

2 ALMEIDA, M H T de; ONUKI, Janina; PIQUET CARNEIRO, Leandro. IRI USP, Brasil, as Américas e o Mundo: Opinião Pública e Política Externa 2010-2011. Disponível em: <http://www.usp.br/iri/documentos/brasil_americas_mundo.pdf>.

em favor de uma atuação mais voltada à arena global, o Brasil como economia ou potência emergente, interessado em atuar no contexto dos outros grandes atores mundiais.

Nesse esforço para ser ator global, o Brasil ainda não tem um consenso nacional sobre o papel de sua atuação no continente sul-americano. Nas defesas da integração sul-americana feitas por autoridades, acadêmicos e especialistas, a América do Sul costuma ser apontada como um destino, parte de nossas circunstâncias, como uma família, que não se escolhe, um relacionamento determinado pela situação geográfica, da qual não se pode escapar.

Para um número importante de empresas brasileiras, por exemplo, a América do Sul é sua primeira etapa de incursão no mundo; para autoridades e políticos, as relações com a América do Sul são o mínimo que se espera de um país com pretensões a ator global, situado neste continente. Mas, ao mesmo tempo, há quem veja a América do Sul como um limite que deve ser ultrapassado pelo Brasil em sua busca de relevância internacional.

Há um debate na academia sobre qual o papel da América do Sul para os interesses brasileiros, uma questão, porém, que não tem o eco desejável na sociedade. Não é popular – quando chega ao público – a discussão sobre qual deve ser a estratégia sul-americana mais apropriada para o Brasil. Essa questão é tratada, em suas manifestações públicas, de maneira superficial e estereotipada.

Um número excessivamente grande de comentaristas nos meios de comunicação e nas redes sociais reduz a atuação brasileira a elementos demasiadamente simplificados. É muito frequente, por exemplo, resumir o retrato da Argentina ao de um país cujo protecionismo frearia iniciativas brasileiras em favor da expansão dos acordos de comércio do Mercosul, como se o Brasil também não tivesse resistido, em vários momentos da história do bloco, a abrir seu mercado, inclusive aos próprios sócios.

Em vários momentos da história do Mercosul, a Argentina, de fato, foi um fator de resistência à maior abertura comercial, especialmente nos governos de Néstor e Cristina Kirchner, nos quais o projeto de ampliar o parque industrial nacional conflitou com as demandas dos possíveis parceiros em acordos de comércio. Mas a ênfase no protecionismo argentino convenientemente mascarou, para a opinião pública brasileira, a ação de setores protecionistas no Brasil, que usaram a pró-atividade da Argentina nas mesas de negociação como escudo para defesa de seus próprios interesses contra a exposição à competição estrangeira.

Os debates sobre os acordos em energia, seja com a Bolívia, seja com o Paraguai, são travados, no Brasil, sob uma ótica nacionalista, em tons chauvinistas, omitindo as motivações estratégicas que levaram governos passados a ligar a matriz energética brasileira a esses dois países. São minimizados ou rejeitados, sem nenhum debate ou respeito, os argumentos legítimos de ambos os vizinhos em defesa da remuneração adequada pelo uso de seus recursos naturais na geração de energia para o Brasil.

O fato, no entanto, é que, paralelamente à consolidação oficial do conceito de América do Sul como foco da política externa brasileira, afirmou-se no Poder Executivo brasileiro o princípio de atuação do Brasil de busca da unidade na diversidade, respeito às soluções internas de cada país. A ação brasileira busca afirmar-se como elemento moderador e conciliador entre as diferentes forças, à esquerda e à direita no continente.

Para exercer esse papel, os últimos governos procuraram evitar uma política exclusivamente realista, de aberta pressão política e econômica sobre os vizinhos. O Brasil não deixou de exercer poder em defesa de seus interesses, mas evita manifestações públicas de condenação a um ou outro vizinho, preferindo a

negociação diplomática e, quando decidido a algum tipo de ação mais severa (como foi o caso do impeachment de Francisco Lugo no Paraguai, por exemplo), busca a atuação consensual e conjunta de todos os países reunidos na União das Nações Sul-Americanas (Unasul), organismo criado em contraste à Organização dos Estados Americanos, em que é forte a influência e poder das nações da América do Norte.

Os princípios da ação estratégia diplomática brasileira ficam evidentes na forma como os governos recentes resistiram às vozes, no público interno, que cobravam uma reação dura, por exemplo, à nacionalização do gás na Bolívia, onde houve ocupação militar de instalações da Petrobras, ou a medidas protecionistas na Argentina, onde o governo determinou arbitrariamente a retenção de automóveis e outras mercadorias nas alfândegas. Ou, ainda, na resistência a apelos de líderes de opinião e parlamentares por manifestações mais severas contra o que é visto como violação a direitos humanos e o agravamento da situação política na Venezuela, por exemplo.

Em uma parcela importante da opinião pública brasileira, o *modus operandi* recente do Brasil, ditado pelos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, é visto ou descrito como resultado de uma opção "ideológica", que favoreceria os aliados governantes com o mesmo matiz político de esquerda. Assim, o Brasil teria deixado de reagir mais fortemente à nacionalização do gás na Bolívia, ou a incidentes políticos locais que afetam interesses brasileiros, para "proteger" o governo aliado de Evo Morales. Ou teria suspenso o Paraguai do Mercosul em represália à queda do aliado Lugo. Ou evitaria pronunciar-se sobre as questões locais na Venezuela apenas por afinidade com o chavismo.

Esse tipo de intepretação superficial e carente de contextualização histórica é alimentado, nos meios de comunicação de

massa, por manifestações retóricas comuns no governo Lula, que fez questão de apoiar publicamente as candidaturas a reeleição de aliados como Evo Morales, Hugo Chávez e Néstor e Cristina Kirchner ou de candidatos escolhidos por esses como sucessores. Lula, de fato, alterou o comportamento discreto que marcou a diplomacia brasileira durante períodos eleitorais nos países vizinhos para buscar influência explícita na política dos países do Mercosul, aproveitando sua grande popularidade na região.

O próprio ex-presidente Lula, aliás, encarregou-se de explicitar em público, por diversas vezes, suas afinidades ideológicas com governos vizinhos de esquerda, em discursos durante visitas a esses países e em outros eventos públicos. Recentemente, em seminário no Instituto Lula com o vice-presidente boliviano, Álvaro García Linera, o ex-presidente – em declaração fartamente divulgada pelas redes sociais, especialmente por grupos de oposição ao governo da sucessora de Lula, Dilma Rousseff – afirmou que chegou a ser prevenido das intenções nacionalistas de um eventual governo Evo Morales e que teria dito ao boliviano reconhecer como legítimas as pretensões à nacionalização do gás[3].

Menos disseminadas foram as justificativas defendidas na assessoria internacional do presidente e em sua diplomacia, segundo as quais as ações de "solidariedade" aos governos de esquerda teriam o propósito de consolidar influência na vizinhança, moderar as tendências a políticas de ruptura pelos governos e assegurar a estabilidade institucional em países onde os grupos oposicionistas teriam reduzida sustentação em camadas amplas da sociedade e um histórico de fracasso no atendimento das demandas populares.

3 Declarações de Lula sobre seu aval à nacionalização do gás, em palestra do vice-presidente boliviano Álvaro Garcia Linera no Instituto Lula. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?list=PL4fQwwgA67zJXDhrCZQ361d1ebnILJAu5&v=jH5qN8hOUJ0>.

O que as críticas à política externa não costumam levar em conta, além de resultar de avaliações pragmáticas sobre os desdobramentos dos processos políticos na vizinhança e da necessidade de buscar a resolução de conflitos com os vizinhos da maneira mais diplomática possível, a ação diplomática dos governos Lula e Dilma incluiu relações cordiais – e de relativa cooperação – também com governos de recorte ideológico distinto, como o de Sebastián Piñera no Chile, ou de Juan Manuel Santos na Colômbia. Além disso, o governo muitas vezes reagiu duramente, pelos canais diplomáticos, mas sem fazer propaganda, a atitudes dos governos vizinhos consideradas prejudiciais.

Foi assim nas disputas comerciais com a Argentina, em que, contrariando o espírito de abertura comercial do Mercosul, em resposta a retenções de mercadorias brasileiras na fronteira, o ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e a Receita Federal do Brasil passaram a alegar problemas burocráticos como justificativa para também barrar a entrada de mercadorias argentinas no mercado brasileiro[4].

As relações com o governo Chávez também não estiveram longe de atritos ou até incidentes diplomáticos, como em 2007, quando o embaixador venezuelano foi chamado a prestar explicações em Brasília sobre declarações do presidente venezuelano consideradas, inclusive pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ofensivas ao Congresso brasileiro[5].

4 Sobre a reação argentina a represálias do Brasil contra exportações do país vizinho, ver: <http://economia.ig.com.br/argentina-retencao-de-caminhoes-na-fronteira-com-brasil-e-aposaposinaceitavelaposapos/n1237577570980.html> e <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-05-15/brasil-e-argentina-querem-resolver-problemas-comerciais-em-ate-quatro-meses>.

5 Sobre um raro desentendimento public de Lula com Hugo Chávez, ver: <http://www.jb.com.br/pais/noticias/2007/06/03/lula-defende-congresso-contra-chavez/>.

Nas relações com a Bolívia, apesar das declarações de Lula favoráveis à nacionalização do gás, a política nacionalista de Evo Morales e a ocupação de instalações da brasileira Petrobras por tropas do governo boliviano (que provocou protestos em toda a imprensa e no Congresso Nacional) levaram a estatal brasileira a reduzir investimentos e o governo a procurar fontes alternativas de abastecimento. A recusa do governo boliviano em conceder salvo conduto ao senador Roger Pinto Molina, que em 2012 refugiou-se na embaixada brasileira em La Paz, alegando perseguição política, levou ao adiamento *sine die* da visita de Estado programada pela presidente Dilma Rousseff àquele país e ao esfriamento nas relações bilaterais. O presidente boliviano chegou a se queixar do afastamento de Brasília em relação a seu governo[6].

Ou seja, como é do conhecimento público no Brasil, é inegável a afinidade ideológica do atual governo brasileiro com os presidentes de esquerda que ocuparam o poder nos últimos anos, e foi também pública e ativa a participação dos governantes do PT em campanhas eleitorais desses mesmos presidentes. Mas esse apoio não se deu incondicionalmente e não ocorreu sem embates diplomáticos e políticos, estes bem menos evidentes ou abertamente assumidos pelo governo brasileiro.

A disputa eleitoral pela presidência, no Brasil, poderia ser um momento de explicitação dos projetos e interesses relacionados à vizinhança na América do Sul. Mas, apesar da crescente atenção do público brasileiro a questões de política externa, que alcançou um ponto alto no governo Lula da Silva e decresceu mais recentemente, o tema teve pouco destaque na campanha às eleições presidenciais

6 Dilma Rousseff ignorou repetidos convites de Evo Morales para um encontro bilateral, a ponto de chamar atenção seu comparecimento à posse, pela terceira vez, do presidente boliviano, que a levou a fazer sua primeira visita official a La Paz, no que foi visto pela imprensa como uma "reaproximação"entre os dois mandatários. Como se pode ler em: <http://www.brasil.rfi.fr/geral/20150122-posse-de-evo-morales-marca-reaproximacao-com-governo-brasileiro>.

no ano passado. Essa falta de apelo indica que as relações externas, não importa as polêmicas que despertem no debate político, não chegam a ser consideradas um item relevante pelos responsáveis por marketing nas campanhas eleitorais. A opinião pública, no Brasil, não só mostra grande desconhecimento sobre os países vizinhos: parece ter pouca motivação para reduzi-lo, como mostram pesquisas recentes.

Há um "abismo" enorme, entre a chamada comunidade de política externa e o público em geral, em relação ao interesse pelas relações internacionais do Brasil, segundo constatou o estudo "Brasil, as Américas e o Mundo – Opinião Pública e Política Externa"[7], realizado em 2010 e 2011 com duzentos líderes de opinião na área de relações internacionais e 2,4 mil pessoas do público em geral, coordenado pelos professores da USP Maria Hermínia Tavares de Almeida, Janina Onuki e Leandro Piquet Carneiro, como parte de um projeto colaborativo comandado pelo Centro de Investigacion y Docencia Economicos (Cide) do México.

Enquanto 91% da chamada CPE revelou ter muito interesse nas relações do Brasil com o mundo, 45% dos brasileiros têm pouco ou nenhum interesse, e apenas 33% têm "médio interesse" pelo tema. A falta de interesse, que está ligada à escolaridade, também reflete a pequena experiência com o exterior: 88% dos entrevistados jamais estiveram fora do país.

Embora um número significativo de brasileiros defenda que a integração sul-americana é um importante objetivo de política externa do país (assim como a expansão do comércio com outros países), a pesquisa – um inédito esforço de avaliação do grau de relacionamento entre a população e a política exterior – mostrou que, mesmo entre os especialistas da chamada Comunidade de

7 Disponível em: <http://www.usp.br/iri/documentos/brasil_americas_mundo.pdf>.

Política Externa, é pequeno o número dos que se auto identificam como latino americanos, ou sul-americanos. Apenas 25% identificam-se como latino-americanos, e é quase inexistente o número dos que se identificam como pertencentes ao Mercosul.

Quando solicitados a definir qual seria a maior prioridade do país, os que apontaram a integração como maior prioridade eram apenas 1% entre os mais informados (entre os menos informados, apenas 0,4% marcaram essa opção).

Uma nova versão da pesquisa feita em 2014 e ainda não totalmente concluída[8] confirmou esses dados. Aumentou o número dos que acham que a integração deva ser prioridade: 2,6% do público mais informado e 1% do público em geral marcaram essa alternativa. Mas, nesta nova pesquisa, com 1,84 mil entrevistados, divididos, com base em perguntas de controle, entre 1) público desinformado e desinteressado (75% do total) e 2) público informado e interessado (25%), o número dos que se identificam como latino-americanos oscila entre 6,7% (entre os mais informados) a 2,8% (os menos informados). Menos do que os que se consideram cidadãos globais (18,3% e 11,8%, respectivamente).

A identidade mais forte é a nacional (72% entre os mais informados consideram-se brasileiros; 81,9% entre os menos informados assumem a mesma identidade). Os que se veem como cidadãos do Mercosul são menos de 1% do total. Entre os mais informados, apenas 3% veem-se como sul-americanos ou cidadãos do Mercosul.

Na cobertura de imprensa sobre política externa, segundo a pesquisa dos mesmos professores, de 2014, mais de um quinto das notícias, cerca de 23%, relacionavam-se com a região latino-

8 Entrevista de Maria Hermínia Tavares de Almeida ao autor, relatada em: <http://www.valor.com.br/brasil/4064354/politica-externa-e-opiniao-publica>, e em <http://jornalggn.com.br/noticia/politica-externa-e-opiniao-publica-por-sergio-leo>.

-americana, especialmente a América do Sul. As relações com Venezuela, Mercosul ou Argentina somaram 70% das matérias sobre a região. Cuba teve destaque, mas principalmente por um motivo circunstancial, a polêmica em torno do programa Mais Médicos, pelo qual o governo brasileiro, em convênio com a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), estimulou o envio de médicos a regiões mal atendidas, remotas ou de baixa renda no país. A inclusão de médicos cubanos no programa levantou grande debate político, com forte repercussão, nas redes sociais a ambientes públicos, no qual oposicionistas acusavam o governo de ter objetivos ideológicos e de apoio ao regime de Fidel Castro, enquanto o governo argumentava seguir regras estabelecidas em convênios da OPAS com outros países e aproveitar a qualificação técnica dos profissionais cubanos[9].

Chama a atenção o desconhecimento de informações importantes mesmo entre o público considerado informado e interessado: quando apresentado a uma lista de nomes de presidentes da região, 64,5% dos entrevistados não identificaram Jose Mujica como presidente do Uruguai; 50% não identificaram Nicolás Maduro como presidente da Venezuela. Os que não sabiam ser Evo Morales o presidente da Bolívia eram 29,5% e os que não ligaram Cristina Kirchner à presidência da Argentina, 27%.

O Brasil vê com simpatia o estrangeiro, em geral, e os sul-americanos em particular. Argentina é o único vizinho a ser visto por um percentual expressivo não como parceiro ou amigo, mas como competidor ou ameaça: 27% dos brasileiros têm essa imagem dos argentinos – possivelmente como reflexo da rivalidade histórica entre os dois países; ou, mais provavelmente, por causa

9 Relatos sobre a polêmica do Mais Médicos, em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/459739-RETROSPECTIVA-2013-A-POLEMICA-EM-TORNO-DO-PROGRAMA-MAIS-MEDICOS.html>.

do futebol ou consequência das impressões deixadas pelas disputas comerciais frequentes nos últimos anos.

Um aspecto preocupante que essas pesquisas revelam, e que certamente tem a ver com o grau de desconhecimento sobre os outros povos da região, é a maneira como o nacionalismo da opinião pública tende a rejeitar um papel maior dos imigrantes estrangeiros na vida do país – embora, paradoxalmente, seja pequena a oposição a ações conjuntas ou coordenadas com outros países da América do Sul.

Quando respondem a um questionário sobre integração regional, quase 80% dos brasileiros aceitam operações militares conjuntas; mais de 60% dos brasileiros concordam totalmente ou parcialmente com embaixadas conjuntas, política externa comum; e 50% aceitariam um Congresso sul-americano. No entanto, 70% rejeitam totalmente ou parcialmente o livre fluxo de pessoas do continente no território brasileiro.

A versão anterior da pesquisa já havia mostrado que mais de 70% dos brasileiros não aceitam que um estrangeiro ou mesmo um brasileiro com dupla nacionalidade seja eleito deputado ou senador; em torno de 75% não concordam que um estrangeiro possa ser presidente.

É um indicador sujeito a comprovação empírica ou por pesquisas mais detalhadas; mas é notável esse indício de aversão aos imigrantes, em um momento de maior integração entre as populações do continente americano – para não mencionar o aumento do fluxo migratório ao Brasil proveniente de países do Caribe (especialmente Haiti) e da África.

Os relatos de imprensa sobre imigrantes sul-americanos, especialmente bolivianos, sujeitos a exploração de mão de obra em regime de semiescravidão mostram que esse problema pode ganhar outra dimensão. O crescimento no fluxo migratório, por parte de

pessoas em busca de oportunidades de trabalho e renda no Brasil, ao coincidir com esse sentimento anti-imigração, pode trazer sérios conflitos em um cenário de crise econômica com aumento do desemprego no país. A frequência de casos de exploração de mão de obra estrangeira e de conflitos com imigrantes preocupa acadêmicos que temem o estímulo ao racismo, muitas vezes mascarado, existente na sociedade brasileira[10].

A crise econômica no Brasil soma-se aos desafios impostos à imprensa pelas novas mídias e pela Internet, que, no mundo todo, ameaçam a sobrevivência dos tradicionais modelos de negócio do jornalismo. Pressionados para cortar custos e buscar audiência, os órgãos de comunicação estabelecidos reduzem o quadro de jornalistas contratados dedicados à cobertura internacional. Embora os dados oficiais mostrem, entre 2010 e 2015, um aumento no quadro de profissionais dedicados ao jornalismo[11], a realidade é de encolhimento nas redações dos grandes jornais das principais capitais, os maiores fornecedores de material jornalístico que repercute nas redes sociais e outros sites de Internet. Um dos primeiros setores a sentir os reflexos desse "enxugamento" nos gastos de pessoal dos jornais é a seção dedicada à cobertura internacional, que, normalmente já ocupa poucas páginas de conteúdo editorial, uma a duas, nos jornais impressos – a não ser em casos especiais, como eleições nos maiores países vizinhos.

Os jornais brasileiros chegaram a manter correspondentes na Venezuela, na década de 90 e no começo do novo século, em

10 Sobre imigração e racismo, ver "Racismo Contra Imigrantes no Brasil é constante, diz pesquisador", em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/08/150819_racismo_imigrantes_jp_rm>.

11 Dados sobre emprego do setor registrados pelo Ministério do Trabalho, em: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1cIOtA5xzsg5nq6FsAUPGb_-r-JLvefbtzihAz2x0i0o/edit#gid=946559738>.
Sobre a crise nas empresas jornalísticas, ver "Demissões em massa nos jornais e revista geram debate sobre precarização e futuro do jornalismo no Brasil". Disponível em: <https://knightcenter.utexas.edu/pt-br/blog/00-14028-demissoes-em-massa-em-jornais-e-revistas-geram-debate-sobre-precarizacao-e-futuro-do-j>.

resposta ao crescente protagonismo do presidente venezuelano Hugo Chavez, e sua influência em outros governos da região. Hoje, a cobertura da imprensa brasileira no país passou a depender de enviados ocasionais, material de agências de notícias estrangeiras ou jornalistas *free lancers*.

Em toda a América Latina, os grandes periódicos limitam seus escritórios ou correspondentes contratados à Argentina, e é desde Buenos Aires que os repórteres enviam material sobre os demais países da América do Sul, mesmo Colômbia, Equador ou Venezuela, que estão mais próximos dos escritórios centrais no Rio de Janeiro e São Paulo do que da capital argentina.

Dadas as restrições logísticas e técnicas, a cobertura jornalística de países que não sejam a tradicional presença de correspondentes fixos na Argentina passa a concentrar-se nos momentos de crise, ou em eventos extraordinários. Reportagens sobre peculiaridades culturais, políticas ou econômicas, ou mesmo sobre as comunidades brasileiras nesses países são raras. Cria-se um círculo vicioso, no qual a desinformação leva ao desinteresse, e a perda de interesse reduz os incentivos a uma cobertura mais sofisticada sobre esses países e sua relação com o Brasil.

A crise nos preços de *commodities* provocada pela desaceleração da economia chinesa impacta nos países sul-americanos, que, nos últimos anos, tiveram suas exportações impulsionadas pela demanda da China. À perda desse grande mercado somam-se dificuldades próprias dos modelos econômicos adotados em nações como a Venezuela e a Argentina, ambas grandes mercados para produtos brasileiros, levando a uma perda na capacidade de importação desses países e consequente redução na sua relevância comercial para os investidores e exportadores brasileiros. A conjuntura só reforça os argumentos dos que, no Brasil, criticam o forte interesse dos últimos governos na inte-

gração com os mercados vizinhos e defendem que o Brasil se volte a outros mercados e parceiros, especialmente no mundo desenvolvido.

A perda de importância do Mercosul como mercado (já chegou a representar, no começo do milênio, cerca de 15% do mercado para exportações do Brasil; hoje, está em torno de 11%, parcela que a Argentina, sozinha, absorvia no início da década passada – hoje o mercado argentino representa menos de 7% das vendas brasileiras ao exterior). O encolhimento dos grandes mercados da América do Sul para produtos brasileiros, Venezuela e Argentina, agravado pelas dificuldades econômicas nesses dois países, prejudicou um dos principais argumentos levantados pelo governo brasileiro contra os críticos do Mercosul, o de que o bloco constituía, de longe, um dos principais destinos da produção industrial do Brasil voltada ao exterior.

China e Estados Unidos seguem como os principais compradores de mercadorias brasileiras, superando individualmente a união aduaneira à qual se ligou o Brasil. Esse fato alimenta teses de que foi um erro a prioridade conferida por Brasília à aliança com os países do Mercosul nas negociações internacionais. Raramente é noticiado que essa prioridade foi estabelecida ainda na década de 90, e reafirmada quando estava no governo brasileiro o grupo político hoje capitaneado pelo principal partido de oposição.

O Brasil optou por manter uma estrutura flexível, com poucos organismos supranacionais no Mercosul, ao contrário, por exemplo, da União Europeia. Era considerado conveniente preservar a autonomia nacional para políticas como a macroeconômica. Não houve debate no Congresso ou na imprensa sobre essa opção, considerada natural, que sempre dificultou o estabelecimento de estratégias comuns.

O descompasso das políticas econômicas entre os principais parceiros no bloco, Brasil e Argentina, esteve por trás de boa parte dos conflitos comerciais, e da incapacidade de um avanço decisivo em direção a acordos comerciais entre o Mercosul e parceiros de maior densidade econômica. Outro fator que dificultou a realização de acordo do Mercosul com outras nações foi a reconhecida competitividade das exportações agrícolas brasileiras, que colocavam os interesses ofensivos do Mercosul no setor de mais difícil negociação (um dos maiores fatores de fracasso na chamada rodada Doha de liberalização na Organização Mundial do Comércio foi a recusa em avançar nas negociações sobre barreiras e subsídios à agricultura, de países como os membros da União Europeia, os Estados Unidos, Japão, Índia e outros). Esse e outros fatores nacionais, ainda que sujeitos a críticas, são, porém, comumente omitidos nas análises de imprensa contrárias à opção brasileira por negociações na OMC.

A preferência pela negociação multilateral, a única capaz de remover obstáculos à exportação de *commodities* agrícolas (principal produto de exportação do Brasil, ao lado do minério de ferro e de aviões) frequentemente é apontada, em artigos nos meios de comunicação de massa, como equívoco de puro conteúdo ideológico resultante da uma recusa, em Brasília, a sérias negociações bilaterais com países desenvolvidos. A adesão ao Mercosul da Venezuela e da Bolívia, governadas por políticos portadores de um discurso veemente contra a globalização e o livre mercado, contribuem para firmar, em parte considerável da opinião pública, a imagem do Mercosul como obstáculo, não mais como *building block* para a formação de uma rede de acordos comerciais capaz de integrar o Brasil às cadeias globais de valor.

O debate sobre integração competitiva do Brasil ao mundo e sobre a necessidade de maior integração às grandes redes de produção mundiais, aliás, tem como componente constante

manifestações de condenação às limitações do Mercosul; raramente é aprofundada a análise sobre as razões pelas quais a América do Sul, como um todo, está alijada dos movimentos mais dinâmicos de integração produtiva global, e os países sul-americanos bem-sucedidos na participação mais ampla de acordos de livre comércio limitam sua presença no comércio mundial a menos de meia dúzia de produtos, a maioria deles de baixo ou nenhum valor agregado, como *commodities* metálicas, nos degraus mais baixos da cadeia de valor global.

A baixa qualidade da discussão pública não impede, no entanto, que seja crescente o comprometimento do governo, acadêmicos, especialistas com ações de política externa no Brasil, em função da realidade histórica que obriga o país, até em decisões de política interna, a levar em conta normas, compromissos, expectativas e movimentações dos demais países em um cenário de globalização e de porosidade nas fronteiras. Há, como tentei relatar, obstáculos e resistências de diversos atores nacionais ao debate profundo dessa situação e suas consequências. É importante ter em mente essas dificuldades para avaliar os constrangimentos que qualquer liderança política no Brasil enfrenta e enfrentará na condução das relações com os governos da América do Sul, nas respostas a ações dos países vizinhos e no necessário trabalho de aprofundamento da integração que já ocorre na pratica nos fluxos de pessoas, mercadorias e investimentos na região, e que é um caminho sem volta.



Política externa brasileira na visão da academia. Brasil: desafios regionais e globais

Oliver Stuenkel

Professor adjunto de Relações Internacionais na FGV em São Paulo, onde coordena a Escola de Ciências Sociais (CPDOC) em São Paulo e o MBA em Relações Internacionais. Também é *non-resident fellow* no Global Public Policy Institute (GPPi) em Berlim e membro do Carnegie Rising Democracies Network. Sua pesquisa lida com potências emergentes, especificamente o Brasil, a Índia, a China e seu impacto sobre a goverança global. Ele é autor de IBSA: The rise of the Global South? (2014, Routledge Global Institutions)

e BRICS and the Future of Global Order (2014, Lexington). Suas outras publicações incluem Rising Powers and the Future of Democracy Promotion (*Third World Quarterly*), The BRICS and the Future of R2P: Was Syria or Libya the Exception? (*Global R2P*), Emerging Powers and Status: The Case of the First BRICs Summit (*Asian Perspective*) e The Financial Crisis, Contested Legitimacy and the Genesis of intra-BRICS cooperation (*Global Governance*). Ele é o autor de *Institutionalizing South South Cooperation*: Towards a New Paradigm? Submetido para o High-Level Panel on the Post--2015 Development Agenda das Nações Unidas. Além da pesquisa acadêmica, ele escreveu artigos de opinião para jornais como *The New York Times*, *Global Times* (China), *Today's Zaman* (Turquia), *Mail and Guardian* (África do Sul), *The Times of India*, *The Asian Age*, *The Hindu* (Índia), *Folha de S. Paulo*, *Valor Econômico*, *O Globo* e *O Estado de S. Paulo*. Colabora regularmente com as edições brasileiras de *The Huffington Post* e *The Diplomat*. Foi professor visitante na Universidade de São Paulo e na Escola de Estudos Internacionais da Universidade Jawaharlal Nehru (JNU), em Nova Délhi. Em 2012, fez parte da delegação brasileira nos encontros *track II* em Nova Deli e Chongqing em preparação para as 4ª e 5ª Cúpulas do BRICS. Fala alemão, holandês, francês, hindi, urdu, italiano, espanhol, português e inglês. Tem graduação pela Universidade de Valência, na Espanha, Mestrado em Políticas Públicas pela Kennedy School of Government de Harvard University, onde foi McCloy Scholar, e Doutorado em Ciência Política pela Universidade de Duisburg--Essen, na Alemanha.

Este artigo discute os desafios internacionais que o Brasil enfrenta em escala regional e global, usando dois estudos de caso do engajamento brasileiro com a democracia e a soberania. A primeira parte da análise avalia o papel do Brasil como defensor da democracia e da estabilidade política na América do Sul. A segunda parte analisa o engajamento do Brasil em escala global por meio do caso da crise ucraniana.

1. O Brasil consegue defender a democracia na região?

Em discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 2010, o presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, clamou às democracias emergentes de todo o mundo que ajudassem a divulgar a mensagem democrática, declarando que "suas vozes precisam ser ouvidas" e lembrando que "parte do preço da nossa própria liberdade é defender a liberdade de outros"[1].

Muitos críticos interpretaram tais palavras como uma fantasia ou ilusão, pois argumentam que a promoção da democracia é um esforço tipicamente ocidental. Enquanto governos e ONGs da Europa e da América do Norte gastam bilhões de dólares anualmente em projetos relacionados à democracia, potências emergentes têm tradicionalmente evitado tal engajamento – o que reforça a ideia de alguns céticos de que não há espaço para a promoção da democracia em um "mundo Pós-Ocidental".

1 OBAMA, 2010.

Ainda assim, quando se trata do Brasil, mesmo os céticos têm motivos para pensar duas vezes sobre o assunto. A maior nação da América Latina tem discretamente se tornado um "defensor-chefe" da democracia, contrastando fortemente com países emergentes democráticos de outras regiões, como Turquia, África do Sul ou Índia – nenhuma delas considera como prioridade a promoção da democracia para além de suas fronteiras.

Mas nem sempre foi assim.

Apesar de sua posição predominante na região, o Brasil frequentemente se esquivou de intervir em assuntos internos de seus vizinhos até a década de 1990. A defesa da soberania nacional e a não intervenção sempre foram, e continuam sendo, um dos principais princípios da política externa brasileira. Dessa forma, quaisquer tentativas de promover ou defender a democracia e os direitos humanos em outros países entra em conflito com o ideal de não intervenção. A tensão gerada por essa oposição – respeitar a soberania e adotar uma posição pró-democrática mais enfática, especialmente a nível regional – ainda é um dos grandes dilemas da política externa brasileira.

Durante o governo do presidente José Sarney (1985-1990), o primeiro presidente civil após mais de duas décadas de ditadura militar, o Brasil apoiou a inclusão do termo democracia em um novo preâmbulo da Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA). Porém, contemporâneo ao final da Guerra Fria, líderes brasileiros resistiram a políticas de promoção da democracia que poderiam ser confundidas com a violação de seu compromisso com a não intervenção. Em 1990, no governo do presidente Fernando Collor de Mello, o país esquivou-se de pedidos para participar de uma intervenção militar no Suriname após um golpe. Em 1994, o Brasil – então membro do Conselho de Segurança da ONU – absteve-se em votação da Resolução 940 que autorizou o uso da força no

Haiti para reestabelecer no poder o presidente Jean-Bertrand Aristide, que havia sido deposto por um golpe. O fortalecimento da democracia fora das fronteiras era menos importante para o Brasil do que lidar com os desafios políticos internos, em parte devido à então recente transição democrática no país.

Alguns acontecimentos e novas lideranças mudaram a imagem do Brasil para a de um defensor da democracia cada vez mais assertivo na América Latina. Em 1996, o então presidente Fernando Henrique Cardoso mobilizou instituições regionais como o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a OEA para reverter uma tentativa de golpe no Paraguai, convencendo o general paraguaio Lino Oviedo a desistir de sua tentativa de derrubar o então presidente Juan Carlos Wasmosy. Fernando Henrique continuou tendo um papel crucial de mediador na crise política que se sucedeu no Paraguai.

Em 2000, quando o presidente peruano Alberto Fujimori era acusado de fraudes eleitorais, Fernando Henrique decidiu não participar da cerimônia de posse no Peru. No ano seguinte, o Brasil apoiou o rascunho e aprovação da Carta Democrática Interamericana na OEA, estabelecendo a norma da solidariedade democrática – de certa forma direcionada a Fujimori – e declarando que a população das Américas tem direito à democracia e que seus governos têm a obrigação de promover e defendê-la.

Em abril de 2002, Cardoso também teve papel ativo nas negociações de bastidores para que o presidente Hugo Chávez voltasse ao poder na Venezuela, 48 horas após ter sido deposto por um golpe. A reputação de Washington como defensor da democracia ficou manchada na região quando o então presidente George W. Bush reconheceu rápido demais os líderes do golpe como o novo governo legítimo da Venezuela. A política de defesa

ao mandato eleitoral do presidente Chávez continuou com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

O governo Lula estava apenas começando, refletindo um consenso emergente em todo o espectro da política doméstica de que chegara o momento do Brasil ter um papel de importância a nível regional. Em 2003, Lula rapidamente se engajou na resolução de uma crise constitucional na Bolívia. Em 2005, enviou seu ministro das Relações Exteriores a Quito para lidar com a crise no Equador. No mesmo ano, o Brasil trabalhou em conjunto com a OEA para mediar uma crise política na Nicarágua, inclusive dando apoio financeiro para o monitoramento das eleições municipais locais. Em 2009, o Brasil entrou em conflito com os EUA sobre a resposta inconsistente de Washington perante o golpe de estado em Honduras, que derrubou o então presidente Manuel Zelaya e o exilou na Costa Rica. Em um primeiro momento, o governo Obama denunciou a rápida saída de Zelaya, imposta pelos oficiais militares, como um golpe, mas o governo de Roberto Micheletti, que o substituía, recusou-se a deixar o cargo. Perante a oposição dos Republicanos no Congresso (que insistiram que o ocorrido não fora um golpe), Washington desistiu do plano de reconduzir Zelaya ao poder. Em toda a América Latina, a oposição imutável do Brasil sobre o governo *de facto* e sua disposição de deixar o ex-presidente Zelaya morar em sua embaixada foram vistos como tendo mais princípios que as posições inconsistentes tomadas pelos EUA e por segmentos do Partido Republicano, que não se esforçaram para esconder seu alívio ao saberem que o esquerdista Zelaya não estava mais no cargo.

Ainda assim, essas intervenções *ad hoc* são apenas parte da história. Mais importante do que isso, o Brasil tem sistematicamente construído referências para defender a democracia em documentos, protocolos e declarações nas instituições regionais que lidera. A importância da democracia na constituição e nas

atividades do Mercosul, do Grupo do Rio e da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) pode essencialmente ser ligada ao ativismo do Brasil.

Ao mesmo tempo, o Brasil tem-se mostrado ansioso para deixar claro que tal ativismo não é uma reversão de seu longo comprometimento com a não intervenção. O país adotou o conceito de "não indiferença" desenvolvido por líderes africanos. Se tal conceito representa mais do que um jogo de palavras ainda está, corretamente, aberto a debate. Mas isso reforça a evolução do pensamento brasileiro sobre soberania.

Ao balancear tais políticas e retórica, o Brasil tenta posicionar-se como uma alternativa, mais moderada e defensora do consenso democrático, aos Estados Unidos. Uma opção que continuamente equilibra seus interesses na defesa da democracia com sua tradição de não intervenção.

A estratégia pró-democrática do Brasil amadureceu em 2012, quando a presidente Dilma Rousseff – em conjunto com os líderes de Uruguai e Argentina – suspendeu o Paraguai do Mercosul após o impeachment do presidente paraguaio Fernando Lugo, que muitos governos da região consideraram como um golpe de Estado ou "golpe parlamentar". O governo brasileiro estabelecia então um precedente inconfundível: tendências antidemocráticas na região desencadeariam uma reação rápida e clara de Brasília. A decisão brasileira de agir por meio do Mercosul – e não da OEA – é consistente com sua preferência crescente por usar instituições regionais locais, possivelmente em uma tentativa de fortalecer seu desejo de liderança regional. Mais uma vez, a posição brasileira conflitou com a estadunidense, que rapidamente reconheceu o novo governo paraguaio.

Proteger as regras democráticas e a estabilidade na região tornou-se um dos objetivos fundamentais da política externa

brasileira. O Brasil percebe que seus vizinhos podem não ser capazes de oferecer níveis básicos de ordem pública, e a inquietação política resultante provavelmente afetará muitos dos principais interesses brasileiros. Por exemplo, a violência e o caos na Bolívia poderiam atingir o território brasileiro e afugentar investidores. Enquanto o maior país da região continua crescendo e ficando cada vez mais forte, alguns de seus vizinhos parecem estar ficando mais fracos. E é neste ponto em que o Brasil enfrenta seus maiores desafios.

A abordagem brasileira sobre liderança regional difere da estadunidense de diversas formas. As expressões "promoção democrática" ou "defesa da democracia", que estão entre as favoritas dos líderes políticos nos EUA, são raramente usadas por Brasília. O Brasil também não encoraja o tipo de ativismo praticado pelas ONGs estadunidenses e europeias, que inclui desenvolvimento de partidos políticos, apoio a mídias e jornalistas independentes, capacitação para instituições estatais e treinamento de juízes, líderes civis e legisladores.

Além disso, nem a sociedade civil nem o governo brasileiros desenvolveram a capacidade de enviar civis para assistir à democracia ao redor do mundo, como é feita pelos europeus e estadunidenses. Diferente dos Estados Unidos, o Brasil não faz da democracia uma condição necessária para envio de ajuda, apresentando-se como um parceiro no desenvolvimento, e não um doador. A promoção da democracia não é parte de uma "narrativa liberal" brasileira mais abrangente.

Ao contrário, o Brasil suspeita naturalmente de qualquer busca por convergência ideológica entre Estados. Não há da parte brasileira nenhuma "missão civilizatória" ou interesse em expandir sua própria agenda ideológica pelo mundo, e é improvável que use seu próprio sucesso como base para a política externa.

A abordagem do Brasil opõe-se à abordagem da promoção democrática ocidental, que reflete uma urgência em recriar democracias liberais. O Brasil prefere tomar medidas preventivas por meios normativos ou multilaterais – por exemplo, por meio de cláusulas em tratados punindo países que não mantêm os padrões democráticos, ou por meio de ações coletivas institucionalizadas. E os defensores dessa abordagem menos invasiva observam que é menos provável gerar um sentimento antibrasileiro a nível doméstico ou internacional. Somente quando medidas preventivas falham, o governo brasileiro admite intervenções mais invasivas. Como consequência desse estilo brasileiro, muitos cidadãos não sabem das atividades de seu governo na defesa da democracia.

As diferentes abordagens de Brasil e EUA no escopo da promoção democrática não devem ser motivo de conflito. Ao contrário, é necessário estabelecer uma discussão mais detalhada sobre quando e como tal tipo de promoção é legítima, e de que forma deve acontecer. Dada a complexidade do assunto, é natural que Brasil e EUA discordem regularmente sobre como melhor defender a democracia – mesmo quando há um objeto amplo em comum. Durante uma crise política, quando as decisões têm que ser tomadas rapidamente e há pouco espaço para políticas coordenadas, esses desentendimentos podem ser profundos. Ainda assim, Estados Unidos e Brasil – os dois maiores atores do Hemisfério Ocidental – devem considerar o estabelecimento de canais melhores para a cooperação a fim de garantir que os conflitos sobre políticas para Venezuela, Honduras ou Paraguai possam ser discutidos, como conversas colaborativas de bastidores, a fim de gerar mais estabilidade e consenso sobre essas questões em toda a região.

Isso não será fácil. Reações divergentes sobre as políticas acontecem devido às diferenças fundamentais no entendimento dos dois países sobre como lidar com tais desafios complexos.

O Brasil raramente justifica suas atividades relacionadas à democracia no contexto de uma visão de mundo liberal mais ampla, como fazem os tomadores de decisão estadunidenses. O país ainda suspeita da retórica liberal wilsoniana, às vezes extensiva, usada pelos promotores da democracia dos EUA, considerada em Brasília como ineficiente e culturalmente imperialista. Por esse motivo, o Brasil não abraça tais ideias ou políticas estadunidenses para criar blocos de governos democraticamente eleitos e esquiva-se de termos como "promoção da democracia".

Fomentar a colaboração entre Brasil e Estados Unidos pode ser feita mais facilmente focando em um caráter mais técnico – tais como "boa governança" ou "governo transparente" – em vez de uma ideologia carregada de "promoção democrática" liberal. Ao mesmo tempo, os políticos em Washington têm que reconhecer que qualquer aliança oficial pró-democracia com os Estados Unidos será recebida com relutância pelo governo brasileiro.

O Brasil considera que sua credibilidade regional funciona em áreas extremamente importantes da democracia, e afetaria sua reputação aceitar uma aliança estreita com os EUA. Manter a legitimidade e a capacidade de ação é de especial importância para o Brasil atualmente, já que seus vizinhos enfrentam desafios à estabilidade e às regras democráticas. A origem desses desafios frequentemente está em questões como grande desigualdade social e pobreza, realidades também enfrentadas internamente pelo Brasil.

A recente experiência brasileira de uma transição democrática de sucesso é na verdade uma grande vantagem e sua credibilidade perante países em desenvolvimento pode ser maior do que a estadunidense, exatamente por ser raramente vista como paternalista. Por isso, o Brasil está em uma posição melhor para compartilhar experiências democráticas do que os Estados Unidos,

onde a democratização está no passado distante e a sociedade civil não compartilha dos mesmos desafios que aqueles enfrentados no mundo em desenvolvimento contemporâneo.

Por último, enquanto um número cada vez maior de líderes enxerga a China como modelo econômico e político, o Brasil oferece um importante contraexemplo: um país onde a liberdade política não é obstáculo ao crescimento econômico. O surgimento do Brasil como uma das democracias de maior sucesso no mundo pode consequentemente dar um destaque maior aos ideais democráticos em comparação a qualquer pressão abertamente ideológica ou ativismo político poderia imaginar conquistar.

2. O Brasil e a Crimeia

Frequentemente o Brasil enfatiza a importância da soberania e da inviolabilidade da lei internacional, o que explica a tendência brasileira ao ceticismo perante às tendências intervencionistas liberais do Ocidente ao longo das últimas décadas. Só recentemente o Brasil começou a engajar-se mais ativamente no debate sobre intervenção humanitária, primeiro ao incluir o conceito de "não indiferença" em seu discurso oficial, e também ao desenvolver o conceito de "Responsabilidade ao Proteger" após a intervenção da OTAN na Líbia em 2011[2]. O Brasil reconhece que a comunidade internacional tem responsabilidade quando os Estados não querem ou não são capazes de proteger seus cidadãos e, ainda assim, está claramente ciente dos perigos de um sistema em que as mesmas regras não se aplicam igualmente aos fortes e aos fracos, e no qual a soberania dos fracos pode ser suspensa se conveniente às grandes potências – seja em nome da luta pelos direitos humanos ou contra o terrorismo internacional. Algo semelhante pode ser dito sobre a

2 Veja, por exemplo: Stuenkel e Tourinho (2014).

Índia e a África do Sul que têm apresentado um papel importante na promoção da ideia de "não indiferença" no continente africano e também têm criticado veementemente a forma como a campanha da OTAN na Líbia foi conduzida.

Nesse contexto, muitos observadores ocidentais esperavam que potências emergentes como China, Índia e Brasil rapidamente condenassem a Rússia pela anexação da Crimeia no começo de 2014 e por sua contínua presença no leste ucraniano – especialmente porque, como argumentaram alguns, muitas destas potências emergentes têm províncias sobre as quais não têm controle total ou que são bases de movimentos separatistas, como a Caxemira (Índia), Tibete e Xinjiang (ambas são partes da China).

Alan Alexandroff (2014), acadêmico canadense, expressou sua esperança de que a China e outras potências emergentes apoiassem a estratégia ocidental de isolamento à Rússia:

> *[...] como os Brics deveriam reagir ao comportamento agressivo da Rússia? Certamente uma intervenção russa deste tipo não condiz com os ideais de países como Brasil, Índia, África do Sul, ou até mesmo da China. Esses países defendem a soberania nacional a todo custo e insistem, fortemente, na não interferência em questões internas de outros países. [...] . Especialmente com o Brasil sendo sede da próxima cúpula do Brics, precisamos ouvir da presidente brasileira Dilma Rousseff se a participação da Rússia deve ser suspensa.*

Ainda assim, durante reuniões paralelas à Cúpula de Segurança Nuclear em Haia no final de março de 2014, os ministros das Relações Exteriores do Brics opuseram-se a restrições à participação do presidente russo Vladimir Putin na Cúpula do G20 na Austrália, em novembro do mesmo ano. Na declaração conjunta, os países do Brics expressaram "preocupação" em relação

ao comentário da ministra das Relações Exteriores australiana, Julie Bishop, de que a participação de Putin na Cúpula poderia ser barrada. Em nota, os Brics adotaram a postura de que "a custodia do G20 pertence a todos os Estados membros de forma igualitária e nenhum Estado sozinho pode determinar unilateralmente sua natureza e característica"[3]. De forma similar, Brasil, Índia e China abstiveram-se na resolução da Assembleia Geral da ONU que condenou diretamente a Rússia por sua política para com a Ucrânia, e consequentemente esses países reduziram de forma clara a eficácia das tentativas ocidentais de isolar o presidente Putin[4]. Por último, nenhum membro do Brics criticou a Rússia após a intervenção na Crimeia – suas respostas oficiais meramente pediam por uma solução pacífica para a situação. O documento final da reunião do grupo declarava que "a escalada da linguagem hostil, das sanções, das contrassanções e da força não contribui para uma solução sustentável e pacífica, em cumprimento da lei internacional, incluindo os princípios e finalidades da Carta das Nações Unidas"[5]. Além disso, China, Brasil, Índia e África do Sul (e outras 54 outras nações) abstiveram-se da resolução da Assembleia Geral da ONU que critica o referendo na Crimeia[6].

Conforme observado por Zachary Keck (2014), o apoio do Brics à Rússia era "completamente previsível", mesmo que o grupo sempre esteja condicionado às suas diferenças e "à ausência de um propósito comum mais abrangente" entre nações tão diferentes e geograficamente distantes. "Os Brics frequentemente tentam superar seus desafios internos ao unirem-se sob uma posição antiocidental ou pelo menos pós-ocidental. Desta forma, não é

3 BRICS Foreign Ministers, 2014.
4 STUENKEL, 2014.
5 BRICS Foreign Ministers, 2014.
6 KECK, 2014.

surpreendente que o grupo tenha se oposto às tentativas ocidentais de isolar um de seus membros".

A posição brasileira

A indisposição brasileira de denunciar e isolar os russos pode ter menos a ver com sua opinião sobre a anexação da Crimeia pela Rússia em si e mais com o ceticismo das potências emergentes sobre a crença ocidental de que sanções sejam a forma adequada de punir aqueles que são entendidos como fora dos padrões internacionais.

Tradicionalmente, o Brasil opõe-se a sanções e frequentemente critica o embargo econômico estadunidense contra Cuba. O que normalmente se esquece é que o Congresso dos Estados Unidos impôs sanções ao Brasil nos recentes anos 1980, quando o país procurou tecnologia para enriquecimento e reprocessamento nuclear[7]. Da perspectiva brasileira, pressionar países raramente é a abordagem mais construtiva.

Apesar de não estar claro se a influência ocidental contribuiu para as revoltas anti-Yanukovich em Kiev antes da anexação da Crimeia pela Rússia, o episódio certamente trouxe à tona memórias do apoio altamente seletivo do Ocidente a demonstrações e golpes de Estado em outros países. Líderes ocidentais frequentemente criticam o Brasil por ser fraco perante ditadores, chamando-o de ator irresponsável que não está disposto a impor-se quando a democracia e os direitos humanos estão ameaçados. Apesar de suas retóricas de princípios, observadores no Brasil lembram, que países ocidentais rapidamente aceitaram líderes ilegítimos pós-golpe na Venezuela (2002), em Honduras (2009) e no Egito (2013), e ativamente apoiaram governos repressivos que usaram a força para conter protestos, como no Bahrein[8]. Neste contexto, críticas à Rússia demonstrariam apoio implícito ao Ocidente e seu

7 STUENKEL, 2014.

8 Um argumento similar foi feito na mídia indiana: KUSTURI (2014).

possível engajamento com Kiev. Na busca por entender a posição de Brasília, devemos também considerar as críticas mais gerais feitas pelo Brasil às aparentes contradições da ordem global.

Alguns observadores brasileiros perguntam por que ninguém propôs a exclusão dos Estados Unidos do G8 em 2003 quando eles sabidamente violaram a lei internacional ao invadir o Iraque, até mesmo tentando enganar seus aliados com falsas evidências da existência de armas de destruição em massa no Oriente Médio. Por que o Irã é um pária internacional, enquanto as armas nucleares de Israel são silenciosamente toleradas? Por que os estadunidenses reconheceram o programa nuclear indiano mesmo sem que Déli tenha assinado o Tratado de Não Proliferação Nuclear? Por que os sistemáticos abusos de direitos humanos e ausência de legitimidade democrática em países que recebem apoio estadunidense são aceitáveis, mas em outros países não? Comentaristas no Brasil argumentam que tais inconsistências e padrões duplos são em sua totalidade mais nocivos à ordem internacional do que qualquer política russa. Especialmente para as vozes mais críticas aos Estados Unidos, o alarde ocidental sobre a Crimeia é mera prova de que as potências já estabelecidas ainda se consideram os árbitros decisivos das normas internacionais, inconscientes de sua própria hipocrisia.

Quando perguntados qual país oferece maior ameaça à estabilidade internacional, a maioria dos políticos e observadores brasileiros não indicam a Rússia, o Irã ou a Coreia do Norte, mas os Estados Unidos. Isso é relevante porque a anexação da Crimeia pela Rússia aconteceu em um momento em que o antiamericanismo em todo o mundo está em alta devido aos escândalos de espionagem da NSA, fazendo com que se aliar aos Estados Unidos seja custoso internamente. Esse também foi o caso no Brasil, onde a decisão estadunidense de espionar a presidente Rousseff, e ainda mais a Petrobrás, pareceu confirmar as suspeitas de que os políticos

estadunidenses diziam apoiar as regras e normas internacionais quando na verdade não estavam dispostos a cumpri-las. Além disso, a decisão do governo Rousseff de não antagonizar a Rússia deve ser entendida por meio dos debates internos que ocorriam naquele momento no Brasil. A presidente enfrentava uma campanha de reeleição cada vez mais difícil, em que os líderes da oposição criticavam-na por ter permitido que as relações entre Brasil e Estados Unidos chegassem ao pior patamar em anos. Condenar a Rússia e arriscar o cancelamento da participação do presidente Putin na Cúpula do Brics no final de julho, seria permitir que a oposição atacasse a presidente por ter simultaneamente desfeito os laços do Brasil tanto com o Ocidente quanto com seus principais aliados. Garantir a participação de Putin era então entendido como crucial, enquanto a sexta Cúpula do Brics era a última chance de Dilma Rousseff passar uma imagem de chefe de Estado antes das eleições em outubro de 2014.

De forma mais indireta, a posição brasileira sobre os recentes eventos na Ucrânia era parte de uma estratégia de proteção que aumentava os poderes dispostos a preservar os laços com os Estados Unidos, mas estava altamente consciente de que a ordem global está deslocando-se para um tipo mais complexo de multipolaridade, sendo necessário manter laços construtivos com todos os polos de poder. É exatamente essa dinâmica que explica o interesse contínuo do Brasil no grupo do Brics, apesar de ser frequentemente criticado por observadores ocidentais. Considerando que nem Brasil, África do Sul, Índia ou China têm interesse em expressar uma opinião forte sobre a questão, nem estão dispostos a arriscar suas relações com os Estados Unidos e com a Europa, nenhum membro do Brics (além da Rússia) sugeriu grandes pautas sobre a questão da Crimeia – mesmo que a recusa do Brics de juntar-se ao Ocidente no isolamento da Rússia possa ser entendida pelo Kremlin como uma vitória de curto prazo.

O Brasil, conjuntamente como outras potências emergentes como a Índia, provavelmente se absterá de resoluções explicitamente voltadas contra a Rússia no futuro. Ainda assim, a posição brasileira não deve ser confundida com apoio à Rússia. Em particular, políticos podem entender que a anexação da Crimeia pela Rússia efetivamente viola a lei internacional. Ainda assim, eles também acreditam que a posição neutra do Brasil tem poucas chances de afetar de forma negativa as relações com os EUA e a União Europeia. Da mesma forma, a posição brasileira em cima do muro – de um ponto de vista legal – sobre a intervenção ilegal da Otan no Kosovo ou sua abstenção na votação da Resolução 1973 no Conselho de Segurança da ONU antes da campanha na Líbia contra Gaddafi não afetou quaisquer relações de forma significativa. Com os muitos desafios políticos internos atualmente enfrentados pelo Brasil – de uma economia em declínio e o fantasma da inflação crescente até constantes níveis inaceitáveis de violência e grande conscientização da baixa qualidade dos serviços públicos – o debate interno sobre a Ucrânia limitou-se a um pequeno grupo de acadêmicos e membros da sociedade civil com influência política limitada. O pequeno espaço que a mídia dedica a questões internacionais é amplamente ocupado pelos esforços brasileiros de mediação entre governo e oposição na Venezuela, em uma tentativa de defender os direitos humanos e a estabilidade no país vizinho[9]. Entre aqueles que discutem a questão, algumas vozes de esquerda e realista geralmente acreditam que a OTAN é parcialmente culpada pela crise na Crimeia por expandir-se excessivamente para o leste, e dessa forma invadindo a esfera de influência russa.

9 "From Mexico to Brazil, how is the Ukraine crisis playing in Latin America?", 2014.

3. Conclusão

A noção de que a democracia é o sistema político ideal está presente na discussão pública no Brasil, e muitos jovens estão engajados em ajudar a adaptá-la a realidades constantemente em mutação – como por exemplo, ao discutir ideias como "democracia digital". A democracia é tanto um valor brasileiro quanto ocidental, e essa convergência de valores pode ser o fator chave para o começo de uma parceria forte entre democracias. Nos próximos anos, as noções brasileiras de democracia e soberania, como discutidas acima, atrairão cada vez mais atenção global.

4. Referências

OBAMA, B. Remarks by President to The United Nations General Assebly. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/09/23/remarks-president-united-nations-general-assembly>. Acesso em: 30 ago. 2014.

STUENKEL, O.; TOURINHO, M. Regulating Intervention. *Conflict, Security & Development*, v. 14, n. 4, p. 379-402, 2014.

ALEXANDROFF, A. It's Not the G8 – But the Brics and even the G20. *Rising BRICSAM,* 4 de mar. 2014. Disponível em: <http://blog.risingbricsam.com/?p=2126>. Acesso em: 30 ago. 2014.

BRICS Foreign Ministers. Chairperson's Statement on the BRICS Foreign Ministers Meeting held on 24 March 2014 in The Hague, Netherlands. Disponível em: <http://www.dfa.gov.za/docs/2014/brics0324.html>. Acesso em: 30 ago. 2014.

STUENKEL, O. Why Brazil has not criticised Russia over Crimea. *NOREF*, 27 maio 2014. Disponível em: <http://www.peacebuilding.no/Themes/Emerging-powers/Publications/Why-Brazil-has-not-criticised-Russia-over-Crimea/(language)/eng-US>. Acesso em: 30 ago. 2014.

KECK, Z. Why Did BRICS Back Russia on Crimea? *The Diplomat*, 31 mar. 2014. Disponível em: <http://thediplomat.com/2014/03/why-did-brics-back-russia-on-crimea/>. Acesso em: 30 ago. 2014.

KASTURI, C. India bats for Russia interests. *The Telegraph*, 6 mar. 2014. Disponível em: <http://www.telegraphindia.com/1140307/jsp/frontpage/story_18054272.jsp#.U6D4Pi9hsXw>. Acesso em: 30 ago. 2014.

From Mexico to Brazil, how is the Ukraine crisis playing in Latin America? *The Christian Science Monitor*, 17 mar. 2014. Disponível em:<http://www.csmonitor.com/World/Americas/Latin-America-Monitor/2014/0317/From-Mexico-to-Brazil-how-is-the-Ukraine-crisis-playing-in-Latin-America>. Acesso em: 30 de ago. 2014.



Quatro visões sobre o Brasil e a América Latina

Felipe Fortuna

Nasceu no Rio de Janeiro, em 1963. É poeta e ensaísta – e vem colaborando regularmente na imprensa brasileira. Estreou em 1986 com o livro de poemas *Ou vice-versa*. Desde então, Felipe Fortuna publicou outros livros – mais recentemente, *Esta poesia e mais outra,* em 2010, de crítica literária; *A mesma coisa*, em 2012, *O mundo à solta*, em 2014; *Taturana*, em 2015; e a tradução do longo poema inglês "Briggflatts", em 2016. Diplomata de carreira, já serviu em dois períodos diferentes em Londres, e ainda em Caracas e Moscou. Foi assessor da Secretaria-Geral das Relações Exteriores e professor de Linguagem Diplomática do Instituto Rio Branco. Atualmente é Chefe da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Telecomunicações.

Na mais recente palestra que dirigi a diplomatas sul-americanos, fiz uma análise de dois discursos de aceitação do Prêmio Nobel: o de Gabriel García Márquez, de 1982; e o de Mario Vargas Llosa, 2010. Em linhas gerais, procurei salientar aspectos que me parecem importantes para uma reflexão sobre a cultura do nosso continente – e, quando aqui menciono cultura, não quero abandonar pressupostos da política, da sociedade e da economia em que estamos inseridos.

Em relação aos dois escritores consagrados, lembrei o aspecto de alta mobilidade que existe para os que utilizam a língua espanhola como instrumento primordial de trabalho: Gabriel García Márquez faleceu na Cidade do México ao final de um exílio brando que durou mais de 30 anos. Sentia-se em casa porque continuava a viver dentro de sua língua, já que seus livros podem ser lidos em espanhol desde o extremo sul da Argentina até a fronteira mais ao norte do México. Mario Vargas Llosa, por sua vez, relembrou em seu discurso ter sido alfabetizado em Cochabamba, na Bolívia. Na minha palestra, registrei que "isolado no continente latino-americano pelo Português, seria quase impossível que um escritor brasileiro se alfabetizasse no seu idioma em algum dos países vizinhos..."

No discurso do Prêmio Nobel, o escritor colombiano menciona o navegador florentino Antonio Pigafetta, a quem coube descrever a natureza e, em especial, a fauna que encontrou no nosso continente. O conjunto pareceu-lhe tão desconcertante que "que só lhe restava descrever animais bizarros, insólitos, surgidos de

modo alucinante e imponderável". O colonizador ficava aturdido com o que via e testemunhava – tanto quanto, sabemos bem, o colonizado, que via seu rosto pela primeira vez refletido em um espelho e também demonstrava reações inesperadas. Os relatos dementes sobre o nosso continente – sobre o encontro de duas civilizações – demonstra a Gabriel García Márquez que "ya se vislumbran los gérmenes de nuestras novelas de hoy".

Sobre Mario Vargas Llosa, comentei a consciência de que "os escritores enfrentam o poder – devem, por natureza, confrontar o poder". E citei a importante releitura e reescritura de um livro brasileiro, *Os Sertões* (1902), de Euclides da Cunha, tal como se lê em *La guerra del fin del mundo* (1981). O escritor peruano havia compreendido que o livro brasileiro dar-lhe-ia o mote para uma exploração sobre o fanatismo não apenas religioso, mas também militar e político. E, do mesmo modo, percebeu que a história de Canudos extrapolava o Brasil – poderia ser a representação de todo o continente. Por isso mesmo, o escritor peruano declarou que *Os Sertões* representavam um bem-acabado "manual de latino-americanismo".

Recuperei esses tópicos mais importantes da minha palestra anterior porque o que pretendo falar daqui por diante poderá ser visto como uma continuação. Dessa vez, considerei importante apresentar a vocês, diplomatas sul-americanos, algumas ideias-chave que ganharam prestígio para a interpretação de aspectos culturais e ideológicos do Brasil, bem como, em alguns casos, sobre o continente latino-americano.

Em síntese, tratarei da noção de *instinto de nacionalidade*, tal como analisado pelo mais importante ficcionista brasileiro, Machado de Assis. Depois descreverei uma aguda visão da sociedade brasileira a partir da análise feita justamente sobre os romances de Machado de Assis pelo crítico brasileiro Roberto Schwarz, que

desenvolveu um conceito bastante fecundo sobre *as ideias fora do lugar*. Em seguida, tratarei da ideia de *dialética da malandragem*, tal como definida pelo crítico Antonio Candido a partir do romance *Memórias de um sargento de milícias* de Joaquim Manuel de Macedo. E terminarei minha palestra com uma interpretação trazida por outro crítico brasileiro, Silviano Santiago, ao delinear *o entre-lugar do discurso latino-americano*. No final, acredito que poderei ter deixado elementos e indicações para um conjunto de interpretações relevantes sobre a cultura do meu país e do meu continente.

Instinto de nacionalidade

Primeiramente, Machado de Assis (1839-1908). No ano de 1873, ele escreveu um artigo intitulado "Notícia da Atual Literatura Brasileira – Instinto de Nacionalidade". O escritor tinha 34 anos. Já havia estreado com o romance *Ressurreição* (1872) e estava prestes a publicar seu segundo romance, *A mão e a luva*, o que aconteceria no ano seguinte. Não havia ainda dado início ao ciclo virtuoso e extraordinário de romances que começaria, em 1881, com *Memórias póstumas de Brás Cubas* e terminaria no ano de sua morte, em 1908, com *Memorial de Aires*. Mas a leitura do artigo já demonstra que o então jovem escritor já estava consciente das questões primordiais do seu ofício de ficcionista – e a principal delas era: o que é escrever um livro nacional?

O escritor brasileiro havia se formado dentro de uma tradição de livros que também buscava apreender e definir a nacionalidade cultural no país ainda jovem e malformado que era o Brasil. O poeta Gonçalves Dias tratava dos índios e cantava a terra brasileira, como na famosa "Canção do Exílio". O romancista José de Alencar, dez anos mais velho que Machado de Assis, escrevera numerosos romances, entre os quais *O guarani* (1857) e *Iracema* (1865), também dedicados ao indigenismo. Nos seus romances, o escritor

buscou retratar tipos de brasileiros, em constante indagação sobre o ser nacional.

Mas Machado de Assis, em seu artigo, tratava da necessidade de estabelecer uma independência na literatura – uma independência diferente da política. O escritor admirava as obras que trataram do índio brasileiro, mas sabia muito bem que não poderia fixar uma literatura valorosa unicamente sobre aquele assunto. Pois, como escreveu:

> *É certo que a civilização brasileira não está ligada ao elemento [indígena], nem dele recebeu influxo algum; e isto basta para não ir buscar entre as tribos vencidas os títulos da nossa personalidade literária. (...) Compreendendo que não está na vida indígena todo o patrimônio da literatura brasileira, mas apenas um legado, tão brasileiro como universal, não se limitam os nossos escritores a essa só fonte de inspiração (III, p. 802-803).*

Em outras palavras, Machado de Assis reconhecia as evidentes limitações do tema indigenista, tanto para a imaginação romanesca quanto para o conhecimento profundo do seu país.

E mais ainda: o escritor brasileiro tampouco acreditava ser possível reconhecer "o espírito nacional nas obras que tratam de assunto local". E dava como exemplo nada menos do que William Shakespeare, "um gênio universal, um poeta essencialmente inglês" capaz de escrever Hamlet, Othelo, Júlio César e Romeu e Julieta em que nenhuma das peças "têm coisa alguma com a história inglesa nem com o território britânico" (III, p. 804).

Machado de Assis chega a então ao momento no seu texto em que define o que entende por instinto de nacionalista: "O que se deve exigir do escritor antes de tudo, é certo sentimento íntimo que o torne homem do seu tempo e do seu país, ainda quando trate de assuntos remotos no tempo e no espaço" (III, p. 804). Eis então,

agora eu acrescento, o resultado de uma reflexão amadurecida na leitura dos clássicos, na leitura dos antecessores e certamente na leitura das obras contemporâneas: o nacional não é a cor local ou a sua ambientação imediata. O nacional é uma forma conquistada no uso da língua, na observação de uma sociedade, no conjunto de valores que podem elevar uma literatura à sua universalidade, quando ela é capaz, sem deixar de pertencer a um país ou a um contexto delimitado, de transmitir uma percepção por assim dizer singular e autóctone. Por isso, William Shakespeare pôde situar na Dinamarca a história do Príncipe que quis vingar a morte de seu pai, o Rei. Por isso, ele também pôde trazer a história do casal jovem e apaixonado a partir de um conto italiano e tratar da rivalidade entre os Montecchios e os Capuletos. Lembrando a palestra anterior, por isso Gabriel García Márquez pôde criar Macondo, a cidade que é ao mesmo tempo colombiana, mas profundamente latino-americana, capaz de ser encontrada em todos os países que compõem a nossa região. E, por isso, pôde Mario Vargas Llosa escrever *La guerra del fin del mundo*, sem deixar de repercutir as qualidades intrínsecas de um escritor peruano.

É extraordinário que Machado de Assis tenha meditado sobre o assunto já em 1873, sabendo que a jovem literatura brasileira procurava uma identidade e o reconhecimento do seu instinto de nacionalidade. Ele sabia, como bem escreveu, que também "um poeta não é nacional só porque insere nos seus versos muitos nomes de flores ou aves do país, o que pode dar uma nacionalidade de vocabulário e nada mais" (III, p. 807). O escritor brasileiro invoca a imaginação, os "dotes de observação e análise" para que o nacional surja e diga respeito a todos os leitores, em todos os lugares.

As ideias fora do lugar

Posso agora apresentar a segunda noção importante para a interpretação da cultura brasileira – as ideias fora do lugar –, embora não seja possível abandonar Machado de Assis. Isso porque, como muitos aqui já sabem, essa noção foi exposta pelo crítico brasileiro Roberto Schwarz no livro *Ao vencedor as batatas* (1977), que tem por subtítulo (nem sempre lembrado mesmo pelos muito que já sabem) "forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro". "As Ideias Fora do Lugar" conformam o primeiro capítulo daquele livro, um meticuloso estudo da obra ficcional de Machado de Assis que, por meio da análise sociológica, quer encontrar explicações tanto para as obras literárias do período como para os aspectos das relações de poder e com o poder.

O problema central de as ideias fora do lugar (e estamos tratando do século XIX no Brasil) é o seguinte: como os escritores brasileiros refletiram "a disparidade entre a sociedade brasileira, escravista, e as ideias do liberalismo europeu". Para o crítico, estava "montada uma comédia ideológica, *diferente da europeia*" (p. 13). Na Europa, a liberdade do trabalho, a igualdade perante a lei e o universalismo constituíam a ideologia vigente e correspondiam às aparências, "encobrindo o essencial – a exploração do trabalho" (p. 14).

Talvez seja relevante lembrar aos diplomatas sul-americanos que, no Brasil, a escravidão foi a relação social e econômica de produção adotada desde o período colonial até o final do Império. Foi marcada principalmente pela exploração da mão de obra de negros trazidos da África, mas também atingiu muitos indígenas que aqui viviam. O trabalho escravo foi essencialmente utilizado na agricultura – quase sempre para a atividade açucareira – e na mineração, e constituiu o fundamento da economia do Brasil. Muitos também desempenharam serviços domésticos e funções

gerais nas cidades. A escravidão só foi formalmente abolida com assinatura da Lei Áurea em 1888 – lembrando que o Império foi derrubado no ano seguinte. Obviamente, relações de trabalho e características da sociedade brasileira continuaram marcadas pela forma escravocrata de produção. E atualmente é possível ainda relacionar o trabalho compulsório e o tráfico de pessoas àquela forma.

Pois bem: Roberto Schwarz observa que a "comédia ideológica" expressava-se, por exemplo, na Constituição brasileira de 1824, que transcreveu em parte a Declaração dos Direitos dos Homens e, desse modo, "tornava mais abjeto o instituto da escravidão". Cito alguns incisos do artigo 179 daquela Constituição, para que possam avaliar do que se está falando. No incisivo 13, lê-se que: "A lei será igual para todos, quer proteja, quer castigue, e recompensará em proporção dos merecimentos de cada um". Já o inciso 19 proclama que "Desde já ficam abolidos os açoites, a tortura, a marca de ferro quente, e todas as mais penas cruéis". Lembra o crítico que

> *havíamos feito a Independência há pouco [em 1822], em nome de ideias francesas, inglesas e americanas, variadamente liberais, que assim faziam parte da nossa identidade nacional. Por outro lado, com igual fatalidade, este conjunto ideológico iria chocar-se contra a escravidão e seus defensores, e o que é mais, viver com eles (p. 14).*

As consequências dessa situação – dessa flagrante assimetria entre a vida produtiva e a vida ideológica – são numerosas. Enquanto na Europa a economia tendia a uma racionalização, que privilegiava a especialização do trabalho e a sua realização em um mínimo de tempo – no Brasil, era necessário estender o trabalho, "a fim de encher e disciplinar o dia do escravo (...), o oposto exato do que era moderno fazer" (p. 15). Outra conclusão importante é

a de que, no Brasil, "a produção escravista dependia da autoridade, mais que da eficácia" (p. 15).

Com base no monopólio da terra, a colonização formou três classes no Brasil: o latifundiário (proprietário de grandes propriedades); o escravo; e o chamado "homem livre", nem proprietário, nem proletário, cuja forma de acesso a uma profissão, à vida social e aos bens materiais dependia do favor. Como bem explica Roberto Schwarz, "o favor é, portanto, o mecanismo através do qual se reproduz uma das grandes classes da sociedade, envolvendo também outra, a dos que têm. (...) O favor atravessou e afetou no conjunto a existência nacional (...). Esteve presente por toda parte, combinando-se às mais variadas atividades, mais e menos afins dele, como administração, política, indústria, comércio, vida urbana, Corte etc" (p. 16).

Ora, em diversas passagens de seus romances e de seus contos, Machado de Assis foi um analista genial, justamente, de uma sociedade que aspirava aos valores europeus, mas praticava uma sórdida produção econômica que prolongou no tempo não apenas o atraso, mas formas de relações pessoais que passaram a ser intrinsecamente brasileiras. No âmbito dessa "comédia ideológica" podem ser citados os ambientes urbanos, imitados das grandes capitais europeias, dos quais era necessário afastar os escravos para que o requinte não desaparecesse... E também uma passagem do Hino à República, de 1890, em que se lê o seguinte:

Liberdade! Liberdade!
Abre as asas sobre nós,
Das lutas na tempestade
Dá que ouçamos tua voz.
Nós nem cremos que escravos outrora
Tenha havido em tão nobre País...

Ao analisar esse conjunto impressionante de recalques e vergonhas, Roberto Schwarz explica que "em resumo, as ideias liberais não se podiam praticar, sendo ao mesmo tempo indescartáveis. (...). Por isso, pouco ajuda insistir na sua clara falsidade. Mais interessante é acompanhar-lhes o movimento, de que ela, a falsidade, é parte verdadeira". Por isso, o crítico conclui que "ao longo de sua reprodução social, incansavelmente, o Brasil põe e repõe ideias europeias, sempre em sentido improprio. É nesta qualidade que elas serão matéria e problema para a literatura".

Uma observação final sobre esse assunto: mais de trinta anos depois de haver formulado a tese das ideias fora do lugar, aplicada à ficção de Machado de Assis, o crítico Roberto Schwarz fez reparos aos que atribuíram a ele a tese de que "as ideias liberais no Brasil estavam fora de lugar". O que ele fez foi analisar um fato amplamente documentado e demonstrar que o liberalismo não descrevia o curso real das coisas. Essa diferença entre a vida produtiva e a vida ideológica era o que permitia "às elites falarem a língua mais adiantada do tempo, sem prejuízo de em casa se beneficiarem do trabalho escravo" (*Martinha versus Lucrécia*, p. 171).

Dialética da malandragem

Creio que já se pode passar para a terceira interpretação, a partir do único romance de Manuel Antônio de Almeida (1831--1861), *Memórias de um sargento de milícias* (1852). Livro incomum para a sua época, uma vez que nele se retratavam as classes média e baixa do Rio de Janeiro, capital do Brasil. Também se valia, em muitas passagens, da linguagem das ruas para contar a história de um certo Leonardo que, desde a infância, envolveu-se em aventuras de caráter quase sempre humorístico, com a presença da família e das relações próximas, até que ao final se casa com a mulher que sempre amou e se estabelece no emprego de Sargento de Milícias.

Em muitas interpretações do romance, tentou-se aproximá-lo da tradição bem espanhola do romance picaresco, a exemplo de *La vida de Lazarillo de Tormes* (1554) e de *Vida y hechos de Estebanillo Gonzáles* (1645). Aqui não se trata de discutir os elementos do picaresco em comparação a *Memórias de um sargento de milícias*: apenas peço que vocês confiem em mim e estejam certos de que a comparação revela-se inexata e pouco útil para a análise do romance.

Para o crítico Antonio Candido, que escreveu uma importante interpretação no texto "Dialética da Malandragem", o personagem Leonardo é "o primeiro grande malandro que entra na novelística brasileira, vindo de uma tradição quase folclórica e correspondendo, mais do que se costuma dizer, a certa atmosfera cômica e popularesca de seu tempo, no Brasil" (p. 25). O livro concentra-se em uma "associação íntima" que diz respeito à representação dos costumes e das cenas do Rio de Janeiro e a narrativa de peripécias que busca captar "a dinâmica social do Brasil na primeira metade do século XIX" (p. 29), com foco na pequena burguesia. *Memórias de um sargento de milícias* permite descobrir a sociedade carioca à época da chegada da Família Real e, mais ainda, da mobilidade dos personagens criados por essa sociedade.

A vida de Leonardo é uma constante oscilação entre a ordem e a desordem, o mesmo acontecendo com seu pai, também Leonardo, que sofre sanções policiais de um major Vidigal. Na análise de Antonio Candido, "o cunho especial do livro consiste numa certa ausência de cunho moral e na aceitação risonha do 'homem como ele é', mistura de cinismo e bonomia que mostra ao leitor uma relativa equivalência entre o universo da ordem e o da desordem; entre o que se poderia chamar convencionalmente o bem e o mal" (p. 39).

O major Vidigal, repressor, disciplinador, é a autoridade que põe ordem e, portanto, encarna os valores virtuosos. Mas, em resumo, tudo vem abaixo quando o policial cede aos encantos de uma senhora e toma decisões na aparência surpreendentes: não apenas solta o prisioneiro Leonardo, mas o nomeia para o posto de sargento, o sargento de milícias do romance. Vê-se que a fronteira entre ordem e desordem pode ser atravessada sem pedágios e sem sanções. Se o exemplo vem de cima (ou seja, se quem encarna a ordem desliza de modo vergonhoso), a classe oprimida encontra-se até mesmo justificada na sua tendência como que ordinária para a desordem. Tudo se iguala em confusão. Em outras palavras, o major equivale-se aos malandros que perseguia.

Antonio Candido analisa que "as *Memórias de um sargento de milícias* criam um universo que parece liberto do erro e do pecado" (p. 47). "Nisto e por tudo isto, as *Memórias de um sargento de milícias* contrastam com a ficção brasileira do tempo. Uma sociedade jovem, que procura disciplinar a irregularidade da sua seiva para se equiparar às velhas sociedades que lhe servem de modelo, desenvolve normalmente certos mecanismos ideias de contenção, que aparecem em todos os setores. No campo jurídico, normas rígidas e impecavelmente formuladas, criando a ilusão de uma ordem regular que não existe e que por isso mesmo constitui o alvo ideal" (p. 49). "Na sua estrutura mais íntima e na sua visão latente das coisas, este livro exprime a vasta acomodação geral que dissolve os extremos, tira o significado da lei e da ordem (...), ciando uma espécie de terra de ninguém moral, onde a transgressão é apenas um matiz na gama que vem da norma e vai ao crime. (...) O livro de Manuel Antônio [de Almeida] é talvez o único em nossa literatura do século XIX que não exprime uma visão de classe dominante" (p. 51).

O entre-lugar do discurso latino-americano

Por fim, chego ao último elemento de interpretação – dessa vez aplicado a todo o continente: o entre-lugar do discurso latino--americano. Foi elaborado por Silviano Santiago nos anos 70, em um livro que reunia ensaios sobre dependência cultural. O tema era tanto mais pertinente porque, na ocasião, grande parte dos países do continente vivia sob ditaduras militares.

A partir de uma citação de Montaigne, o crítico brasileiro analisa a relação entre o civilizado e o bárbaro, entre o colonialista e o colonizado – interessando-se em captar o momento nos quais nem o bárbaro nem o colonizado comportam-se como tais. A análise concentra-se, portanto, no questionamento do próprio conceito de superioridade, quando surge "um provável processo de inversão de valores" (p. 11).

Na relação entre a metrópole e a colônia, a ideia mesma de Novo Mundo acaba ganhando sentidos surpreendentes. Como lembra o crítico, "a América transforma-se em *cópia*, simulacro que se quer mais e mais semelhante ao original, quando sua originalidade não se encontraria na cópia do modelo original, mas em sua *origem*, apagada completamente pelos colonizadores" (p. 14). Daí terem surgido lugares como New England, Nueva España, Nova Friburgo, Nouvelle France – que não deixam de indicar um modo bizarro de reprodução, afinal impossível, de uma vida em outro lugar, em lugar diferente.

Além disso, a inevitável mestiçagem vai gradualmente mostrando a que veio: "A maior contribuição da América Latina para a cultura ocidental vem da destruição sistemática dos conceitos de *unidade* e de *pureza*" (p. 16). "A América Latina instituiu seu lugar no mapa da civilização ocidental graças ao movimento de desvio da norma, ativo e destruidor, que transfigura os elementos feitos

e imutáveis que os europeus exportavam para o Novo Mundo" (p. 16).

A questão para o crítico de cultura – para aqueles que desejam entender como se dá relação em que uma nação exerce poder econômico sobre a outra – é abandonar o estudo das fontes e da influência. Insistir no estudo sobre os modelos colonizadores que inspiraram a arte realizada em países pobres apenas salientaria "a falta de imaginação de artistas que são obrigados, por falta de uma tradição autóctone, a se apropriar de modelos colocados em circulação pela metrópole" (p. 18).

Como se sabe, o artista latino-americano vive essa tensão: a necessidade de criar, como é natural em um artista, mas tendo como alta referência um modelo estranho ao seu lugar e à sua economia. Como fazer? Negar o modelo já poderia ser demasiada interferência em uma obra que se quer nova e livre de outros reflexos.

Em outras palavras, o artista latino-americano deve conhecer profundamente o processo de *assimilação* e, ao mesmo, fazer escolhas. "Entre o sacrifício e o jogo, entre a prisão e a transgressão, entre a submissão ao código e a agressão", naquele espaço que é simultaneamente templo e lugar de clandestinidade "se realiza o ritual antropófago da literatura latino-americana" (p. 26), em busca de sua identidade, livrando-se das deformações.

Creio que, assim reunidas, as quatro visões sobre o Brasil e o continente criam matéria rica para a análise e a reflexão. Minha intenção foi transmiti-la aos diplomatas sul-americanos aqui presentes como adendo à prática profissional, bem como estímulo à leitura.



A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Mauricio Carvalho Lyrio

Secretário de Planejamento Diplomático do Ministério das Relações Exteriores desde dezembro de 2013. Representante do Ministério das Relações Exteriores no Conselho de Administração do Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, desde abril de 2014. Porta-Voz do Ministro das Relações Exteriores (2008-10). Assessor Especial do Ministro de Estado (2010). Chefe da Assessoria de Imprensa do Gabinete (2008-10). Assessor do Secretário-Geral das Relações Exteriores (2007-08 e 1995-98) e da copresidência brasileira da ALCA (2003-05).

É uma satisfação e uma honra falar aos colegas diplomatas dos países sul-americanos. Gostaria de agradecer ao embaixador Sérgio Moreira Lima, presidente da Funag, a gentileza do convite para falar aos senhores.

O título de minha palestra é a "A Política Externa Brasileira". Pretendo discorrer em primeiro lugar sobre o contexto internacional de forma mais ampla e, em seguida, sobre a atuação específica do Brasil no campo externo. Concluirei tecendo comentários sobre as principais diretrizes da política externa brasileira.

O Brasil ostenta hoje um perfil internacional muito diferente do que tinha há algumas décadas. A maneira como somos vistos no mundo mudou de modo considerável, em função tanto de transformações do sistema internacional quanto de mudanças internas. Começarei tratando do primeiro aspecto, com ênfase no processo de conformação de um mundo cada vez mais multipolar.

A dimensão externa: desconcentração de poder mundial e a multipolaridade

Temos testemunhado, nos últimos anos, uma clara desconcentração do poder no sistema internacional, em benefício dos países em desenvolvimento. Uma análise das principais variáveis de poder entre os países do mundo – como o Produto Interno Bruto (PIB), o peso do comércio exterior e os gastos militares – aponta, no agregado, para uma inequívoco aumento do poder relativo dos países do Sul global.

Em linhas gerais, essa difusão não é homogênea, por ser mais dinâmica na economia e ainda não estar totalmente refletida nos processos decisórios das principais instâncias multilaterais. Além disso, o processo de desconcentração não ocorre com redução do poder das dez principais potências em relação aos demais países. Embora já não sejam as mesmas (pela substituição de algumas potências ditas "tradicionais" por países emergentes), as dez principais economias do mundo continuam a concentrar, em conjunto, fatia semelhante à que era detida pelas então maiores economias em décadas anteriores.

O caráter relativo da difusão do poder mundial não altera a tendência mais ampla de ascensão de alguns países em desenvolvimento em detrimento de países desenvolvidos. Em 1990, os desenvolvidos respondiam por 53% do PIB mundial. Após duas décadas, em 2010, essa fatia havia recuado para 37%. A parcela dos países em desenvolvimento saltou, portanto, de 47% para 63%[1].

A contribuição dos principais países em desenvolvimento – os chamados "emergentes" – a essa transformação é ainda mais evidente. A participação dos países do Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) no PIB mundial passou de 13% em 1990 para 24% em 2010. Projeções diversas indicam que seu PIB combinado deverá ultrapassar aquele do G7 (Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido) em algum momento nos próximos vinte anos.

Outro fator que explica a maior projeção dos países em desenvolvimento no mundo é sua crescente capacidade de articulação. Na esfera econômico-financeira, esses países são atores importantes do G20 financeiro, e o aumento de seu poder de voto no Fundo Monetário Internacional (FMI), embora ainda

1 Dados do Fundo Monetário Internacional (FMI) (2013).

dependa da ratificação pelo Congresso norte-americano, já foi aprovado entre os países como mudança necessária. A criação do Novo Banco de Desenvolvimento e do Acordo Contingente de Reservas, no âmbito do Brics, apontam na mesma direção. Já a constituição do G20 comercial na Organização Mundial do Comércio (OMC), com o objetivo de defender os interesses principais dos países em desenvolvimento, especialmente nas negociações agrícolas, é sintoma dessas transformações no plano do comércio internacional.

Além do Brics, tivemos, nos últimos anos, a criação do Ibas (que reúne três grandes democracias multiétnicas: Índia, Brasil e África do Sul); do grupo Basic (Brasil, África do Sul, Índia e China), que atua nas negociações de clima; e de mecanismos inter-regionais como as Cúpulas dos Países Sul-americanos com os Países Africanos (ASA) e com os Países Árabes (Aspa).

A difusão do poder mundial com a ascensão de novas potências resulta na conformação de um mundo cada vez mais multipolar. Samuel Huntington, em artigo na revista "Survival", no início dos anos 1990[2], definiu a ordem internacional então vigente como "uni-multipolar": tratava-se de uma ordem híbrida, composta por uma grande potência e várias outras potências.

A ordem "uni-multipolar" apresentava, segundo Huntington, duas características principais: 1) a existência de uma só grande potência em todos os setores (econômico, militar, político), rivalizada, porém, por potências concorrentes em campos específicos: na economia à época, por exemplo, Japão e Alemanha; no campo militar, a Rússia; no campo político, a França e o Reino Unido.

2 HUNTIGTON, Samuel. America's Changing Strategic Interests, *Survival*, v. 33, n. 1 (jan/fev 1991).

Nesse cenário analisado por Huntington, a principal potência não lograria impor sua vontade unilateralmente, necessitando da colaboração de outras potências para fazer avançar o tratamento das principais questões internacionais.

Embora ainda seja difícil antecipar os contornos da nova ordem multipolar, parece claro que novos atores desempenham um papel crescente, como a China, a Índia e o Brasil, e há cada vez menor margem para o exercício desimpedido de uma única potência. Também é possível identificar três dos principais delineamentos atuais em comparação a configurações multipolares anteriores, como o Concerto Europeu do século XIX ou a multipolaridade fundamentalmente norte-atlântica da primeira metade do século XX: a) maior difusão geográfica, com a ascensão de países do Sul; b) maior diferença de níveis de desenvolvimento entre os atores principais; e c) crescente poder de países de dimensões continentais.

Outro elemento que sobressai é a maior capacidade de articulação entre países do mesmo entorno. Organizações regionais como a União Sul-Americana de Nações (Unasul) e a União Africana (UA), para mencionar apenas dois exemplos, já têm tido papel importante na discussão e encaminhamento de problemas internacionais. A dimensão regional ganha assim novamente destaque, revelando que a busca de soluções "regionais" deverá ter cada vez maior importância no sistema internacional.

Alguns exemplos recentes explicitam a busca tanto da reafirmação do poder regional – em que uma potência busca preservar sua influência no entorno imediato – quanto de soluções promovidas coletivamente por atores ou organizações regionais. No primeiro caso temos a crise na Ucrânia, caracterizada, entre outros aspectos, pela busca de preservação/reafirmação do poder russo na região do Cáucaso. No segundo, temos o enfrentamento das crises políticas que ocorreram na América do Sul nos últimos

anos, em que se buscou solução negociada e regional no marco da Unasul. Esse foi o caso dos episódios entre Equador e Colômbia; entre Colômbia e Venezuela; e de problemas políticos internos na Bolívia e Venezuela. A concertação regional, por meio da diplomacia e do diálogo, foi o caminho nesses últimos casos.

O recurso às soluções de índole "regional" pode decorrer tanto da capacidade que os atores locais têm de articular posições que correspondam à realidade do entorno quanto da incapacidade, conjuntural ou estrutural, dos foros multilaterais mais amplos de oferecerem respostas condizentes com as ameaças à paz e segurança internacionais.

Essa avaliação nos leva justamente a refletir sobre o multilateralismo. O grande desafio que se apresenta à nova ordem é fazer da emergente multipolaridade uma ordem fundada no multilateralismo. Trata-se, como se sabe, de uma tarefa complexa. Se a mutipolaridade é um fenômeno da realidade associado às mudanças das variáveis de poder, o multilateralismo é uma construção cujo sucesso depende de um engajamento ativo dos principais atores internacionais. A ênfase na construção de um mundo regulado por normas multilaterais representativas da comunidade internacional como um todo é uma das prioridades da política externa brasileira.

A dimensão interna: o novo perfil do Brasil

É nesse contexto internacional em transformação que um país como o Brasil aumenta o seu perfil externo. A maior presença do Brasil no mundo tem sido facilitada por suas próprias mudanças internas, que criaram as condições para que o País se tornasse um relevante ator global. Dentre essas mudanças, destacaria as seguintes:

1) Crescimento econômico sustentado ao longo dos últimos anos, com equilíbrio macroeconômico: o ciclo de crescimento da última década deu-se após duas décadas de baixo crescimento, nos anos 80 e 90, que por sua vez haviam-se seguido a um longo período de crescimento. Em uma perspectiva mais ampla, o Brasil foi o país que mais cresceu no mundo de 1930-1980 (se excluirmos Taiwan)[3].

2) Significativa redução da pobreza e da desigualdade social: cerca de 20% da população brasileira deixaram a pobreza e ascenderam à classe média nas últimas décadas. Trata-se de um modelo econômico de certa maneira inédito, que combina crescimento com distribuição. A pobreza extrema e a fome foram erradicadas em grande medida.

3) Instituições democráticas plenamente consolidadas, em um cenário em que a falta de democracia é hoje uma vulnerabilidade internacional cada vez maior (como se nota nas recentes crises no Norte da África e no Oriente Médio).

4) Política externa efetivamente global: o Brasil é hoje um país com atuação internacional bastante diversificada, com presença expressiva em todos os continentes, e comércio exterior efetivamente ecumênico. O País soube, de certa forma, reconhecer e aproveitar as mudanças no sistema internacional no sentido da difusão do poder em favor dos países em desenvolvimento, contribuindo para aprofundá-la.

5) Consolidação da estabilidade e harmonia regional: a América do Sul é hoje uma região em que prevalece a paz, a democracia e a cooperação. Esse é um fator crucial para a promoção do desenvolvimento conjunto e para um maior desembaraço da própria política externa brasileira em outras regiões.

3 SACHS, I.; VILHEIM, J.; PINHEIRO, P.S. Brazil: a century of change. Chapel Hill, The UNiversity of North Carolina Press, 2009, p. 95.

As mudanças internas no Brasil ampliam sua atuação externa, que por sua vez ajudam a promover os avanços internos. Sendo a política externa um vetor para o desenvolvimento nacional, nada mais natural que buscar diversificar parcerias. Daí a crescente importância das relações com os países em desenvolvimento, sem prejuízo do reforço das relações tradicionais com países desenvolvidos. Trata-se de duas dimensões que não se antagonizam, pelo contrário: a maior articulação e interlocução do Brasil com países em desenvolvimento reforça a projeção internacional do País e contribui para aumentar sua influência junto aos países desenvolvidos.

A articulação com os países em desenvolvimento não constitui, aliás, um mero instrumento de poder. Subjacente ao esforço do Brasil de ajudar a construir uma nova ordem internacional está o objetivo de alcançar melhores condições de vida para sua população. Na visão brasileira, o melhor e mais expedito caminho para a paz é o desenvolvimento. Estabilidade e segurança dificilmente são alcançadas onde há miséria. É o desenvolvimento socioeconômico que oferece as respostas mais consistentes às causas estruturais da violência e dos conflitos.

Em uma perspectiva mais imediata, a diversificação de parcerias já apresenta resultados tangíveis. Um deles é o notável crescimento do comércio entre os países em desenvolvimento. Dois exemplos: as trocas do Brasil com países árabes quadruplicaram em oito anos; com a África, quintuplicaram. Como resultado, as exportações para os países em desenvolvimento correspondem atualmente a mais de 60% do valor total das exportações brasileiras. O acúmulo de importantes reservas internacionais ao longo dos anos 2000 e, portanto, a superação da vulnerabilidade financeira externa que marcou o Brasil dos anos 1990 deveram-se em grande medida ao rápido crescimento das exportações brasileiras para os

mercados dos países em desenvolvimento, na América Latina, na Ásia e na África.

Essa efetiva universalização do comércio exterior brasileiro fez acompanhar-se de iniciativas em outros campos. Um deles é o da cooperação técnica, da qual o Brasil passou a ser um importante prestador, com foco nas relações Sul-Sul. Contamos hoje com escritórios de representação da Embrapa em Gana e da Fiocruz em Moçambique. A Embrapa conta também com uma fazenda-modelo para a produção de algodão no Mali. A cooperação oferecida pelo Brasil está assentada no princípio da horizontalidade, na consideração das necessidades específicas dos recipiendários e na não imposição de condicionalidades.

Ao mesmo tempo em que se amplia a relação com os países em desenvolvimento, aprofundamos o relacionamento com parceiros tradicionais. Temos hoje uma Parceria Estratégica com a União Europeia e um Diálogo de Parceria Global com os Estados Unidos. Dispomos também de mecanismos de relacionamento estratégico com países como a Alemanha, a França, o Reino Unido e o Japão, entre outros. O Brasil busca, nesses casos, estreitar a cooperação no campo da ciência, tecnologia e inovação e ampliar os fluxos comerciais e de capitais. O mundo desenvolvido é uma fonte crucial de capitais, mercados e tecnologias para o desenvolvimento do Brasil.

Não obstante o amplo leque de relacionamentos mantidos pelo Brasil, o alicerce de sua política externa continua sendo o mesmo: a paz e a estabilidade regional. O fato de termos construído um país que convive harmoniosamente com seus vizinhos constitui um fator de acréscimo de seu poder para além mesmo de sua própria região.

Diferentes fatores contribuem para essa situação internacional privilegiada do Brasil. Sua posição geoestratégica é favorável:

está distante geograficamente de outras grandes potências e das principais zonas de conflitos no mundo. A América Latina é uma zona livre de armas de destruição em massa e está também afastada dos maiores arsenais dessa natureza. O Brasil tem uma longa trajetória de convivência harmoniosa com seus vizinhos, não se envolvendo em conflitos na América do Sul há mais de 140 anos. Tem fronteiras com dez países, fato raro, só superado pela Rússia e igualado pela China, mas já não enfrenta qualquer controvérsia de fronteira, pois foram definidas de maneira pacífica há mais de um século.

Outras potências emergentes não dispõem de ambiente regional tão favorável. É o caso, por exemplo, da China e da Índia, situadas em um cenário geopolítico mais complexo. De certa maneira, a situação geoestratégica do Brasil assemelha-se em muitos aspectos à dos Estados Unidos: dimensões continentais, ampla costa marítima, distância de outras potências e convivência harmoniosa com os vizinhos.

A importância atribuída pelo Brasil à paz em sua região encontra tradução em nosso engajamento nos organismos regionais. O Mercado Comum do Sul (Mercosul), a União Sul-Americana de Nações (Unasul) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) são expressões maiores da integração pelo comércio, pela integração física, pela coordenação de políticas nas mais diversas áreas e pelo diálogo político.

Embora constitua apenas uma das dimensões do bloco, o comércio continua sendo um dos vetores da integração no âmbito do Mercosul. De sua criação em 1991 até 2014, os fluxos comerciais intrabloco cresceram mais de onze vezes, passando de US$ 4,5 bilhões para US$ 52 bilhões. O comércio mundial, no mesmo período, expandiu-se somente cinco vezes.

O Mercosul propiciou não apenas um aumento do volume de comércio, mas um fortalecimento do parque industrial dos países da região e a criação de cadeias de valor. No caso do Brasil, entre 1991 e 2012, a participação de industrializados nas exportações para o Mercosul saltou de 85% para 92%. A título de comparação, em 2012, os manufaturados representaram menos de 70% das exportações do Brasil para outro importante destino de nossas manufaturas, os Estados Unidos. E percentual bem mais baixo em nossas exportações para a União Euopeia e para a China, nossos maiores parceiros comerciais, que importam mais produtos primários. No Mercosul, o comércio de manufaturados é uma via de mão dupla: em 2014 cerca de 80% das importações realizadas pelo Brasil de seus parceiros no Mercosul também foram compostas de produtos industrializados[4].

A política externa do Brasil e seus princípios

O conjunto de fatores mencionados – a defesa da paz e de uma ordem internacional mais justa, a diversificação de parceiras em busca do desenvolvimento e a valorização da integração regional – são constantes da política externa brasileira e sua observância ao longo do tempo as converteu em princípios para a atuação externa do Brasil, que poderiam ser sintetizados nos seguintes pontos:

a) Defesa e promoção da paz: como mencionado, o Brasil prega e pratica a paz, o que é atestado pelo fato de que há mais de 140 anos não se envolve em conflitos na região. A estabilidade e a paz na América do Sul relacionam-se em boa medida à capacidade que o Brasil e seus vizinhos tiveram de resolver seus diferendos de maneira negociada e pacífica e de promover a integração. A América do Sul é um exemplo raro de região que mostrou que a

4 Dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) (2014).

diplomacia funciona e gera ganhos consideráveis de curto, médio e longo prazos. A paz é vivenciada também por comunidades de diversas origens externas em nosso próprio território, como a relação entre os dez milhões de descendentes de árabes e a grande comunidade judaica brasileira.

b) Promoção de meios pacíficos de solução de controvérsias: ao longo de sua história, o Brasil sempre enfatizou a diplomacia, a mediação e a arbitragem como os principais instrumentos para a solução de controvérsias. Vemos hoje com preocupação o enorme "déficit de diplomacia" no mundo e o recurso frequente à força, sem que estejam esgotados, antes, os canais de diálogo. O exemplo mais claro desse desinvestimento na diplomacia é o Oriente Médio: os conflitos na Palestina, Iraque, Líbia e Síria demonstram a impossibilidade de construção de uma paz sustentável por meio do mero recurso à força. Ao contrário: o uso da força, além de não eliminar as causas estruturais dos conflitos, quase sempre causa mais danos ao dificultar uma solução política e negociada e ao alimentar sectarismos e radicalização de grupos, como vemos hoje justamente nos países que sofreram intervenções externas ou o apoio militar a dissensões internas.

c) Apego ao multilateralismo: o Brasil sustenta que as ameaças à paz e à segurança internacionais devem ser encaminhadas no marco do multilateralismo, que dá concretude ao Direito Internacional e legitimidade às ações internacionais. Intervenções externas sem o respaldo dos órgãos multilaterais (Iraque em 2003, à revelia da ONU; e Líbia em 2011, com relativo esgarçamento do mandato conferido pela ONU) levaram a um agravamento da situação no terreno. Em contraste, o apoio da comunidade internacional ao Haiti teve bons resultados, com cumprimento efetivo do mandato e a combinação de ações de pacificação e de desenvolvimento socieconômico. O Brasil tem, aliás, longa tradição de contribuição para as operações de paz da ONU, desde a Unefi,

no Suez, em 1956. É, hoje, o principal contribuinte de tropas da Minustah, da qual detém o comando militar desde 2004.

d) Tolerância e solidariedade: o Brasil reconhece as diferenças entre os países, adotando uma visão pluralista e de respeito à soberania e à autodeterminação dos povos: as soluções domésticas, autônomas, tendem a ser as mais adequadas e legítimas para a realidade do país. O respeito à soberania deve ser conciliado, no entanto, com a solidariedade e a não indiferença. A política externa brasileira é humanista, não aceitando a indiferença em casos de graves violações de princípios e valores que lhe são caros. Nesses casos, porém, o Brasil busca agir de maneira construtiva, persuasiva e universal, em oposição a uma atuação coercitiva ou seletiva, que em nada contribui para mudanças concretas. Trata-se do corolário de um fenômeno inelutável: a transição de um soberanismo absoluto para um engajamento solidário com outros países.

O Brasil entende que a concretização desses princípios no plano internacional depende cada vez mais do enfrentamento da questão da governança global, por meio do redesenho urgente das organizações internacionais nas áreas econômica e política. Como visto, a maior importância e peso dos países em desenvolvimento exigem um novo ordenamento internacional.

Na prática, a OMC – justamente o mais recente dos foros multilaterais – tem espelhado essa nova realidade, haja vista o crescente papel que nela desempenham países como o Brasil, a China e a Índia. Na área financeira, o FMI e o Banco Mundial avançaram, mas ainda é preciso conferir maior poder de voto aos países em desenvolvimento. Nesses organismos, as reformas ainda custam a avançar em razão da resistência de potências tradicionais. O mesmo ocorre nas Nações Unidas, especialmente em seu Conselho de Segurança: setenta anos depois de sua fundação, é

passada a hora de que a Organização reflita a nova distribuição do poder mundial.

A reforma das instituições de governança global não é apenas de interesse do Brasil ou de outros países em desenvolvimento. Seus impactos serão mais amplos, resultando em mecanismos mais justos, mais democráticos e mais eficientes para fazer frente a desafios globais como o desenvolvimento, o desarmamento, a mudança do clima, entre outros.

O Brasil tem, portanto, a convicção de que a promoção efetiva da paz e do desenvolvimento – duas dimensões que se interrelacionam – depende da conformação de uma ordem internacional multipolar, de um multilateralismo revigorado e de instituições de governança mais representativas e democráticas. Um cenário dessa natureza oferecerá melhores possibilidades de projeção de nossos interesses e de concretização dos princípios que norteiam a política externa brasileira. Para os países em desenvolvimento, representará também a oportunidade de superar seus desafios internos e de contribuir na resposta aos principais problemas contemporâneos.

Muito obrigado.



Coyuntura económica y comercial de Sudamérica

Dante Sica

Ex-Secretário de Indústria e Comércio da República da Argentina. Lic. en Economía y Contador Público Nacional, Director de la Consultora de Estudios Bonaerense S.A. Cuenta con una amplia trayectoria tanto en el ámbito público como privado. Desde la dirección de la Consultora abeceb.com se desempeña como asesor de empresas de primera línea con base en la región. Entre sus calificaciones se destaca su conocimiento sobre el sector industrial, participando en la definición de lineamientos estratégicos de negocios, especialmente en lo atinente a políticas públicas de apoyo sectorial. Se ha posicionado como consultor experto en la Cadena Automotriz aportando una visión innovadora e integradora a

través del trabajo conjunto con empresas terminales, autopartistas, cámaras sectoriales, entidades gremiales y organismos técnicos del sector público. En la función pública ocupó funciones directivas en organismos dedicados a la definición de políticas industriales. A cargo de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería de la Nación actuó como negociador en la relación intra MERCOSUR y la bilateral MERCOSUR – Unión Europea, especialmente definiendo las estrategias a llevar adelante en las rondas de negociaciones. También se desempeña como asesor de Instituciones de Gobierno y Organismos Internacionales en temas vinculados a gestión y políticas públicas, habiendo desarrollado experiencias en diversos países. Conferencista y participante frecuente en eventos empresarios en la Argentina y el exterior. Tanto los cargos públicos como su trayectoria en el sector privado habilitan su experiencia en el manejo de grupos y equipos de trabajo, coordinación y planificación de actividades, seguimiento, monitoreo y evaluación de trabajos.

La coyuntura internacional en los últimos años fue favorable para el crecimiento de los países de Sudamérica. En ese sentido operaron los altos precios de los commodities y por consecuencia la mejora en los términos de intercambio, así como también la política de tasas a nivel mundial, que derivó en importantes ingresos de capitales para la región.

Sin embargo, el escenario mundial se encuentra en una transición. El viraje de la política monetaria de Estados Unidos, que trae aparejado el fortalecimiento del dólar en el mundo, y la desaceleración de gigante asiático, llevará a una modificación en varios de los fundamentos que sirvieron de impulso para el crecimiento de la región. En ese sentido, los países sudamericanos enfrentarán importantes desafíos que impactarán no sólo en el ámbito económico sino también en el plano comercial, político y hasta el estructural.

El siguiente trabajo tiene como objetivo analizar los hechos que llevaron a que la región experimentara el ciclo de mayor crecimiento de su historia reciente, en conjunto con algunas reflexiones acerca de las perspectivas a futuro sobre la base del nuevo escenario, las problemáticas y los desafíos que se presentan hacia adelante.

Antecedentes: una década virtuosa

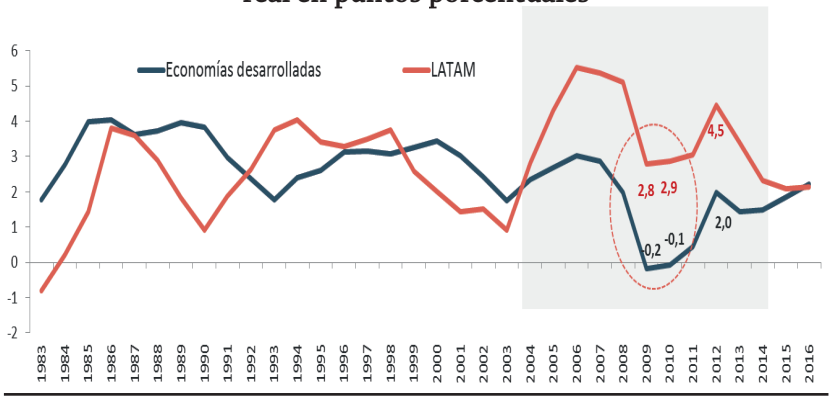
En los últimos años, Sudamérica en general ha experimentado un ciclo de expansión económica y comercial muy notable, si se

exceptúa lo sucedido en 2009, cuando la crisis norteamericana ocasionó una contracción en prácticamente todos los países del mundo. Entre 2003 y 2014, la región mostró un crecimiento anual promedio del 4,2%. Este ritmo de expansión resultó considerablemente superior a la verificada en las décadas previas: las economías latinoamericanas crecieron un 1,5% en los 80's y un 3,3% en los 90´s.

Haber logrado semejante performance en materia de expansión durante más de 10 años en un escenario de relativa estabilidad es una verdadera novedad, tras una historia económica signada por ciclos de crisis.

Lo notable es que, durante estos años virtuosos, los países de la región no sólo crecieron a una mayor tasa que los países desarrollados, sino que lograron desacoplarse del ciclo económico mundial. Sudamérica pudo mostrar tasas de crecimiento positivas en la crisis subprime.

Gráfico 1. Evolución comparada del crecimiento. Var. del PBI real en puntos porcentuales



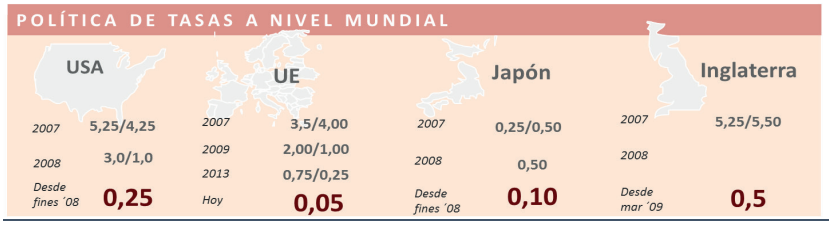
Fuente: ABECEB con base en IMF

A lo largo de este ciclo, varios países de Latinoamérica pudieron mejorar su participación en el PBI mundial. Concretamente, en el ranking mundial de PBI, Brasil pasó de ser la 14º economía del mundo en 2003 hasta alcanzar el 7º lugar en 2014. Por su parte, Argentina escaló desde un puesto nº 36 al nº 27 en 2014. Colombia y Venezuela también son ejemplos ilustrativos, con una mejora de 12 y 5 puestos en el ranking, respectivamente.

Más allá de la evolución favorable estrictamente en términos de nivel de actividad, la mayoría de las economías tuvieron importantes avances en sus fundamentos macro y en los aspectos sociales, donde aparecen la convergencia a bajas tasas de inflación, la reducción de los déficits fiscales, el menor peso de la deuda pública en el producto y la reducción en la pobreza y el desempleo. A su vez, casi todos los países han acompañado estas mejoras con políticas monetarias y fiscales contra-cíclicas y con regímenes cambiarios flexibles, lo que les permitió reducir notablemente su vulnerabilidad frente a las crisis externas.

Detrás de este proceso de crecimiento aparecen dos factores que jugaron un rol clave. El primero está asociado a las políticas monetarias laxas de los principales Bancos Centrales del mundo. Con la crisis subprime, rápidamente, las autoridades monetarias no dudaron en inyectar liquidez y bajar las tasas para evitar el riesgo de un desplazamiento de la liquidez internacional. Y especialmente lo hizo la Reserva Federal, ya que a la baja de tasas le sumó el "quantitative easing" (compra de activos "tóxicos" a fin de limpiar la hoja de balance de los bancos), que se tradujo en un debilitamiento del dólar a nivel global.

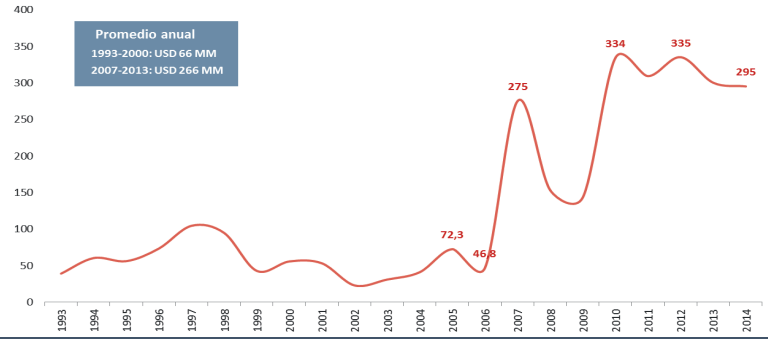
Esquema 1. Política de tasas de interés en principales países



Fuente: ABECEB con base Banco Central de Europeo, de Japón, Inglaterra y EEUU

Este factor es muy importante porque repercute en los países de Latinoamérica desde varios frentes. Fundamentalmente, las menores tasas de interés incrementaron el atractivo para invertir en la región, llevando a una re-orientación de los flujos de capitales hacia los países emergentes, favoreciendo el acceso a un financiamiento externo barato. De hecho, se puede observar como el flujo de capitales hacia Latinoamérica se incrementó más de un 500% entre 2006 y 2014. Además, el promedio anual pasó de U$S 66 miles de millones en el período 1993-2000 hasta alcanzar los U$S 266 miles de millones en 2007-2013.

Gráfico 2. Flujo de capitales hacia LATAM. En miles de millones de dólares

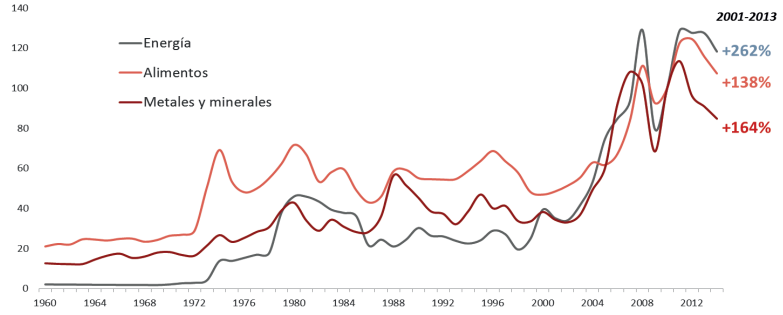


Fuente: ABECEB con base en IIF

A su vez, el debilitamiento del dólar se sumó al segundo factor relevante para el crecimiento de la región: la mayor demanda mundial impulsada principalmente por China. En los últimos años, el gigante asiático, ha tenido un importante peso en las importaciones mundiales, especialmente de aquellos productos en los cuales Latinoamérica tiene amplia capacidad para exportar como la soja, el petróleo y algunos minerales. Por dar un ejemplo, en el año 2003 China importaba un 31% de la soja producida en el mundo, pero esa la proporción se elevó hasta un 63% hacia el 2014. El mineral de hierro es otro ejemplo semejante ya que la participación de China en las compras totales creció desde un 24% a un 66%.

Todos estos factores motivaron una subida basada en los precios de los commodities, y con ello una mejora en los términos de intercambio. Frente a este nuevo panorama, los países latinoamericanos se encontraron con un escenario más que favorable para aumentar las posiciones de sus productos en el exterior.

Gráfico 3. Precios de los commodities



Fuente: ABECEB con base en IMF

De hecho, en el período 2001-2014, las exportaciones mundiales registraron una fuerte aceleración. Particularmente

las ventas al exterior de Sudamérica crecieron un 258%, mientras que las de Europa y Norteamérica lo hicieron en un 154% y 117% respectivamente.

Sin embargo, al interior de dicho crecimiento se observa una evolución muy diversa entre los países. Mientras que Brasil, Chile, Venezuela y Argentina fueron los más favorecidos, Uruguay y Paraguay prácticamente se mantuvieron en los mismos niveles de exportaciones que en el año 2001.

Un contexto internacional que cambia: ¿qué pasa en la región?

En la sección anterior se han detallado varios de los factores que impulsaron el crecimiento económico sostenido de la región. También dieron lugar a importantes avances en los fundamentos macro de la región, donde aparecen la convergencia a bajas tasas de inflación y el menor peso de la deuda pública en el producto. En tanto que todo lo anterior fue acompañado por el aumento drástico de las exportaciones y mejoras en términos sociales.

No obstante, desde hace varios meses que el mundo cambió para las economías emergentes. Y son justamente los drivers del crecimiento los que advierten señales de cambio, con lo cual es improbable que a futuro se pueda mantener la expansión de la última década. Más aun si tenemos en cuenta que la región ha mostrado un deterioro de sus fundamentos macroeconómicos.

El disparador de este nuevo contexto internacional fue el fin de la política monetaria expansiva de Estados Unidos. El fin del "quantitative easing" es un hecho, mientras que, si bien se especula respecto a la fecha en que la FED puede empezar a subir las tasas, lo más probable es que sea hacia fines del 2015. El mercado ya viene descontando este giro en la política, los capitales empezaron a retirarse de los países emergentes desde principios del año

2013. Pero el efecto sobre las economías emergentes no se agota en las cuestiones meramente financieras y de flujo de capitales. El impacto en los precios de los commodities se ha hecho sentir. Con todo, los países de la región se han despedido definitivamente del ciclo de ganancias obtenidas por la vía precios y nominalidades.

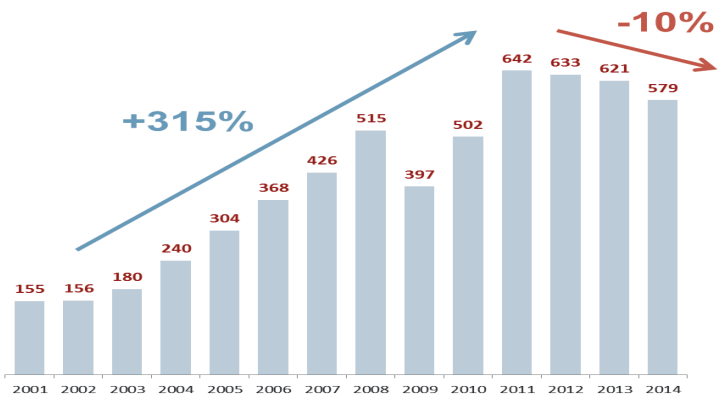
A lo anterior se sumó la desaceleración de China. El dragón asiático está enfrentando grandes dificultades en su switch a un modelo de consumo doméstico. Las expectativas de crecimiento de su economía se calculan en 6,8%, frente al 7,4% observado en 2014. Esto perjudica especialmente a los países latinoamericanos, ya que la potencia asiática tiene una fuerte incidencia sobre sus colocaciones externas.

Otro punto importante comprende al lanzamiento del programa de expansión monetaria del Banco Central Europeo (BCE), con la consecuente reducción en las tasas de interés. Esto no sólo introduce un factor adicional a la volatilidad financiera, y mayores presiones al fortalecimiento del dólar en el mundo.

Todo ello tiene dos implicancias claras para la región. En principio, debe descartarse la posibilidad de que la región siga creciendo a partir de ganancias por términos de intercambio. De hecho los mismos se redujeron entre un 17% y un 46% desde sus valores más altos. Por otro lado, el alza de tasas llevaría a reducir aún más el atractivo de la región como destino para los flujos de capitales internacionales. En ese sentido, se espera que los flujos de capitales a Latinoamérica se reduzcan un 13% en 2015.

En términos de exportaciones, son notables las señales de agotamiento. Mientras que entre el 2001 y el 2011 los envíos al exterior han mostrado tasas de crecimiento sin precedentes, a partir de dicho período comienza a observarse un relativo estancamiento de los mismos, que culmina con una caída en los años 2013 y 2014.

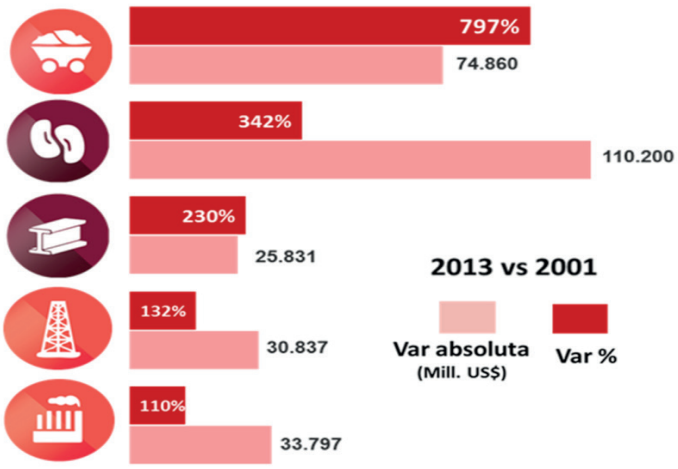
Gráfico 4. Evolución de las exportaciones de Sudamérica. En miles de millones de US$



Fuente: ABECEB con base en OMC

Además, a pesar del crecimiento de los primeros años, aún no se han resuelto deudas estructurales en términos de la composición de la canasta exportadora de la región: el crecimiento ha sido principalmente a través de la colocación de recursos naturales como minerales, combustibles y productos agropecuarios, mientras que la inserción industrial es prácticamente nula. Además, queda patente que la mayor parte de dicho crecimiento surge como resultado de una expansión en los precios y no en las cantidades.

Gráfico 5. Exportaciones extra-región. Var. abs y var % entre 2001-2014



Fuente: ABECEB con base en ITC Trade

En síntesis, a partir del cambio en el contexto internacional, los países latinoamericanos ya no podrán crecer de la mano de precios altos. El problema principal radica en el hecho de que las ganancias obtenidas en los años virtuosos no fueron destinadas a realizar verdaderas reformas estructurales pendientes para una región en desarrollo. De hecho, la mayoría de los países de la región han utilizado los excedentes obtenidos a través de las exportaciones de recursos naturales en gastos corrientes, con lo cual se ha descartado la posibilidad de utilizar esas riquezas propias de una coyuntura favorable para financiar los años menos prósperos.

Con todo ello, el máximo crecimiento esperado para la región en el próximo lustro no suplantaría el 3%, es decir estará al menos 1 punto porcentual por debajo del crecimiento esperado para el mundo, revirtiendo la tendencia de la década previa.

¿Cuáles son los nuevos desafíos para la región?

En el marco de este nuevo escenario que se le plantea a los países de Sudamérica, y teniendo presente las deudas estructurales que la región tiene para desarrollar sus economías, vale la pena reflexionar acerca de los desafíos que se deberán enfrentar en los próximos años.

En términos económicos, es necesario trabajar para reducir la inestabilidad macroeconómica. Ya se ha confirmado que la suba de tasas de la Reserva Federal está cerca, con lo cual se profundizará la tendencia a la baja de los flujos de capitales hacia países emergentes, además de la merma en los precios de los commodities. En ese sentido, el mundo no va a jugar a favor de la región como sí lo hizo en la década previa. Las prioridades de política económica en el corto plazo deben pasar por el fortalecimiento de las finanzas públicas, como así también por el tratamiento de posibles fragilidades financieras.

Por otro lado, si bien en el período previo muchos países aprovecharon la coyuntura favorable para acumular reservas, las cuentas corrientes se volvieron deficitarias lo que sumado a los menores flujos de capitales llevaría a vaciar reservas, aumentando la exposición. En muchos países, el déficit comercial es mayor a lo normal históricamente y puede requerir una demanda doméstica más débil para poder compensar el crecimiento lento (o negativo) de los ingresos por exportaciones. A su vez, todos los países muestran desequilibrios fiscales, lo que representa otra vulnerabilidad, que hasta hace 2 años parecía estar distante. El gasto público primario como porcentaje del PIB aumentó de manera sostenida desde la crisis financiera.

Si bien, la inflación, en general, se mantiene moderada debido a la reducción de los precios de los alimentos, la energía y la moderación de la demanda interna, la depreciación de las monedas

está poniendo presiones y se mantiene por encima de los niveles deseables.

Otro punto importante comprende a los desafíos geopolíticos. De la mano de la falta de dinamismo de la Organización Mundial del Comercio (OMC), cuyas señales de debilitamiento quedaron en evidencia a partir del fracaso de la Ronda de Doha, se han en cierto modo transformado las nuevas reglas del comercio internacional. La llamada "crisis de multilateralismo" indica que los países en las últimas décadas han optado por firmar acuerdos regionales/bilaterales, en detrimento de las negociaciones en el ámbito de la OMC.

Esto último ha dado lugar a lo que se conoce como "Mega-Acuerdos" de integración, dentro de los cuales se destacan el Trans-Pacific Partnership (TPP), el Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) y el Regional and Comprehensive Economic Partnership (RCEP).

Sin embargo, en esta nueva configuración de las relaciones internacionales, Sudamérica no ha definido una agenda de relacionamiento conjunto. De hecho, existe una marcada diferencia en términos de la postura adoptada por los países de la Alianza del Pacífico (Perú, Chile, México) y los países del MERCOSUR: mientras que los primeros mantienen una estrategia claramente aperturista, y alineada a las grandes potencias (como el acercamiento con Estados Unidos para conformar el TPP), el MERCOSUR no ha mostrado intenciones de asociarse a ninguno de los grandes acuerdos preferenciales, a la par que mantiene una asociación estratégica con potencias emergentes como Rusia y China. Esta fractura al interior de la región será un desafío para los años futuros, más aun considerando que de la mano de la estrategia que se decida adoptar se derivan importantes consecuencias en términos políticos, comerciales y productivos.

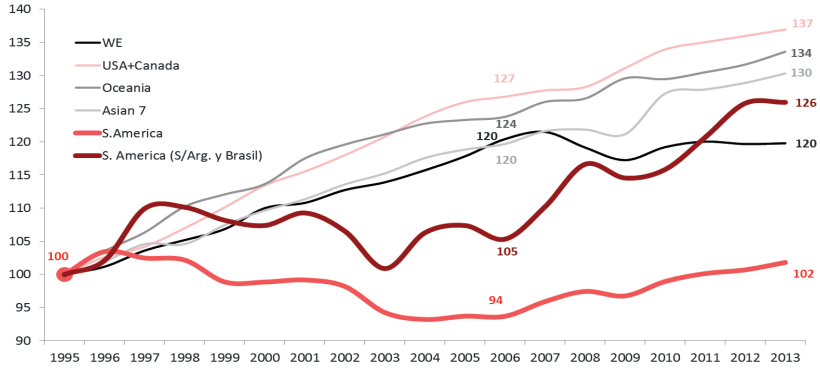
En igual sentido, algunos aspectos estratégicos de la relación bilateral entre Argentina y Brasil merecen ser revisados. Por un lado, es importante trabajar a futuro en una mejora del diálogo político, en conjunto con un sinceramiento del propio MERCOSUR, que aún no ha definido si apuntará hacia una flexibilización del bloque. Por otro lado, es más que importante otorgarle prioridad a la integración física y al mejoramiento de la competitividad. Para ello se deberá apuntar a profundizar las redes de infraestructura, integrar productivamente las cadenas de valor, y avanzar en cuestiones tales como el financiamiento regional, además del armado de una normativa común sobre inversión extranjera directa.

En el plano comercial, será importante analizar las verdaderas oportunidades de inserción en el exterior, considerando la competitividad de la estructura productiva. Actualmente, los países latinoamericanos exportan la mayoría de sus productos industriales a la propia región. De hecho, a excepción del sector siderúrgico, el resto de los envíos a otros bloques se concentran en productos de menor valor agregado, ubicados en los eslabones más primarios de las cadenas productivas.

Finalmente, un gran déficit de la región es la baja competitividad que tiene bases estructurales.

Los guarismos dan cuenta que mejorar las condiciones de competitividad requieren apuntar a la productividad. La comparación internacional muestra que se el nivel de productividad de la región se encuentra muy por debajo de otros bloques y países de referencia, siendo Brasil y Argentina los más afectados negativamente.

Gráfico 6. PIB por hora. Promedio ponderado base 1995=100 (Método EKS)

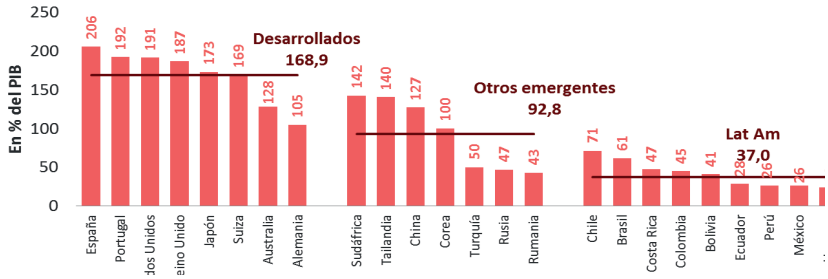


Fuente: ABECEB con base en ***The Conference Board Total Economy Database***

Y esta baja competitividad observada, está asociada a varios factores:

1. Escaso nivel de ahorro y de crédito: La mayoría de las economías de la región presenta bajas tasas de ahorro, tanto al comparar con otros países emergentes, y mucho más en relación con el mundo desarrollado. Lo mismo es cierto para el crédito, donde el contraste con otros países resulta notable: mientras que en Latinoamérica promedia un 37% del PIB, en otras economías emergentes se ubica en 93%, y en el mundo desarrollado casi duplica el producto.

Gráfico 7. Crédito al sector privado. En porcentaje del PIB



2. Escasa inversión en capital físico y humano: Según datos del FMI, en 2012 la inversión (en capital físico) alcanzó un 21% del PIB al considerar conjuntamente Latinoamérica y el Caribe, ubicándose muy por debajo del promedio para Asia emergente (42%), pero incluso resultando inferior al promedio mundial (24%). Por su parte, otra cuestión no menor está asociada al bajo desarrollo del capital humano, que ha ocasionado en muchos países dificultades importantes, especialmente en el pasado reciente, dada la elevada utilización existente de la oferta laboral disponible.

En este sentido, la escasez de recursos humanos capacitados puede convertirse en un obstáculo para el desarrollo de negocios en la región, por las dificultades ocasionadas para las empresas en el proceso de generación de productos de mayor valor agregado.

3. Déficit en materia de infraestructura: Finalmente, la situación en materia de infraestructura constituye una materia pendiente para Latinoamérica, y podría convertirse en un lastre para el futuro crecimiento. Todos los aspectos relativos a la infraestructura resultan en general deficitarios, donde gana importancia la situación existente en materia de transporte, con déficits de magnitud en términos de red vial, vías férreas y puertos. Para las empresas, un aspecto crucial está dado por el mayor costo en materia logística asociado a estas deficiencias.

Tabla 1. Brecha de infraestructura

	Unidad	América del Sur	Asia Oriental	Brecha
Generación eléctrica	MW por c/1000 hab	0,51	1,32	0,81
Telefonía fija	Líneas por c/1000 hab	189	400	211
Telefonía móvil	Líneas por c/1000 hab	461	835	374
Internet banda ancha	Suscriptores por c/1000 hab	11	205	194
Caminos pavimentados	Km c/1000 hab	0,82	1,86	1,04
Vías férreas	Km c/1000 hab	0,22	0,06	-0,16
Acceso a aguas mejoradas	% de la población	93	100	7
Acceso a mejoras sanitarias	% de la población	79	97	18

Fuente: ABECEB

Conclusiones

A modo de síntesis, se subraya que en los últimos años los países de Latinoamérica han experimentado una fase de notable expansión económica y un fuerte crecimiento de sus exportaciones, ambos traccionados por un contexto internacional favorable caracterizado por bajas tasas de interés y por una fuerte demanda China de materias primas.

Sin embargo, las perspectivas hacia adelante indican que el escenario ya no será tan beneficioso, dado que los factores que hicieron de impulso en los años virtuosos ya no se comportarán de la misma forma.

En ese sentido, los países de la región deberán adecuarse al nuevo entorno económico y geopolítico, lo cual abre importantes desafíos. Para ello habrá que trabajar sobre varios frentes, que van desde la volatilidad macroeconómica a problemas más estructurales. Los países de la región tendrán que analizar las verdaderas oportunidades de inserción que se le presentan en un mundo en el cual las relaciones de poder se han transformado. En ese sentido, la política deberá orientarse hacia los temas estratégicos y sobre todo establecer prioridades, para comenzar a resolver las deudas pendientes de infraestructura y mejorar el desarrollo productivo.



Intervenção

Antonio José Ferreira Simões

Embaixador na Espanha desde 2015. Formou-se em Direito pela Universidade de Brasília e ingressou na carreira diplomática em 1982. Serviu na Delegação do Brasil em Genebra, na Embaixada em Santiago e na Missão junto às Nações Unidas, em Nova York. Em Brasília, foi Coordenador-Geral para as Negociações da Área de Livre Comércio das Américas – Alca (2001-2003), Secretário de Planejamento Político (2005-2006) e o primeiro Diretor do Departamento de Energia do Itamaraty (2006-2008). Exerceu a função de Embaixador do Brasil na Venezuela (fevereiro de 2008 a janeiro de 2010). Foi Subsecretário-Geral da América do Sul, Central e do Caribe (2010-15), com responsabilidade sobre questões de natureza política e econômica relacionadas com a

América Latina e o Caribe. Foi coordenador nacional brasileiro do Grupo Mercado Comum do Mercosul, da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac).

Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima
(Presidente da Funag)

– Passo a palavra ao subsecretário-geral da América do Sul, Central e do Caribe do Ministério das Relações Exteriores, embaixador Antônio José Ferreira Simões, que nos honra com a sua presença. Ele tratará da natureza da integração regional e de sua importância para o Brasil e para os países vizinhos.

Embaixador Antonio José Ferreira Simões (Subsecretário-Geral da América do Sul, Central e do Caribe do Ministério das Relações Exteriores)

– Gostaria de, primeiramente, saudar aqui os colegas de mesa, o presidente da Funag, embaixador Sérgio Moreira Lima, Dante Sica, também meu companheiro em outras mesas. O secretário de Planejamento Diplomático, Mauricio Lyrio, que, quando o vejo, dá-me saudade do tempo em que era secretário de Planejamento Diplomático. Luís Felipe Fortuna, que está sempre envolvido em diversos projetos que tenham a ver com pensar um pouco a região e a política externa. Ademais, saudar todos vocês. É com grande alegria que participo de mais um evento da Funag. E é uma grande alegria participar deste XIII Curso para Diplomatas Sul-Americanos.

Há mais de cinco anos desempenho essa função, e tenho muita satisfação em conversar sobre o tema da integração. Procurarei, como disse aqui o presidente da Funag, falar um pouco sobre a integração, sobre a narrativa da integração, sobre como o Brasil vê

a integração, mas também como nós vemos que é possível ter uma integração maior com os vizinhos. E, para isso, será preciso voltar muito no tempo, porque nós precisamos entender a razão de certas coisas ocorrerem de determinada forma aqui.

Por que é difícil fazer integração na América do Sul? A primeira razão é que nós buscamos fazer integração a partir de uma visão ideal, a partir de um idealismo. Mauricio falou, por exemplo, da excepcionalidade da América do Sul. Eu diria que é uma zona pacífica, até mais do que a América do Norte. Não podemos esquecer o Ártico. Hoje, com a exploração de petróleo no Ártico, a zona será, sem dúvida, potencialmente tensa. Não necessariamente de conflito, mas de tensão. E nós não temos essa realidade aqui, o que é muito positivo. A complexidade ganha força também se pensarmos o seguinte: na Europa a integração foi feita após três grandes guerras: a Franco Prussiana, a I Guerra Mundial e a II Guerra Mundial. Lá a integração se fez sobre setenta milhões de mortos. A partir dessa realidade eles se deram conta de que não havia outra saída a não ser a integração. Aqui não, aqui nós partimos de um ideal, e de uma situação que no passado não levava à integração. É importante lembrarmos de como era no início. A América do Sul era dividida pelo Tratado de Tordesilhas em duas partes que consistiam em uma parte portuguesa e outra parte espanhola. A exploração econômica colonial criava vínculos entre a colônia e a sua metrópole, não entre as colônias. Entre as colônias prevalecia a rivalidade. Essa situação gerou, desde os seus primórdios, um espírito de separação, que foi acentuado pelo fato de que a exploração econômica se deu às margens, e não de forma acentuada no interior.

É importante observar como a natureza dos processos internos na América espanhola e na América portuguesa foi diferente. A formação da América portuguesa, do Brasil, deu-se pela agregação. O que hoje vocês conhecem como Brasil eram três

unidades diferentes. Havia o Brasil, o Estado do Maranhão e Piauí, e o Estado do Grão-Pará e Rio Negro. Estas três unidades, em 1774, foram reunidas pela coroa portuguesa em uma unidade singular que se convencionou chamar Brasil.

No caso da América espanhola, deu-se o contrário. O que houve foi um fenômeno de desagregação: havia três grandes unidades e delas formaram-se nove países. Outra diferença muito importante é que o processo de independência no Brasil foi um processo de independência civil, com uma pequena guerra, muito curta, que durou nove meses e não avançou por todo o território. Foi muito localizada. No caso da América espanhola, foi um processo militar. Foram milícias que lutaram durante quatorze anos. Foi um processo muito mais duro e foi um processo militar. E esse processo militar também teve impacto na separação que viria a ocorrer nesses países. Essa realidade diferente gerou desconfianças e separação, então é muito importante entender que nós trabalhamos para reverter essas visões. O Brasil tem muito interesse nisso, por quê? Eu tratarei de explicar as razões pelas quais a integração é importante para o Brasil. A primeira delas é uma razão muito simples: nós temos dez vizinhos. Só existem no mundo três outros países e dois contíguos que têm mais vizinhos que o Brasil. O primeiro é a Rússia que tem quatorze vizinhos, o segundo é a China que também tem quatorze vizinhos, e nós também podemos incluir a França, se consideramos territórios ultramarinos, que teria onze vizinhos. O Brasil é o 5º país em território no mundo e é o 7º PIB. Desses países com tantos vizinhos, nós somos o que tem uma situação de maior paz com os vizinhos. Felizmente não temos nem conflitos diretos com vizinhos nem temos uma situação de conflito direto entre os vizinhos no momento, o que é extremamente positivo.

Disso já emerge o primeiro ponto, fundamental, da razão de todos nós, o Brasil e os seus vizinhos, querermos a integração. É uma questão de manutenção da paz, de estabilidade, e esse é um

elemento absolutamente central e faz parte dessa excepcionalidade da América do Sul, que é um continente pacífico. O Brasil está em paz com seus vizinhos há mais de 140 anos e, felizmente, muitos anos vão-se já da última guerra que tivemos na América do Sul. Assim cabe ressaltar que a integração é uma espécie de cimento da paz e da estabilidade e que nós temos cada vez mais que trabalhar para isso. Não é muito fácil, em um país como o Brasil, aplicar a ideia da integração, como não o é em nenhum grande país. Os maiores países têm dificuldades com essa ideia. Os Estados Unidos, a China, a Rússia e o Canadá são países que se voltam muito para si mesmos. Eles têm dificuldade de ver a necessidade ou razão para integrar-se com os vizinhos. Felizmente, no Brasil, essa visão da integração já dura bastante tempo. Ela vem desde os entendimentos do presidente Sarney com o presidente Alfonsín nos anos 80. E, desde então, a integração é uma política de Estado que vem sendo praticada como política de Estado. E essa continuidade é extremamente importante e mostra, na verdade, o grande compromisso assumido pelo Brasil e os seus vizinhos, não apenas o Brasil, os seus vizinhos também, reitero, na construção da paz.

O segundo grande elemento de interesse na integração é o que podemos chamar de necessidade de consolidação de um mercado regional e consolidação, ademais do mercado, de uma situação de melhoria social para todos. Isto é um elemento extremamente importante. É aquele elemento característico de quem mora em uma determinada vizinhança e nutre genuíno interesse em que os vizinhos melhorem, porque se os vizinhos melhorarem, esta também é uma forma de você mesmo melhorar. É muito importante entender o seguinte: a inclusão social na Bolívia interessa diretamente ao Brasil, assim como o que acontece no processo de paz com a Colômbia interessa diretamente ao Brasil e também aos vizinhos. Esse elemento de ter, digamos assim, uma *pertenencia*,

um pertencer a uma área e dedicar-se a uma atividade específica em seu escopo. É um elemento muito significativo lembrarmos de como, para o Brasil, o mercado regional é importante. Se tomarmos, por exemplo, os dez países no mundo com maior presença de empresas brasileiras, seis desses países estarão na América do Sul. Isso demonstra claramente que para o Brasil isso é extremamente importante, para os vizinhos também. Se observarmos, para efeitos de ilustração, um país como o Chile, o Brasil é o país onde o Chile tem maiores investimentos no exterior. O Uruguai hoje tem uma pequena indústria automobilística. Vendem para onde? Para o Brasil, e os exemplos podem multiplicar-se na medida em que formos mostrando, que formos analisando e mostrando isso, do que se conclui que existe uma ligação muito forte. Ligação esta que foi consolidada também a partir do Mercosul.

Neste aspecto, em tratando-se do Mercosul, o que o distingue dos outros agrupamentos? Dois aspectos: o primeiro se refere ao que você comercializa, neste caso, sobretudo, produtos industriais, perfil profundamente diferente, por exemplo, da Aliança do Pacífico, onde prevalece o comércio de *commodities*. E o segundo aspecto é que nós temos uma visão muito clara de que a parte comercial tem que melhorar a vida das pessoas. Isso é um elemento central nessa formulação. O terceiro elemento, o primeiro foi a questão da paz e da estabilidade, o segundo foi a questão do mercado regional e uma melhoria social de todos, o terceiro elemento é a construção de um futuro comum e a melhoria de todos. Por trás disso, residem ideias como a cidadania sul-americana e ideias de como você pode aproveitar melhor os recursos naturais, cada país mantendo a sua forma de exploração. Aqui não se trata de criar divisões. É preciso respeitar cada modelo e é preciso respeitar e fazer vencer a ideia da integração. O Brasil lançou, a título de exemplo, primeiro no Mercosul e depois para os próprios países da Aliança do Pacífico, aquela ideia de antecipação dos cronogramas. Nós temos uma área

de livre comércio na América do Sul, que vai estar vigente em 2019. E nós lançamos aí um desafio, por que não antecipamos isto? Por que não fazemos essa área de livre comércio entrar em vigor antes disso, antes de 2019? Precisamos orientar nosso foco no que nos une e não no que nos separa. Nós temos que falar das pontes, do que vamos construir em conjunto.

Desejo também comentar um aspecto que, no fundo, faz parte também desse elemento de construção permanente. É o que eu chamo de construção de uma narrativa. E eu creio que este é o elemento mais fraco que temos, na verdade. Em relação à paz, nós temos um histórico de paz de várias décadas; em relação ao comércio, ele evoluiu muito. Agora, em relação à questão da narrativa, da construção da nossa narrativa, nós ainda precisamos trabalhar muito. Por quê? Porque nós não pensamos, nós temos um *deficit* de pensar primeiro a América do Sul como um continente. A América do Sul é um continente. Se você considera a Europa um continente, na verdade, ela não é um continente, ela é uma parte da Ásia, mas você considera por razões históricas, políticas, não quero alterar isso. Mas no sentido geográfico, econômico e histórico, a América do Sul é um continente, mas nós não a vemos desta maneira. Temos dificuldades de ver desta maneira. A outra variável que apresentamos é, por aquelas razões que eu expliquei a vocês, pela lógica de separação que havia no início, que nos falta uma narrativa comum. Nós possuímos isto em relação àqueles países que eram parte daquelas unidades iniciais, a Grã-Colômbia e o vice-reinado do Reino do Prata. Mas não há, e é possível ter uma narrativa entre aquelas partes do todo, mas a narrativa comum ainda é muito fraca. E isto nós precisamos trabalhar muito.

Como isto é construído? De várias maneiras. Mas não se constrói por meio de decretos políticos ou por meio dos diplomatas. É por meio da sociedade que isto é construído. Por isso é tão importante um curso como este; por isso que, fazendo

uma avaliação do curso, nós estamos no XIII curso, nós podemos hoje dizer que há elementos muito positivos de fácil identificação. Primeiro, nós temos já uma visão comum, depois nós temos já elementos de uma narrativa comum que vemos, por exemplo, nas reuniões do Mercosul e da Unasul. Então isso é uma contribuição importante, mas nós precisamos fazer mais, nós precisamos estudar mais, falar mais sobre isso e criar mais vínculos, vínculos entre os acadêmicos, vínculos entre as sociedades. Quando eu vou para a praia na Bahia, fico muito feliz, porque lá eu vejo o Mercosul que dá certo, quando eu vejo, nas cidadezinhas, que normalmente a melhor loja da cidade ou o melhor restaurante pertence a um argentino ou a uma argentina. E quando eu vejo, por exemplo, que esse argentino está casado com uma baiana eu vejo nisto algo extremamente importante. Quer dizer, foram os acordos do Mercosul que permitem que você more nos outros países, que você pague Previdência Social no Brasil e se aposente na Argentina, que geraram esta sorte de situações. Porque aquelas pessoas naquelas sociedades estão trazendo um elemento de transformação muito importante. Da mesma forma que outras nacionalidades que, vindo para o Brasil, oriundas da América do Sul, trazem um elemento de diversidade e um elemento de crescimento tão importantes. Então, eu acho que temos que reforçar a parte da narrativa.

Desejo, igualmente, por meio de uma pequena digressão, aproveitar a circunstância e falar-lhes um pouco sobre Alexandre de Gusmão. Desconheço se alguém aqui, no curso, falou-lhes sobre ele, que não é uma personalidade muito conhecida no Brasil. Não é, mas deveria ser. Eu lhes falarei um pouco quem era esse homem. Ele era uma figura extremamente interessante. Seu pai era um cirurgião, não era nobre, teve nove filhos e Alexandre era o oitavo dos nove. Era português, porque o Brasil era a colônia, mas ele nasceu no Brasil, em Santos. Tornou-se diplomata português. Ele foi negociar um tratado que é absolutamente fundamental para o

Brasil e para a paz na América do Sul, que foi o Tratado de Madri, de 1750. Nessa negociação, defendeu a tese do *uti possidetis*, em que a terra deveria pertencer àqueles que, de fato, tê-la-iam ocupado. E foi com esse tratado, feito em 1750, portanto, à época da colônia, por Portugal e por Espanha que se alcançou reduzir muito a área de conflito na região, porque estabeleceu de forma clara como seriam as fronteiras. Esse homem, na verdade, é o pai remoto da integração, ele não sabia que estava criando a integração ainda que, na verdade, ele estivesse. E ele estava criando a integração com base na paz e no entendimento, então é um elemento muito importante e eu considerei interessante para vocês terem também um pouco essa visão do Alexandre de Gusmão, porque ele é um elemento na nossa narrativa comum, ainda que seja pouco conhecido fora do Brasil.

Na nossa realidade mais próxima, a partir do ano 2000, deu-se a primeira reunião de presidentes da América do Sul. Impressiona pensarmos que se a independência começou em torno de 1810, nós levamos quase dois séculos, quase duzentos anos para fazer uma reunião com a presença dos presidentes da América do Sul. Esta primeira reunião teve uma ênfase muito forte nas questões de infraestrutura. A formação do Mercosul já tinha ocorrido antes, mas tivemos também, mais adiante, a ideia de impulsar um organismo de toda a América do Sul. E assim foi assinado, em 2008, o Tratado de Brasília, que criou a Unasul. Cabe comparar-nos com outras regiões e ver como nos atrasamos. Na África, temos a União Africana, criada em 1960. Nós precisamos de quase cinquenta anos a mais do que os africanos para poder criar algo parecido. E se pensarmos na América Latina, ainda precisaríamos de mais alguns anos para criar a Celac, que é um organismo composto por todos os países da região. Mas o importante é que nós o criamos e que hoje isso já faz parte da nossa realidade. O grande crescimento social de estabilidade política da União Europeia deu-se exatamente a partir

do momento que os próprios europeus começaram a tratar dos seus assuntos. Em decorrência disto, este elemento faz-se muito importante e deve ser visualizado aqui. Visualizamos a realidade de que temos que trabalhar em conjunto, e que isso é algo que cria para nós um outro elemento de prosperidade e de paz.

Termino reiterando a questão da excepcionalidade da América do Sul. É preciso que tenhamos consciência disso. Algumas das maiores reservas de petróleo e gás do mundo estão na América do Sul. Uma das maiores reservas de cobre, de ferro e 30% da água doce do planeta. Em termos de biodiversidade, é algo inigualável o que temos entre os países da região; as reservas de lítio, tudo isto redunda em uma região extremamente rica. Mas o que precisamos? Precisamos, sobretudo, fazer que esta riqueza seja transformada em melhoria de condição das pessoas, e precisamos ter uma compreensão muito clara de que cada país tem o seu modelo próprio de organização política e econômica. E não se trata aqui de convencer uns de que o melhor modelo para os outros é o que um está adotando, trata-se aqui de entender as diferenças, mas procurar o caminho comum. Esse é o nosso grande desafio.

E nós, de certa forma, aqui vivemos na região um momento muito bom. Nós temos agora, sem dúvida alguma, uma crise que se avizinha, mas esses últimos anos foram muito positivos, foram anos em que todos os países melhoraram. É muito interessante você ver que, de fato, a evolução dos países não foi um nem outro. Sem exceção, todos os países da região melhoraram, ainda que alguns tenham melhorado muito mais. Por exemplo, o PIB da Bolívia nos últimos anos foi multiplicado por quatro, muito difícil haver um exemplo no mundo de um PIB multiplicado por quatro. Nós tivemos, há dois anos atrás o Paraguai, o segundo país que mais cresceu no mundo, com 13%, quando um crescimento de 2 ou 3% hoje em dia já é um crescimento muito bom. Isso sem falar em outros que também tiveram desempenho excepcional.

Agora, sobretudo, onde evoluímos muito e temos que cada vez mais avançar é na construção da narrativa comum. E para esta narrativa comum, elementos como este curso são absolutamente fundamentais.

Por fim desejo agradecer mais uma vez à Fundação Alexandre de Gusmão a oportunidade de estar aqui, agradecer a todos por estarem aqui. É extremamente importante que vocês venham. Na verdade, eu acho que até menos para escutar palestras, como a minha, mas para vocês virem aqui e verem um pouco do Brasil. Por quê? Porque, em última instância há um grande *deficit* de conhecimento comum, tanto de vocês em relação a nós como de nós em relação a vocês. E a sua vinda como a ida também de colegas para lá é algo que contribui para diminuir esse *deficit*. Nós temos que mudar o que foi o passado. A linha de Tordesilhas não existe mais. O que nós temos que fazer, na verdade, é a grande integração no centro do continente. E esta integração será consolidada pelo que pensa o Cosiplan, pelos projetos e infraestrutura, pela Interoceânica, pelas ferrovias, mas ela vai se fazer, sobretudo, pelas pessoas, porque a integração tem que existir na consciência, para que ela possa, definitivamente, consolidar-se na realidade. Muito obrigado.

Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Gostaria de, em primeiro lugar, agradecer ao embaixador Antônio Simões por essa brilhante exposição e por abrir o debate. Vamos às perguntas. Vejo aqui do meu lado o ministro Luís Felipe Fortuna e dou-lhe a palavra.

Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna (Assessor do Secretário-Geral das Relações Exteriores)

Muito obrigado, embaixador, igualmente muito obrigado ao embaixador Simões, pela sua esclarecedora palestra que tratou

de linhas amplas dessa nossa integração, prioridade da política externa brasileira. Eu queria elaborar algumas ideias apenas para os seus comentários. Tratarei de servir-me um pouco dessa sua afirmação de que nós não nos vemos como um continente. Isso me remete às origens do meu próprio trabalho no Itamaraty, que começou na DAM II, lembrando que à época em que eu lá estava, a DAM II cuidava da Guiana Francesa. E eu entendo que hoje a DAM II e a SGAS não cuidam mais da Guiana Francesa. Quem cuida disso é a Europa I. E a partir dessa ideia de que nós não nos vemos como continente e com tantas características interessantes desse continente sul-americano, neste contexto eu desejo entender como é que se vê esse continente. Porque esse continente tem uma colônia, não é? Uma, ele tem dois países, nós temos uma representante aqui do Suriname e ainda temos a Guiana que não são necessariamente citados nos processos de integração a todo o momento. Nós falamos praticamente de outros países, mas nem sempre temos essa capacidade de incluir a Guiana e o Suriname em todos os nossos processos. E nós, até pensando na questão da riqueza do petróleo, nós estaremos enfrentando em breve uma questão nas Ilhas Malvinas, porque há petróleo naquela região. E nós precisamos lembrar que o Reino Unido gasta em torno de três bilhões anuais apenas para manter as Malvinas funcionando. Então eu acho que, de fato, nós não nos vemos como continente, porque os próprios formuladores da Política Externa Brasileira teriam dificuldades, a meu ver, de entender toda a heterogeneidade do continente, tal como ela se apresenta no plano político. Posso dar vários exemplos sobre isso. Nós temos hoje uma ponte que une o Brasil à França. Essa ponte tem sofrido imensas dificuldades de ser inaugurada porque nós temos um regime de visto que ainda precisa ser discutido. Nós temos, de fato, uma fronteira com a França, e o que nos separa não é o Reno, é o Oiapoque. Portanto, nós temos essas realidades e, às vezes, não sabemos nem onde localizá-las,

porque algo do continente sul-americano não pertence à SGAS, mas pertence à Europa. Então, nesse conjunto heterogêneo, até heterocrítico, eu gostaria de saber como nós vemos o continente de fato. O que falta colocar, o que falta tirar, de que maneira nós vamos, de fato, ver o continente na sua heterogeneidade.

Embaixador Antonio José Ferreira Simões

Muito bem colocado. Primeiramente, eu acho que, em relação à Guiana e ao Suriname, eles, claro, tiveram uma história muito ligada ao Caribe. Enfim, foram colonizadores diferentes. Mas hoje em dia eu vejo uma integração crescente, tanto da Guiana quanto do Suriname. Eu identifico nesses dois países um desejo real de, sem deixar de pertencer à CARICOM ou à sua dimensão caribenha, exercerem realmente, digamos assim, uma participação cada vez maior na América do Sul. No caso da Guiana, eu me lembro, quando comecei nessa carreira, entre 1981 e 1982, quando fiz o Rio Branco. Neste então eu fiz estágio na DAM II, exatamente onde você foi trabalhar é onde eu queria trabalhar e não consegui trabalhar, eu só cheguei à DAM II como subsecretário quase trinta anos depois. Mas quando eu fiz o estágio lá, eu me lembro de ter feito alguns expedientes relacionados à ponte sobre o Rio Tacutu, que é o rio que separa a Guiana do Brasil. Eu cheguei a embaixador para a ponte poder ser inaugurada. O que impressiona é a quantidade de tempo que pode levar; e no caso dessa outra ponte, ela está pronta e não consegue ser inaugurada. Então, é realmente algo muito impressionante, mas, no caso da Guiana, a ponte deu uma dimensão muito interessante. Hoje existe um projeto de se asfaltar estrada, existe projeto de se fazer um porto, existe um projeto de hidrelétricas que podem realmente alterar muito. Para a Guiana, a sua realidade interna mostra um país com muitas dificuldades. No caso do Suriname também há muitos elementos de integração hoje com o Brasil e há um desejo também do Suriname de sentir-se

mais sul-americano. Isso faz parte, pelo que eu pude identificar, da própria construção da nacionalidade lá. E tanto na Guiana como no Suriname, eu vejo o interesse cada vez maior de pertencer à região, como eu disse sem cortar vínculos. A tradição caribenha deles é algo extremamente interessante, e inclusive, contribui para a nossa diversidade. Aliás, quando fui ao Suriname, houve algo que vi e me impressionou muito, e que eu acho que é uma lição para todos nós. É o seguinte: no Suriname, eu vi uma sinagoga ao lado de uma mesquita. Isso é algo muito interessante, algo que a gente poderia aproveitar. Eu entendo essa visão de tolerância, essa visão de conhecer, de conviver harmoniosamente com o diferente, como algo muito importante. É uma grande lição para toda a América do Sul.

Eu acho também que existe um outro lado. Eu me lembro sempre daquele caso das pessoas que se casam. São jovens que se casam e moram na casa dos pais. E que a relação dessas pessoas fica sempre muito condicionada pelos pais. Eu acho que nós também precisamos de um espaço para ficarmos sozinhos. Eu acho que isso é muito importante para você poder criar. Não significa que se romperão os laços com os pais ou brigaremos com os pais. Não é isso. Mas eu acho que esse espaço de construção é um espaço importante, sem prejuízo de você pensar uma forma de lidar com essa situação que é real ou mesmo a situação das Malvinas que também é uma situação real, muito real para nós. Penso que nós temos que cada vez mais buscar lidar com isso.

Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna

Queria só aprofundar e agradecer a resposta ampla do embaixador. Tratarei de avançar no aspecto sobre o qual eu gosto de pensar um pouco, que consiste no fato de que, em algum momento, se não agora, ou se é que nós já não estamos atrasados, a gente vai precisar justamente utilizar essa expressão de que nós não nos

vemos como um continente. Porque qualquer negociação que nós estejamos fazendo hoje com a Guiana Francesa deveria ter uma repercussão sobre o nosso posicionamento em relação às Malvinas. Nós estamos lidando com duas colônias, e aparentemente nós temos posições absolutamente distintas tanto em um caso quanto no outro. O Itamaraty tem um discurso longo de descolonização, que é muito conhecido e admirado e que foi muito eficiente face às questões africanas. Mas nós temos um continente em que nós temos essas realidades, não é? Ainda temos uma colônia nesse continente, senão mais de uma. E sobre elas nós aparentemente estamos tendo discursos diferentes e atitudes diferentes. É claro que eu também acho que a França terá muita dificuldade e vontade política de integrar-se, mas existe uma ponte e essa ponte, por mais que as autoridades francesas tenham um discurso político de refração, produzirá uma dinâmica e ela já é fruto dessa dinâmica, então como conciliar essas duas divisões em que o Brasil faz uma ponte com uma colônia e tem uma posição conhecidíssima sobre uma outra colônia, ambas de países europeus. E tal como nós tivemos esse continente, isso tem sido objetivo de preocupação de várias pessoas. Eu gosto muito de pensar sobre essa questão.

Embaixador Antonio José Ferreira Simões

Bem, é importante pensar sobre isso, mas eu vejo também aí uma certa diferença, não é? No caso das Malvinas, esta é, primeiramente, uma das posições mais antigas da Política Externa Brasileira. Primeiro, é a única questão de limites no mundo em que nós temos uma posição por um dos lados, em todas as outras questões o Brasil tem uma posição de facilitar o entendimento, bons ofícios, a negociação. Mas o Brasil não assume posição a favor de um dos lados, as Malvinas aparecem com a única questão. E o segundo ponto também é o seguinte, a primeira gestão pela soberania das Malvinas foi feita em 1831, logo após a invasão. Foi

uma gestão conjunta feita em Londres pelo encarregado de negócio da Argentina e o encarregado de negócio do Brasil. Quer dizer, no nascimento da reivindicação argentina, isso eu acho que é uma coisa pouco conhecida até na Argentina. Quer dizer, a primeira vez que a Argentina reivindicou as Malvinas, o Brasil estava do lado dela. O que é muito raro ocorrer algo assim, quando um país reivindica uma parte de seu território, normalmente ele reivindica, ele não tem outro ao seu lado que não é vizinho nesse caso, nós não éramos vizinhos nas Malvinas, mas nós reivindicamos.

Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Talvez nós pudéssemos convidar os participantes do curso a contribuir também para esse interessante debate. Temos ainda alguns minutos para quem quiser fazer perguntas, e depois teremos a sessão de encerramento. É uma oportunidade para interagir com os integrantes da mesa. Então, com a palavra, a Sra. Astrid, do Suriname.

Sra. Astrid Lia Pavilion (Representante do Suriname)

Muito obrigada por suas apresentações, que foram muito interessantes. Integração, como vamos nos integrar se vocês são especialistas, eu não queria falar sobre isso, mas acho que é um pouco emocional, e tenho que ser diplomática, não é? Ontem tivemos apresentações do Suriname. Eu disse que muita gente não sabe onde está Suriname, não sabe muito sobre o Suriname. Hoje tivemos apresentações em que se falou de toda a América do Sul, muito bem. E da América Latina, mas a apresentação versou sobre a América do Sul e se falou tudo da América do Sul e não ouvi o nome Suriname ser pronunciado. Ok, vamos considerar que apenas falavam da América Latina, ok? A América do Sul como continente, sim, falando da Guiana Francesa, claro, porque ainda é uma colônia, ainda pertence aos franceses. A América do Sul sim é

um continente. As pessoas que vivem no norte consideram-se como parte do continente. Uma parte simplesmente foi colonizada pelos ingleses, outra pelos holandeses, outra pelos franceses. O resto, que é uma parte bem maior, consideramos um continente controlado pela Espanha e outro por Portugal. O holandês é uma língua, como eu falei, considerada obrigatória o uso, mas sempre quando estamos em conferências é usado o espanhol ou o português. Bom, não tem problema, *eso quiere decir*, que somos menos e temos que educar-nos, não é? Porque eu posso estar errada, mas eu acho que não é tão grande o problema. Ok, agora o Suriname está interessado em atuar mais no Mercosul, nós estamos ainda pensando. É verdade que sim, no Caricom somos mais bem recebidos, não é? Mais bem-vindos, por nossa história e o idioma falado no Suriname é o inglês, mas no fim somos deste continente. Hoje ou amanhã vamos ter que considerar isso e já estamos chegando aí. Abra seu coração, abra a mente para receber-nos, porque sozinhos não vamos poder fazer. Obrigada.

Embaixador Antonio José Ferreira Simões

Obrigado. Primeiro eu queria agradecer muito à Astrid pelo comentário dela. E por ela falar um português tão bonito, eu queria poder falar duas frases em holandês que eu não consigo e você fala um português tão bonito, essa é a primeira coisa. A segunda coisa é a seguinte: você tem toda razão, Astrid, você tem toda razão. E isso só demonstra aquilo que eu já falei antes: nós precisamos de uma narrativa comum. E nós precisamos criar essa narrativa comum. Parte disso, na América do Sul, sempre se viu a Guiana ou Suriname e a Guiana Francesa como um enclave. E esses dois países e a colônia estiveram sempre olhando para fora também, aliás, nós também estávamos olhando para fora. Era aquela história dos dois homens que se dão as costas, não é? Então é muito importante a gente passar a ter essa consciência de trabalhar em conjunto.

Essa consciência de que nós somos um continente. Por isso insisto muito com isso, porque é uma coisa que nós temos que lutar para fixar, porque antes não havia. Não estou aqui querendo me separar do restante da América Latina não, mas de fato é diferente. Mesmo porque o conceito de América Latina, a meu ver, é equivocado, porque excluía o Caribe. Então, também não é um conceito bom, ou você tem que tratar o todo ou tem que tratar as partes, você não pode tratar uma parte grande e deixar a outra parte grande de fora, porque isso está errado. Obrigado.

Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Alguma outra pergunta ou comentário? Miguel, da Argentina.

Sr. Miguel Gastón Strafella (Representante da Argentina)

Queria primeiro agradecer as palavras do embaixador Simões a respeito da questão da Ilhas Malvinas, que é muito sensível para nós. Queremos sempre deixar claro que se trata de uma questão de disputa da soberania, muito importante para a Argentina.

Tenho uma pergunta para o professor Dante Sica: Una cuestión sobre el sinceramiento y el reconocimineto de las falencias en estructuras de eventual tipo del MERCOSUR. Lo que a mí no me termina y no me queda claro es si podemos profundizar o quizás sirva para un debate, es esta cuestión de cómo repaginar esta idea de las dos velocidades con la existencia de un mercado común, con la existencia de la necesidad de una política comercial común. Yo coincido con el tema de China, si es necesario tener una política común, pero me parece que no veo como compatibilizar las dos cosas, o sea, si hay una mirada, bueno, tenemos que ir hacia dos velocidades o inserciones más de características individuales para cada miembro del MERCOSUR o tenemos una posición común con las negociaciones con la Unión Europea o con China o con una

futura negociación con Estados Unidos. Me parece que, si podría profundizar sobre este tema. Muchas gracias.

Sr. Dante Sica (Ex-Secretário de Indústria e Comércio da República da Argentina e Consultor Econômico na ABECEB.COM)

Bueno, antes que nada discúlpenme si asumo el error en la presentación, voy a tratar de revertirlo para la próxima. A veces, bueno, las confusiones son así. ¿No? Con respecto a lo que vos planteás es claramente. Lo es fácil. Digo... El peor escenario es el en que estamos ahora, pues no podemos ni sentar a ver el tema. Quizás uno observa las necesidades de los temas que están dentro del MERCOSUR y lo que está pasando con Paraguay o con Uruguay que, a lo mejor, podría tener ciertas flexibilidades que les permitan avanzar. Estamos viendo las necesidades de Brasil y hace años este tema era sólo un tema del sector empresarial y también el gobierno brasileño lo tiene, ¿por qué?, porque cuando uno observa el tema durante los últimos 8 años, Brasil es el 4º. percusor en la Comunidad Europea. Entonces tiene necesidades importantes como para poder avanzar en el proceso de integración. Entonces, quizás ahí el hecho de este sinceramiento pone el debate sobre la mesa y quizás nos hace valorizar los temas de políticas y necesidades de estrategias de desarrollo para ver cómo podemos ser más ofensivos. El mundo también nos da una lección de que tampoco son las aperturas indiscriminadas y todos vamos a cuidar de nuestra capacidad industrial. Todos tenemos que cuidar de nuestros mercados, pero también tenemos que, de alguna manera, aumentar el nivel de interacción. Con China o con otros países donde, a lo mejor, los tiempos para cada país en términos de reducciones y de aranceles quizás sean distintos, durante este periodo. Quizás estos productos que ingresan a este país no sean originarios para todo el resto y que estén limitados... Tenemos que

buscar alguna forma un poco novedosa y en esto vos sabés que no hay y que tenemos que copiar lo que hicieron los otros. Todos los días uno tiene que inventar en función de esta cuestión que dijeron antes. La multiculturalidad y la heterogeneidad que tiene América Latina, la necesidad de avanzar en esta integración. Mi sensación es que no podemos seguir olvidando el tema. Salir de la comodidad para discutirlos implica que cada vez más esto se va desmoronando del tiempo y lo que puede pasar es que empecemos a cuestionar realmente el alcance del MERCOSUR cuando el alcance del MERCOSUR ha sido fenomenal en términos de lo que hemos avanzado, en materia de integración y más allá de los temas comerciales. Entonces es ahí donde tenemos que hacer la mayor apuesta en términos de creatividad, respetando las situaciones personales, pero avanzando mucho más rápidamente de lo que estamos haciendo ahora.

Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Javier, Chile.

Sr. Javier Mata Manzano (Representante do Chile)

Gracias. Se mostraba los elementos que nos permitían avanzar en una política exterior, como el caso de la presentación de Brasil, y esto sirvió de ejemplo de cómo podemos avanzar en nuestras políticas exteriores. Vimos, en general, los temas económicos y los temas militares, que son los mismos temas que uno aprende en las universidades cuando estudia este tema tan técnico e interesante del cual se puede sacar tanto partido, como lo son las relaciones internacionales. Pero hay un elemento que está fuerte y que está sonando y que se siente en todos nuestros países. En mi país, es la sociedad civil. La voz, en el caso de Chile, de los estudiantes. Estudiando historia europea, de acuerdo con lo que sucedió en Paris, en 1968, que provocó el cambio de una sociedad europea

conservadora y no hablo del estado o de una economía, sino que hacia una sociedad más liberal. Hoy día estoy preguntándome cómo podemos incorporar a la sociedad civil en la planificación de la política exterior en donde paralelamente tenemos que generar y la sociedad civil no sabe nada de política exterior y si se le pregunta termina en los mismos temas que conducen a la elección de los gobernantes. Esta es mi inquietud.

Embaixador Antonio José Ferreira Simões

Esse é um desafio de todas as chancelarias: o fato de política externa não necessariamente ser um tema de amplo debate público, pelo menos não com a intensidade dos temas de política interna. Então, como aproveitar o conhecimento e as posições da sociedade em geral para melhor formular a política externa? Porque isso é crucial em uma sociedade como a nossa. O problema é que quase sempre há disparidades do nível de conhecimento, inclusive, em relação aos diversos aspectos da política externa. Agora isso tem mudado. No caso brasileiro, por exemplo, há um crescimento enorme dos cursos de relações internacionais, ou seja, há um envolvimento mais direto com o aspecto acadêmico. Mas há também o interesse cada vez maior da sociedade em temas da política externa, que tem efeito sobre o próprio desenvolvimento brasileiro. Isso não elimina o fato de que na hora de uma chancelaria buscar o diálogo, o relacionamento com o meio acadêmico, até para se municiar melhor de informações e análise para atuar, há muitas diferenças. No ano passado, nós fizemos os diálogos de política externa em Brasília. Foi interessante para fazer o mapeamento do número de especialistas que temos em cada uma das áreas. Fica evidente que naquelas áreas em que há uma tradição maior de atuação da política externa por interesse mais imediato, o nosso estoque, vamos dizer assim, de pensamento acadêmico e de analistas que estão tratando do tema é considerável. Mas aqui

faço uma observação muito franca. Montamos mesas temáticas e de avaliação de regiões. No caso, por exemplo, de uma mesa que fizemos sobre a Ásia. Chamamos, em média, para cada painel, 20 a 25 especialistas. Tivemos dificuldade de convocar especialistas na China, na Ásia, de maneira geral, no Brasil, por quê? Porque a relação com a Ásia historicamente não foi tão intensa quanto a relação com a Europa, como a relação com os demais países das Américas ou com a própria África. Então, isso gerou um *deficit* de conhecimento para além da chancelaria, para além do governo, que hoje é um problema também para nós; mas isso é a evolução também natural do diálogo entre governo e sociedade sobre política externa. Somente a intensificação das relações com determinadas regiões gerará reflexo também no meio acadêmico e poderá servir de insumo para a chancelaria. O fato de que hoje temos uma relação intensa com a China, que é o nosso maior parceiro comercial, deverá gerar produção de conhecimento acadêmico sobre o tema. Mas é algo que temos que enfrentar: a carência em geral de reflexão sobre política externa. Porque nunca foi tão central como os demais temas de política interna, por razões óbvias, mas também uma certa heterogeneidade, eu diria, nos tipos de especialização ou de conhecimento que um governo pode obter no meio acadêmico.

Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna

Eu queria adicionar um comentário a uma frase sua de que a sociedade civil não conhece nada de Política Externa. Essa é a sua avaliação, eu tenho dúvida sobre isso. Meu comentário é que a sociedade civil conhece algo de Política Externa, talvez, no continente sul-americano menos do que a sociedade civil no continente europeu. Basta ver, por exemplo, o envolvimento da sociedade civil, a questão da imigração africana hoje. A sociedade civil na Europa está organizada para entender uma questão de Política Externa. Por outro lado, eu também não sei se um atributo

da sociedade civil é conhecer Política Externa, isso vem à medida que um envolvimento de uma sociedade civil se integra à Política Externa do seu país. Nesse sentido, é uma dúvida que eu tenho também. Eu tenho certeza de que um francês ou um italiano ou um espanhol se sente europeu, luta por questões que também são questões europeias. É claro, eu não vejo isso acontecer no Brasil, nem na Argentina, nem no Paraguai, nem Uruguai, a pessoa sair feliz na rua e dizer: "Eu pertenço ao Mercosul". Quer dizer, não é exatamente esse sentimento que se vê, mas por quê? Pela construção da própria sociedade, pelo tamanho do país, pelo fato de que nossas fronteiras são geralmente vazias. E pelo fato de que nós não temos uma questão comum no sentido de um problema que nos engaje politicamente a questionar o que está se fazendo na Política Externa. Isso não acontece na Europa e eu sei que isso não acontece na Ásia também. A sociedade civil se envolve sim com Política Externa e tem demandas. Quando acontecerá isso no nosso continente, eu não saberia dizer. Se é desejável que isso aconteça, eu não saberia dizer. Mas eu não acredito que se possa fazer uma afirmação tão peremptória como essa, de que a sociedade civil não tem interesse por Política Externa.

Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Lamento que nosso tempo tenha se esgotado. Peço a compreensão de todos. Gostaria de agradecer ao secretário Dante Sica, aos demais membros da mesa, ao ministro Luís Felipe Fortuna, ao embaixador Antonio Simões e ao ministro Mauricio Lyrio pela participação. Creio que todos nós nos beneficiamos do conhecimento que foi aqui demonstrado, inclusive com a reflexão que nos leva a pensar sobre a nossa identidade sul-americana e os valores em que se baseia. E como bem disse o embaixador Simões, a inexistência de uma narrativa que interligue questões e percepções por vezes difusas ou desconhecidas, e que estamos descobrindo,

ao mesmo tempo em que se observa um deficit de conhecimento mútuo a ser superado. Creio que esse exercício é um passo na direção certa. Muito obrigado.

Intervalo

Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Muito obrigado a todos. Em primeiro lugar, quero saudar os diplomatas sul-americanos aqui presentes da Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Cumprimento também os componentes da mesa: o subsecretário para a América do Sul, embaixador Antonio José Ferreira Simões, e o chefe do Escritório do Ministério das Relações Exteriores no Rio de Janeiro, embaixador Luiz Augusto de Araújo Castro, a quem agradeço a acolhida nesse prédio histórico do Palácio do Itamaraty, onde todos começamos o nosso percurso prestando o exame para ingresso no Instituto Rio Branco, a academia diplomática brasileira. Este é o prédio da Biblioteca do antigo Palácio do Itamaraty. Este Palácio de estilo neoclássico abriga o Arquivo Histórico, o maior arquivo diplomático do Brasil, com documentos que cobrem desde a Independência, em 1822, a 1970, quando o Ministério das Relações Exteriores foi transferido oficialmente para Brasília. Aqui estão também a Mapoteca, tão importante historicamente no processo de negociação e delimitação das fronteiras do Brasil, o Museu Histórico Diplomática, onde se destaca o Gabinete de Trabalho do barão do Rio Branco. Este é um local de memória da diplomacia brasileira. Aqui a Funag tem seu Centro de História e Documentação Diplomática, chefiado pelo embaixador Maurício Cortes Costa. O CHDD desenvolve trabalho importante de pesquisa e publicação, inclusive com os Cadernos do CHDD, tradicional publicação semestral. Gostaria de passar a palavra, em primeiro lugar, ao embaixador Araújo Castro, com os meus agradecimentos,

não só pela presença, mas por nos proporcionar este espaço para reflexão.

Embaixador Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro (Chefe do Escritório de Representação do Ministério das Relações Exteriores no Rio de Janeiro)

Muito obrigado. Yo comentaba con mis colegas brasileños que me sorprendía muy agradablemente de escucharlos aquí y casi todos hablando en portugués y esto para mí es, y yo le decía, yo tengo muchos años de carrera y hace 10, 15, 20 años estaríamos todos los brasileños intentando hablar "portuñol" o un español malo.

Todo mundo fala português, vocês falam português e a gente se sente em casa. Para nós do Itamaraty, diplomatas de carreira com muitos anos, eu estou com 48 anos de carreira, tem sido desde o momento em que a gente entra para a carreira fazendo o exame do Instituto Rio Branco, que eu fiz nessa sala em 1966. Desde esse momento, nós temos sempre a intensidade da relação com os nossos vizinhos sul-americanos como um fato muito presente. Essa casa aqui à frente era a Casa do Barão do Rio Branco. Esse prédio, esse conjunto de edifícios, era a sede da diplomacia brasileira, desde o tempo em que, durante uma década, o Barão do Rio Branco conduziu a nossa política externa. E o Barão do Rio Branco tinha uma ideia básica, talvez outras, mas uma das ideias centrais do Barão é que era absolutamente essencial e fundamental desenvolver um relacionamento de paz e confiança com cada um dos vizinhos do Brasil. O Brasil tinha um número grande de vizinhos, cada um com suas características. E o Barão rapidamente se deu conta de que era importante criar os fundamentos para uma relação de paz, entendimento, boa-vontade, boas fronteiras e tudo. Porque era a noção de que a nossa prioridade no mundo era ter um bom relacionamento com a nossa vizinhança. Nós

todos moramos aqui juntos e é importante fazer isso. Isso se desenvolveu ao longo dos anos e teve várias reencarnações. Eu me lembro muito nitidamente de quinze anos atrás, no Itamaraty, não este, o de Brasília, de participar da primeira reunião na história dos presidentes da América do Sul. Foi realmente uma coisa emocionante. Foi lá no Itamaraty. E, de repente, nós íamos ter um almoço, uma coisa qualquer, e estávamos todos presentes, andando de um lado para o outro naquele momento. E eu olhava e dizia assim: "Poxa, está lá o presidente da Argentina, está lá o presidente do Chile, está lá o presidente", estavam todos lá, os presidentes. Eu acho que eles nunca tinham se reunido, nunca tinha havido uma reunião dos presidentes da América do Sul, era um fato e começou à época do Fernando Henrique Cardoso. Depois, com o presidente Lula, nós tivemos a transformação, a Unasul. Cada uma das reencarnações sucessivas, mas de um mesmo projeto, que eu acho ter nascido aqui ainda no tempo do Barão do Rio Branco: a ideia de que era importantíssimo termos uma boa relação com os nossos vizinhos. E eu fico satisfeitíssimo que os senhores todos tenham vindo, tenham tido essa oportunidade de conviver com os diplomatas brasileiros nesse diálogo sobre a América do Sul. Nós todos, juntos. Vocês terem a oportunidade de conhecer seus colegas, não só do Brasil, mas cada um dos outros, vocês criam mais vínculos que não serão esquecidos. Daqui a dez, vinte anos, vocês vão se encontrar em algum lugar diferente, nas Nações Unidas ou na Europa ou na Ásia e tal, e dizer assim: "Poxa, nós fizemos aquele curso juntos no Rio de Janeiro". Então eu queria agradecer muito a presença de todos. Queria agradecer ao embaixador Sérgio Moreira Lima por mais essa belíssima iniciativa. Já estamos no 13º curso de iniciativa do meu amigo Samuel Pinheiro Guimarães, se eu não me engano, que foi quem instituiu e promoveu essa ideia originalmente, uma ideia brilhante. E, mais uma vez, muitíssimo

obrigado a todos vocês por terem vindo, espero que vocês tenham aproveitado bem.

Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Agradeço ao embaixador Araújo Castro. Passo a palavra ao embaixador Antonio Simões.

Embaixador Antonio José Ferreira Simões

Muito obrigado ao presidente da Funag. Mais uma vez, eu queria agradecer à Fundação por esse convite, é sempre um prazer estar aqui.

A presença de vocês é um sintoma de que cada um dos seus países entende a prioridade, entende a importância de estar aqui. Estar aqui, também tem uma certa dose de emoção para mim. Todos os diplomatas, quando vêm ao Itamaraty do Rio, têm uma emoção. Eu nunca trabalhei aqui, eu já sou da turma de Brasília. Fiz o concurso em 1980 e comecei a trabalhar em 1981; talvez, alguns de vocês ainda não fossem nascidos quando eu comecei a trabalhar. Assim como quando eu estava estudando para o concurso, um dos primeiros nomes que eu escutei era o nome de Araújo Castro. Então a gente vê essa continuidade do Itamaraty. Outra nota interessante que eu queria dizer é o seguinte: quando comecei a trabalhar, o primeiro lugar que eu queria, que eu tinha intenção de trabalhar, era na Divisão da América Meridional II, que cuidava dos países andinos, não era o Prata, eram os países andinos. Tinha muito interesse em trabalhar nessa área. Não pude porque um colega meu de turma acabou indo para lá. Curiosamente, depois, ele não teve muita história na região, mas eu acabei a reencontrando. Como eu não fui trabalhar na DAM II, eu fui trabalhar em uma divisão que hoje não existe mais, que era uma divisão muito interessante, muito grande, chamada Divisão de Política Comercial. Lá eu encontrei o Mauricio, trabalhei um

tempo com ele, depois ele nos deixou. Ele foi, se eu não me engano, para a embaixada em Madri naquela época. Mas, para vocês verem como é um pouco a vida da gente, essa vida de diplomata, em que você, na verdade, não fala das separações, falamos dos reencontros que temos ao longo disso. Assim como vocês vão passar pela mesma experiência, em que vocês vão encontrar, como disse o embaixador Araújo Castro: "Agora vocês vão pelo mundo e depois, mais tarde, vocês vão reencontrar alguns dos colegas de curso daqui". E isso é parte dessa formação, dessa narrativa que eu falava para vocês. E é uma parte muito importante, porque a diplomacia é feita pelas pessoas. Houve um tempo em que se dizia que o fax, o aparelho de fax, que hoje nem existe – existe, mas ninguém fala mais em fax –, iria substituir a diplomacia. Hoje ninguém fala mais em fax, nós temos o *e-mail*, temos o Facebook, WhatsApp, Twitter, enfim, várias redes sociais e formas de comunicação. E nada disso substituiu o contato direto. E é exatamente na natureza do contato direto que está o quê? A humanidade. E é na humanidade que a gente vai se entender. É na humanidade que nós vamos construir essa coisa que é imaterial, que não existe, que é a nossa narrativa comum. Então, mais uma vez, muito obrigado à Funag. Passo a palavra agora de volta ao presidente da Funag. Obrigado.

Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Muito obrigado, embaixador Simões. Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a todos os presentes, em particular aos participantes da mesa: embaixadores Maurício Cortes Costa, Antonio Simões e Luiz Augusto Araújo Castro. Agradeço também, a honrosa presença nesta sessão de encerramento dos cônsules-gerais da Argentina, Marcelo Bertoldi; do Equador, Monica Delgado, e do Chile, ministro Samuel Ossa.

Creio que cumprimos a nossa missão de criar um espaço de diálogo, de debate entre vocês, jovens diplomatas da América do

Sul, autoridades governamentais, representantes do setor privado, instituições acadêmicas e outras ligadas à sociedade civil. O curso é uma iniciativa da Funag; o embaixador Araújo Castro já havia mencionado, e eu também, no discurso que fiz em Brasília, o papel do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, quando secretário-geral na concepção desta exitosa iniciativa. O planejamento do Curso é feito em coordenação com o Departamento da América do Sul do Itamaraty, subordinado à Subsecretaria-Geral da América do Sul. Trata-se de um projeto que é fruto do entendimento e da cooperação com o Itamaraty. A missão institucional da Funag é desenvolver a compreensão sobre a importância das relações internacionais, da política externa brasileira e da história diplomática do país. Creio que o curso ajudou-nos a melhor avaliar o papel da diplomacia não apenas na construção e desenvolvimento do Brasil, mas também na criação do paradigma de paz e cooperação que caracteriza no mundo a América do Sul. Trata-se de uma construção coletiva da diplomacia regional. Resta, no entanto, refletir sobre os valores e interesses representados nesse esforço comum a fim de que possamos desenvolver uma ideia regional a respeito da própria identidade da América do Sul. Existe uma identidade sul-americana? Quais os fatores que contribuem para essa ideia na América do Sul? O embaixador Simões tem um livro, que estamos empenhados em traduzir para o espanhol, sobre a questão da América do Sul em que se refere à busca dessa identidade sul-americana. Este é um momento de agradecimento. Gostaria de agradecer a presença de cada um dos senhores aqui. Foi um prazer conhecê-los. Espero que levem boas lembranças do Brasil e do Curso que ora se encerra. Lamento que a Guiana, não tenha podido atender a nosso convite, pois seus diplomatas estavam envolvidos no processo das eleições presidenciais naquele país. Gostaria de agradecer a equipe da Funag. O empenho dos nossos funcionários, que tanto me ajudaram na preparação do Curso. Este resulta de um

processo de planejamento de longo prazo, como tudo que fazemos na Fundação. Gostaria de agradecer a todos que colaboram conosco, aos intérpretes que nos acompanharam durante todo esse período de maneira muito eficiente e aos técnicos. Concordo com o embaixador Araújo Castro ao notar a fluidez da nossa comunicação, seja em "portunhol", em espanhol, seja em português. Espero ter o prazer de reunir novamente o grupo de colegas da América do Sul no próximo ano.

Convido-os a explorar essa grande plataforma bibliográfica que a Funag proporciona a todos. Embora a maioria dos livros da Biblioteca Digital seja em português, o portal já conta com vários livros em espanhol e em inglês. Estamos concluindo a versão em espanhol do Pensamento Diplomático Brasileiro, em 3 volumes. Encontram-se disponíveis *online* para descarga gratuita 600 livros que ajudarão o público no conhecimento das várias disciplinas ligadas às relações internacionais, inclusive manuais para o estudo de português, espanhol, inglês e outras línguas. Essa plataforma torna-se cada vez mais um fator de aproximação, de descoberta de traços comuns que nos unem e que tem na diplomacia seu elemento de coesão histórica e projeção no futuro.

Muito obrigado.

PROGRAMA DO SEMINÁRIO

Segunda-feira, 11 de maio de 2015 (Brasília) **Local: Palácio do Itamaraty, Sala San Tiago Dantas**	
Horário	Programação
10h00 – 10h30	Abertura • Embaixador Mauro Vieira, Ministro de Estado das Relações Exteriores • Embaixador Sérgio França Danese, Secretário-Geral das Relações Exteriores • Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima, Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão • Embaixador Antonio José Ferreira Simões, Subsecretário-Geral da América do Sul, Central e do Caribe do Ministério das Relações Exteriores • Professor Marco Aurélio Garcia, Assessor-Chefe da Assessoria Especial da Presidência da República
10h30 – 10h45	Intervalo
10h45 – 11h15	Exposição – América do Sul: prioridade da Política Externa Brasileira • Professor Marco Aurélio Garcia, Assessor-Chefe da Assessoria Especial da Presidência da República
11h15 – 11h45	Exposição – MERCOSUL: Desafios e perspectivas • Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, Ex-Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
12h15 – 12h45	Debate

12h45 – 13h30	Visita: • Palácio Itamaraty
13h30 – 15h00	Almoço
15h00 – 16h30	Visita • Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos – APEX-Brasil
16h30 – 18h00	Visita • Palácio do Planalto
Terça-feira, 12 de maio de 2015 (Brasília) **Local: MRE, Anexo II, Auditório Embaixador Paulo Nogueira Batista**	
10h00 – 10h30	Exposição – Questões Sociais no Brasil e na América do Sul • Ministro Milton Rondó, Coordenador-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome do Ministério das Relações Exteriores
10h30 – 11h00	Exposição – Desafios da Imigração no Brasil e na América do Sul • Embaixadora Virgínia Bernardes de Souza Toniatti, Assessora Internacional do Ministério da Justiça
11h00 – 11h30	Exposição – Desafios da Imigração no Brasil e na América do Sul • Embaixador Rodrigo do Amaral Souza, Diretor do Departamento de Imigração e Assuntos Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores
11h30 – 12h00	Debate
12h00 – 14h00	Almoço

14h00 – 15h30	Visita: • Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE
15h30 – 17h00	Visita • Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR
Quarta-feira, 13 de maio de 2015 (Brasília) **Local: Instituto Rio Branco, Auditório Embaixador João Augusto de Araújo Castro**	
10h00 – 10h30	Exposição – Instituto Rio Branco • Embaixador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão, Diretor-Geral do Instituto Rio Branco
10h30 – 11h00	Exposição – OTCA e Cooperação Amazônica • Embaixador Robby Ramlakhan, Secretário-Geral da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA
11h00 – 11h30	Exposição – Soluções Sustentáveis para o Desenvolvimento da Amazônia • Professor Virgilio Viana, Superintendente da Fundação Amazonas Sustentável – FAS
11h30 – 12h00	Debate
12h00 – 13h00	Visita • Instituto Rio Branco – IRBr
13h00 – 15h00	Almoço
17h00	Viagem Brasília – Rio de Janeiro
Quinta-feira, 14 de maio de 2015 (Rio de Janeiro) **Local: -**	
10h00 – 12h00	Visita • Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ

12h00 – 14h00	Almoço
14h00 – 17h00	Visita: • Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA
Sexta-feira, 15 de maio de 2015 (Rio de Janeiro) Local: Palácio do Itamaraty	
10h00 – 10h30	Exposição – Recursos Estratégicos da América do Sul • Darc Costa, ex-Vice-Presidente do BNDES e Presidente da Federação das Câmaras de Comércio e Indústria da América do Sul (FEDERASUR)
10h30 – 11h00	Exposição – Integração Energética Regional • Embaixadora Mariangela Rebuá, Chefe do Departamento de Energia do Ministério das Relações Exteriores
11h00 – 11h30	Exposição – Integração da Infraestrutura Econômica • Luiz Alfredo Salomão, Diretor da Escola de Políticas Públicas e Gestão Governamental
11h30 – 12h00	Debate
12h00 – 15h00	Almoço
15h00 – 17h00	Visita • Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES
Sábado, 16 de maio de 2015 (Rio de Janeiro)	
	Dia livre
Domingo, 17 de maio de 2015 (Rio de Janeiro)	
	Dia livre

Segunda-feira, 18 de maio de 2015 (Rio de Janeiro) **Local: Palácio do Itamaraty**	
10h00 – 10h30	Exposição – Perspectiva Social da Integração Sul-Americana • Professora Miriam Gomes Saraiva, Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ
10h30 – 11h00	Exposição – Valor Econômico • Sérgio Leo, Jornalista do Valor Econômico
11h00 – 11h30	Debate
11h30 – 14h00	Almoço
14h00 – 17h00	Visita • VALE
Terça-feira, 19 de maio de 2015 (Rio de Janeiro) **Local: Palácio do Itamaraty**	
09h00 – 11h00	Exposição dos Países • (Tempo reservado a apresentações de cada um dos alunos estrangeiros convidados)
11h00 – 11h30	Exposição – Cooperação internacional com cidades sul-americanas • Ministro Laudemar Gonçalves de Aguiar Neto, Coordenador de Relações Internacionais e Cerimonial da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro
11h30 – 12h00	Exposição – Política Externa Brasileira, na visão da Academia • Professor Oliver Stuenkel, Fundação Getúlio Vargas (FGV)
12h00 – 12h30	Debate
12h30 – 15h00	Almoço

15h00 – 16h30	Visita: • Museu Histórico Nacional
16h30 – 18h00	Visita: • Porto Maravilha
Quarta-feira, 20 de maio de 2015 (Rio de Janeiro) Local: Palácio do Itamaraty	
09h00 – 09h30	Exposição – Cultura Brasileira • Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna, Assessor do Secretário-Geral das Relações Exteriores
09h30 – 10h00	Exposição – Política Externa Brasileira • Ministro Maurício Carvalho Lyrio, Secretário de Planejamento Diplomático do Ministério das Relações Exteriores
10h00 – 10h30	Exposição – Conjuntura Econômica e Comercial Sul-Americana • Dante Sica, ex-Secretário de Indústria e Comércio da República da Argentina e consultor econômico na ABECEB.COM
10h30 – 11h00	Debate
11h00 – 11h30	Reflexões sobre o Curso • Moderador: Embaixador Antonio José Ferreira Simões, Subsecretário-Geral da América do Sul, Central e do Caribe do Ministério das Relações Exteriores
11h30 – 12h30	Debate

12h30 – 13h00	Encerramento • Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima, Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão • Embaixador Antonio José Ferreira Simões, Subsecretário-Geral da América do Sul, Central e do Caribe do Ministério das Relações Exteriores • Embaixador Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro, Chefe do Escritório de Representação do Ministério das Relações Exteriores no Rio de Janeiro • Embaixador Maurício Eduardo Cortes Costa, Diretor do Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD) da FUNAG
13h00	Almoço

Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3 cm
Papel	pólen soft 80 g (miolo), cartão supremo 250 g (capa)
Fontes	Gentium Book Basic 14/15 (títulos), Chaparral Pro 11,5/15 (textos)