

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

WALTER ANTONIO DESIDERÁ NETO

O LUGAR DO MERCOSUL NA ESTRATÉGIA DE
COOPERAÇÃO SUL-SUL DO GOVERNO LULA (2003-2010)

BRASÍLIA, 2014

WALTER ANTONIO DESIDERÁ NETO

**O LUGAR DO MERCOSUL NA ESTRATÉGIA DE
COOPERAÇÃO SUL-SUL DO GOVERNO LULA (2003-2010)**

Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB) como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração de Política Internacional e Comparada

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Izabel Valladão de Carvalho

BRASÍLIA, 2014

FOLHA DE APROVAÇÃO

Dissertação defendida e aprovada em ____ / ____ / ____ pela comissão julgadora:

Dr. Haroldo Ramanzini Junior

Professor Adjunto do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

Dr.^a Cristina Yumie Aoki Inoue

Professora Adjunta do Instituto de Relações Internacionais (IREL) da Universidade de
Brasília (UnB)

Dr.^a Maria Izabel Valladão de Carvalho

Professora Adjunta do Instituto de Relações Internacionais (IREL) da Universidade de
Brasília (UnB)

Dr.^a Norma Breda dos Santos (Suplente)

Professora Adjunta do Instituto de Relações Internacionais (IREL) da Universidade de
Brasília (UnB)

Dr. Antonio Carlos Moraes Lessa

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de
Relações Internacionais (IREL) da Universidade de Brasília (UnB)

*para a querida Dr.^a Geni Sabino,
que inclusive no campo das relações internacionais foi pesquisar,
e agora desbrava por novos caminhos desconhecidos,
certamente encantando muitos corações*

AGRADECIMENTOS

Acima de qualquer coisa, agradeço à minha família: minha mãe, Mariza, meu pai, também Walter, e minhas irmãs, Lúcia e Luísa, por me fazerem ser quem sou hoje, pelo amor verdadeiramente incondicional e pela união mesmo que na distância em todos os momentos da minha vida. Dizem que família a gente não escolhe, mas saibam que eu não trocaria nenhum de vocês por ninguém nesse mundo! Não há palavras para explicar a gratidão que tenho a Deus por essa conquista e, mais do que isso, por pertencer a esse grupo familiar tão maravilhoso! Obrigado por existirem! “Ele um dia me disse que chegava lá! Olha aí! Olha aí!”.

Não posso deixar de agradecer também às minhas tias, Lélia e Sandra, também pelo amor incondicional, pelo carinho, pelos ensinamentos de vida, pela formação do meu caráter e pelo acompanhamento fanático das minhas conquistas profissionais. Não sei como teria sido esse processo se não fosse vocês!

Agradeço com muita admiração e respeito à minha orientadora, a Prof.^a Dr.^a Maria Izabel Valladão de Carvalho, pelas críticas perspicazes, pela delicadeza no tratamento, pela atenção impressionante, pela disposição em passar à frente sua valiosa experiência, pelas ideias indispensáveis e pela paciência com eventuais atrasos meus. Fico muito orgulhoso em ter tido a oportunidade de absorver uma pequena parcela do conhecimento acumulado ao longo de sua carreira!

Também devo agradecer ao apoio de todo o Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, seus servidores e professores. Não há como deixar de destacar meu apreço pela Prof.^a Dr.^a Cristina Yumie Aoki Inoue, sem a qual eu não teria recebido desde o início da graduação a valiosa informação de que somente com o domínio e a aplicação das nossas teorias os estudos em relações internacionais podem se diferenciar das inúmeras análises que se debruçam sobre este objeto; e pela Prof.^a Dr.^a Norma Breda dos Santos, com a qual tive a oportunidade de trabalhar como orientando de iniciação científica e também como revisor de artigos da revista *Cena Internacional*, pois estas experiências foram fundamentais para que eu trilhasse o caminho em direção à carreira de pesquisador.

Sou grato a todos os colegas da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – e também aos pesquisadores que participaram comigo do projeto “Estrutura Socioeconômica e Políticas para a Integração da América do Sul” –, pelas frequentes discussões, formais ou informais, sobre o

desenrolar dos mais variados temas que cada um de nós pesquisamos. Saibam que vocês enriqueceram muito minha bagagem de conhecimento e que são responsáveis pelo despertar de muitas ideias que acabaram se desenvolvendo e tomando formato acadêmico neste trabalho!

Expresso minha imensa gratidão ao Jeferson Moreto, pela inspiração, pela admiração e pelo cuidado do início ao fim do processo!

Agradeço também a todos os meus amigos, por me proporcionarem momentos de diversão e lazer sempre que precisei. Obrigado também por se disporem, na medida do possível (porque não está fácil pra ninguém ficar viajando, né, Sici, Thaiza e Dione), a me prestarem solidariedade nos momentos de dificuldade e frustração. Ao Caio, sempre disposto a ajudar; à Rebeca, dando significado à palavra identificação; e ao Wallace, bagunçando tudo com sua risada.

Por fim, agradeço à amizade dos antigos colegas da turma da graduação – especialmente Larissa, Camilla, Luiza e Flavia – e também ao companheirismo dos novos colegas da turma de 2011 do mestrado enquanto cursamos as disciplinas para obtermos este título. Obrigado pelos momentos de apoio mútuo e, certamente, pelos muitos momentos de divertimento! Desejo a todos vocês muito sucesso em suas carreiras!

“Não temos mais o direito de dizer que não estávamos em casa quando bateram à nossa porta e pediram solidariedade. Não temos o direito de dizer aos famintos que já esperaram tanto: passem no próximo século. O verdadeiro caminho da paz é o combate sem tréguas à fome e à miséria, numa formidável campanha de solidariedade capaz de unir o planeta, ao invés de aprofundar as divisões e o ódio que conflagram os povos e semeiam o terror.”

Luiz Inácio Lula da Silva

Discurso de abertura da 58ª Assembleia Geral das Nações Unidas

RESUMO

No governo Lula (2003-2010), a política externa brasileira empreendeu uma estratégia de cooperação Sul-Sul com o objetivo de tornar o Brasil um ator global e promover uma ordem internacional multipolar baseada no multilateralismo, na qual o país pudesse superar os desafios do desenvolvimento. Duas formas importantes de expressão da cooperação entre países em desenvolvimento foram aplicadas: i) a coalizão internacional, caracterizada pela formação de grupos de dois ou mais países em desenvolvimento para coordenar posições e atuar conjuntamente em mecanismos multilaterais de negociação das regras que orientam a governança global; ii) e a cooperação para o desenvolvimento nas modalidades técnica, financeira, científica ou tecnológica, a qual envolve transferências (predominantemente bilaterais, mas também por meio da intermediação de instituições regionais do Sul) de recursos financeiros, de informações e de experiências entre países em desenvolvimento, com função explícita de promover o desenvolvimento do país receptor. Esta dissertação tem como objetivo investigar o espaço do Mercado Comum do Sul (Mercosul) na política externa brasileira. A pesquisa se norteia pela seguinte pergunta: como o Mercosul se inseriu na estratégia de cooperação Sul-Sul do governo Lula (2003-2010)? Tendo em vista a diferenciação conceitual das duas expressões da cooperação Sul-Sul, propõe-se como hipótese para investigação a de que, nessa estratégia, o Mercosul foi abordado quer como coalizão internacional, quer como destino da cooperação internacional para o desenvolvimento. A partir da análise, para o período 2003-2010, do comportamento dos países do Mercosul em votações da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU); do comportamento dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) em votações da AGNU; dos posicionamentos conjuntos estabelecidos pelos países do Mercosul nas reuniões de cúpula semestrais do bloco; dos posicionamentos conjuntos estabelecidos nas cúpulas IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), ASPA (América do Sul – Países Árabes), ASA (América do Sul – África) e BRIC; dos projetos de cooperação para o desenvolvimento bilaterais e regionais prestados pelo Brasil; somada à descrição das linhas gerais da política externa empreendida pelo governo Lula, foi possível inferir descritivamente que o Mercosul, na estratégia de cooperação Sul-Sul, foi abordado quer como coalizão internacional, quer como destino da cooperação para o desenvolvimento.

PALAVRAS-CHAVE

Mercosul; cooperação Sul-Sul; coalizão internacional Sul-Sul; cooperação internacional para o desenvolvimento Sul-Sul; política externa brasileira.

ABSTRACT

During Lula administration (2003-2010), Brazilian foreign policy has undertaken a South-South cooperation strategy which has aimed both to make Brazil a global player and to promote an international multipolar order based on multilateralism through which the country could overcome its development challenges. Two important forms of expression of this cooperation among developing countries were applied: i) international coalition, characterized by the formation of groups of two or more developing countries to coordinate positions and act together in multilateral mechanisms in which the rules of global governance are negotiated; ii) international development cooperation, whether technical, financial, scientific or technologic, which involve transferences (predominantly bilateral, but also intermediated by Southern regional institutions) of financial resources, informations and experiences among developing nations, with the explicit goal of promoting the recipient country's development. This thesis' purpose is to investigate the Southern Common Market (Mercosur) place in Brazilian foreign policy. The research question goes as follows: how Mercosur was addressed by the South-South cooperation strategy of Lula administration (2003-2010)? Resorting to the conceptual differentiation of South-South cooperation two expressions, the hypothesis to be inquired is that Mercosur has been addressed by that strategy both as international coalition and as international development cooperation destination. By analyzing, for the 2003-2010 period, Mercosur countries voting behavior at the United Nations General Assembly (UNGA); BRICS (Brazil, Russia, India, China and South Africa) voting behavior at the UNGA; joint positions established by Mercosur countries at the semiannual bloc summits; joint positions established at summits organized by IBSA (India, Brazil and South Africa), ASPA (South America and Arab Countries), ASA (South America and Africa) and BRIC countries; regional and bilateral international development cooperation projects rendered by Brazil; and the main lines of Brazilian foreign policy during Lula administration; it was possible to infer descriptively that Mercosur was addressed by the South-South cooperation strategy both as international coalition and as international development cooperation destination.

KEYWORDS

Mercosur; South-South cooperation; South-South international coalition; South-South international development cooperation; Brazilian foreign policy.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – COOPERAÇÃO INTERNACIONAL, COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO E COALIZÃO INTERNACIONAL: CONCEITOS E OBJETIVOS DE POLÍTICA EXTERNA.....	48
TABELA 2 – COMPORTAMENTO DOS VOTOS DOS PAÍSES DO MERCOSUL NA AGNU: 2003-2010.....	87
TABELA 3 – COMPORTAMENTO DOS VOTOS DOS BRICS NA AGNU: 2003-2010....	87
TABELA 4 – QUANTIDADE DE CASOS EM QUE CADA PAÍS DO MERCOSUL É RESPONSÁVEL PELA DIVERGÊNCIA NO BLOCO EM VOTAÇÕES NA AGNU: 2003-2010.....	89
TABELA 5 – QUANTIDADE DE CASOS EM QUE CADA PAÍS DOS BRICS É RESPONSÁVEL PELA DIVERGÊNCIA NO BLOCO EM VOTAÇÕES NA AGNU: 2003-2010.....	91
TABELA 6 – QUANTIDADE DE CASOS POR TEMA EM QUE HÁ DIVERGÊNCIA ENTRE OS PAÍSES DO MERCOSUL EM VOTAÇÕES NA AGNU: 2003-2010.....	93
TABELA 7 – QUANTIDADE DE CASOS POR TEMA EM QUE HÁ DIVERGÊNCIA ENTRE OS BRICS EM VOTAÇÕES NA AGNU: 2003-2010.....	93
TABELA 8 – TEMAS COM ABORDAGEM MUITO SEMELHANTE EM CÚPULAS DO MERCOSUL E EM CÚPULAS IBAS, ASA E ASPA: 2003-2010.....	96
TABELA 9 – PRINCIPAIS PAÍSES DOADORES DA ASSISTÊNCIA OFICIAL PARA O DESENVOLVIMENTO RECEBIDA POR ARGENTINA, PARAGUAI E URUGUAI: 2007-2010.....	107
TABELA 10 – COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO PRESTADA PELO BRASIL A ARGENTINA, PARAGUAI E URUGUAI EM 2010.....	108
TABELA 11 – PRINCIPAIS PAÍSES DOADORES DA ASSISTÊNCIA OFICIAL PARA O DESENVOLVIMENTO RECEBIDA POR ANGOLA, GUINÉ-BISSAU E MOÇAMBIQUE EM 2010.....	108

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – PERCENTUAL DE DIVERGÊNCIA EM VOTAÇÕES NA AGNU – BRICS E MERCOSUL: 2003-2010.....	88
GRÁFICO 2 – QUANTIDADE DE CASOS POR TEMA EM QUE CADA PAÍS DO MERCOSUL É RESPONSÁVEL PELA DIVERGÊNCIA NO BLOCO EM VOTAÇÕES NA AGNU: 2003-2010.....	90
GRÁFICO 3 – QUANTIDADE DE CASOS POR TEMA EM QUE CADA PAÍS DOS BRICS É RESPONSÁVEL PELA DIVERGÊNCIA NO BLOCO EM VOTAÇÕES NA AGNU: 2003-2010.....	92

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABC – Agência Brasileira de Cooperação
- AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas
- AIDS – Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
- Aladi – Associação Latino-Americana de Integração
- Alalc – Associação Latino-Americana de Livre Comércio
- Alca – Área de Livre Comércio das Américas
- AOD – Assistência Oficial ao Desenvolvimento
- ACE-14 – Acordo de Complementação Econômica nº 14
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
- CAD – Conselho de Assistência para o Desenvolvimento
- CAN – Comunidade Andina de Nações
- Casa – Comunidade Sul-Americana de Nações
- Cepal – Comissão Econômica para América Latina e Caribe
- CMC – Conselho Mercado Comum
- CMNUMC – Convenção Marco das Nações Unidas sobre Mudança Climática
- CIDH – Corte Interamericana de direitos humanos
- CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
- CSM – Cúpula Social do Mercosul
- Ecosoc – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
- Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
- FCCP – Foro de Consulta e Concertação Política do Mercosul
- Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- Focem – Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
- GAD – Grupo de Assistência para o Desenvolvimento
- Ibas – Índia, Brasil e África do Sul
- IED – Investimento Externo Direto
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- MSC – Mecanismo de Solução de Controvérsias
- Mercosul – Mercado Comum do Sul
- Nepad – Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano

Noei – Nova Ordem Econômica Internacional
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCEE – Organização para Cooperação Econômica Europeia
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONU – Organização das Nações Unidas
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
PIB – Produto Interno Bruto
PNB – Produto Nacional Bruto
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Rio-92 – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
SACU – União Aduaneira da África Austral
Segib – Secretaria Geral da Conferência Ibero-Americana
Senai – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
TEC – Tarifa Externa Comum
TNP – Tratado de Não-Proliferação Nuclear
Unasul – União de Nações Sul-Americanas
UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

SUMÁRIO

RESUMO	7
ABSTRACT	8
LISTA DE TABELAS	9
LISTA DE GRÁFICOS	10
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	11
1. INTRODUÇÃO	15
2. DUAS EXPRESSÕES DIFERENTES DA COOPERAÇÃO SUL-SUL: UM LEVANTAMENTO TEÓRICO	24
2.1. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.....	24
2.1.1. Cooperação internacional para o desenvolvimento.....	32
2.1.2. Coalizão internacional.....	38
2.1.3. Integração regional.....	41
3. O SENTIDO ESTRATÉGICO DO MERCOSUL PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (1985-2002): DA REDEMOCRATIZAÇÃO À CRISE BRASILEIRO-ARGENTINA	49
3.1. A APROXIMAÇÃO BRASILEIRO-ARGENTINA EM UM CONTEXTO INTERNACIONAL EM TRANSFORMAÇÃO: PAZ, DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO.....	49
3.2. O MERCOSUL SOB AS ÓTICAS DE FERNANDO COLLOR DE MELLO E DE ITAMAR FRANCO: O AUGUE DO REGIONALISMO ABERTO E A READAPTAÇÃO DO PROCESSO.....	52
3.3. A AUTONOMIA PELA ADESAO, PELA PARTICIPAÇÃO E PELA INTEGRAÇÃO E O MERCOSUL POLÍTICO: DA IDADE DE OURO DO BLOCO À CRISE BRASILEIRO-ARGENTINA.....	58
4. AS LINHAS GERAIS DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA (2003-2010): O RESGATE DA COOPERAÇÃO SUL-SUL COMO EIXO CENTRAL DE AÇÃO	64
4.1 O RELANÇAMENTO DO MERCOSUL E A CONSTRUÇÃO DA UNASUL.....	64
4.2 AS COALIZÕES SUL-SUL GLOBAIS.....	73
4.3 A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SUL-SUL.....	81
5. O LUGAR DO MERCOSUL NA ESTRATÉGIA DE COOPERAÇÃO SUL-SUL DO GOVERNO LULA (2003-2010): COALIZÃO INTERNACIONAL	86
5.1 COMPORTAMENTO DOS VOTOS EM RESOLUÇÕES DA AGNU.....	86
5.2 CONTEÚDO DOS COMUNICADOS CONJUNTOS E DAS DECLARAÇÕES CONJUNTAS RESULTANTES DAS REUNIÕES DE CÚPULA.....	94
6. O LUGAR DO MERCOSUL NA ESTRATÉGIA DE COOPERAÇÃO SUL-SUL DO GOVERNO LULA (2003-2010): COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO	102

6.1 COOPERAÇÃO TÉCNICA COM PAÍSES DO MERCOSUL E COM OS TRÊS MAIORES PAÍSES AFRICANOS DA CPLP.....	102
6.2 PROJETOS E GASTOS ANUAIS COM O FOCEM.....	104
7. CONCLUSÃO.....	110
REFERÊNCIAS.....	115

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

A cooperação entre países em desenvolvimento não é uma novidade da política internacional do século XXI. As primeiras ocorrências de maior expressão desse tipo de cooperação internacional ocorreram ainda durante a Guerra Fria, quando os países em desenvolvimento promoveram o Movimento dos Não-Alinhados, no âmbito da Conferência de Bandung (1955) da Organização das Nações Unidas (ONU)¹. A finalidade inicial do movimento era a adoção de uma posição comum contra o colonialismo que não se alinhasse ideologicamente a nenhum dos dois polos de poder dominantes à época.

Desde aquela ocasião, dentro de instâncias da ONU e em negociações no âmbito de diversos regimes internacionais, os países em desenvolvimento vêm cooperando entre si para tentarem fazer prevalecer seus interesses na formação das regras que orientam a governança global, tendo o Brasil participado na maioria das ocasiões. Destacam-se como exemplos emblemáticos a formação do G-77 em 1964 no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e a proposta conjunta pelos países em desenvolvimento, em 1974, de uma Nova Ordem Econômica Internacional (Noei) na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU).

A nomenclatura que tem sido dada para se referir à atuação concertada entre países em desenvolvimento na política internacional é cooperação Sul-Sul (LIMA, 2005; OLIVEIRA, ONUKI, OLIVEIRA, 2006; SARAIVA; 2007; RODRIGUES, 2010). Ao mesmo tempo, outros autores, inclusive algumas publicações institucionais de organizações internacionais, também têm utilizado este termo para se referir à cooperação para o desenvolvimento técnica, financeira, científica ou tecnológica prestada por países emergentes a outros países do Sul (ECOSOC, 2008; AYLLÓN, 2009; HIRST, 2011; SEGIB, 2011; BURGESS, 2012). Entretanto, por se tratarem de expressões diferentes do fenômeno, é importante esmiuçar o conceito de cooperação internacional do tipo Sul-Sul a fim de evitar que o mesmo, por exagerada amplitude, acabe perdendo poder explicativo. Conforme comenta Puente (2010, p. 223), referindo-se ao próprio discurso diplomático brasileiro,

¹ Neste caso específico, o Brasil não participou do movimento, uma vez que em função do Tratado de Amizade e Consulta de 1953, “o país subordinava suas posições sobre as colônias portuguesas na África aos interesses de Portugal” (SARAIVA, 1996, p. 55).

(...) de fato, verificam-se (...) referências dispersas à expressão “cooperação internacional”, quando, na verdade, o que se pretende muitas vezes é aludir a políticas de concertação, diálogo e aproximação com outros países, tanto no nível bilateral como, especialmente, no multilateral. (...) A referência genérica à “cooperação Sul-Sul” no discurso diplomático é um pouco mais frequente. Não está desprovida, no entanto, da abrangência e dispersão já mencionadas, pois induz muitas vezes a outros aspectos da política externa, como a busca de aproximação e concertação com países em desenvolvimento com vistas a objetivos outros que não apenas a cooperação para o desenvolvimento.

Dessa forma, pode-se afirmar que existem duas formas importantes de expressão da cooperação entre países em desenvolvimento que podem ser diferenciadas dentro da chamada cooperação internacional de tipo Sul-Sul²: i) a coalizão internacional, caracterizada pela formação de grupos de dois ou mais países em desenvolvimento para coordenar posições e atuar conjuntamente em mecanismos multilaterais de negociação das regras que orientam a governança global; ii) e a cooperação para o desenvolvimento nas modalidades técnica, financeira, científica ou tecnológica, a qual envolve transferências (predominantemente bilaterais, mas também por meio da intermediação de instituições regionais do Sul) de recursos financeiros, de informações e de experiências entre países em desenvolvimento, com função explícita de promover o desenvolvimento do país receptor.

Essa diferenciação aqui colocada tem a instrumentalidade analítica de não intercambiar como iguais relações que têm como objetivo estratégico de política externa a soma de recursos de poder com outros países para aumentar a efetividade da defesa de interesses comuns no curto ou médio prazo na política global, características da coalizão internacional, com relações que têm por objetivo, do ponto de vista do doador, promover parcerias duradouras e, expondo uma imagem positiva de solidariedade e responsabilidade perante a comunidade internacional, adquirir prestígio internacional a partir da exportação de práticas exitosas, típicas da cooperação para o desenvolvimento.

Ainda que não seja comum encontrar na realidade relações entre dois países em desenvolvimento em que ocorram apenas expressões isoladas dessas duas faces da cooperação Sul-Sul, sua diferenciação analítica é instrumental para verificar os objetivos que embasam essas iniciativas de política externa. No caso desta dissertação, a separação conceitual também é útil para descrever e analisar a estratégia de cooperação Sul-Sul da política externa promovida pelo governo Lula (2003-2010), permitindo mapear de que maneira diferentes iniciativas foram empregadas em sua composição.

² Esta diferenciação se baseia em revisão de abordagens teóricas sobre os conceitos de cooperação internacional, coalizão internacional e cooperação internacional para o desenvolvimento realizada no segundo capítulo desta dissertação.

De forma a exemplificar, a situação que se pode apontar, no caso da política externa brasileira, como uma das mais próximas à cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul são os projetos que o Brasil empreendeu em países africanos da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) por intermédio de seus organismos da administração federal e com alguma coordenação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Por outro lado, o G-20 agrícola formado na Reunião Ministerial de Cancun da Organização Mundial do Comércio (OMC) é exemplo de uma das iniciativas caracterizadas como coalizão internacional Sul-Sul.

De fato, no governo Lula (2003-2010) a cooperação internacional com países em desenvolvimento ganhou destaque. Para tanto, a política externa brasileira passou por alguns ajustes com relação à estratégia de inserção internacional do governo anterior. A diversificação de parceiros tornou-se um importante vetor dessa política (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), voltando-se principalmente para a expansão dos vínculos com os países do mundo em desenvolvimento. Pecequillo (2006, p. 145) denomina essas parcerias ao Sul de “eixo horizontal” da política externa.

O eixo horizontal é representado pelas parcerias com as nações emergentes, por suas semelhanças como grandes Estados periféricos e países em desenvolvimento como Índia, China, África do Sul e Rússia (...). A agenda é composta também pelos países menos desenvolvidos da África, Ásia e Oriente Médio, cujo poder relativo é menor do que o brasileiro. Este eixo representa a dimensão terceiro-mundista da política externa, também definida como relações Sul-Sul. Os benefícios potenciais deste eixo são econômicos, estratégicos e políticos. (...) A proximidade política entre as nações do Sul refere-se a uma reivindicação permanente desde o fim da Guerra Fria que é a reforma das organizações internacionais globais como G-8, [Fundo Monetário Internacional] FMI, Banco Mundial e, principalmente, do CSNU.

Do ponto de vista das coalizões internacionais, as iniciativas de concertação política com países do Sul que tiveram mais proeminência no governo Lula, segundo Saraiva (2007), podem ser divididas entre, de um lado, as que se direcionaram aos demais países da América do Sul e, de outro, as que foram realizadas com potências médias de grande porte do mundo em desenvolvimento. Para a autora, a cooperação Sul-Sul com os países sul-americanos esteve relacionada à construção de um projeto de liderança regional brasileiro articulado “à segurança regional, à defesa da democracia, aos processos de integração regional e às perspectivas de desenvolvimento nacional” (SARAIVA, 2007, p. 48).

Para tornar-se um ator global e aumentar sua influência na formação das regras que orientam a governança global, o Brasil buscou a concertação também com atores do Sul externos ao continente. Encontram-se nesse grupo de iniciativas o Fórum de Diálogo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), o ora mencionado G-20 agrícola, as Cúpulas dos BRIC (Brasil,

Rússia, Índia, China), além das Cúpulas América do Sul – Países Árabes e América do Sul – África.

Conforme apontam Hirst, Lima e Pinheiro (2010, p. 30),

a participação do Brasil nos foros de governança global reflete não apenas uma política pró-ativa de constituição de “coalizões de geometria variável”, envolvendo algumas nações emergentes, como os limites derivados das carências de recursos de poder que permitam ao país uma carreira “solo” em instâncias globais.

Ao mesmo tempo, observou-se ao longo do governo Lula um crescente empenho brasileiro, paralelamente à concertação política com parceiros do Sul, em prestar cooperação técnica, financeira, científica e tecnológica a um grupo de países de menor desenvolvimento relativo. Esta outra expressão da cooperação Sul-Sul apresentou crescente dispêndio financeiro desde 2005 (IPEA; ABC, 2010), tendo como principais destinos determinados países africanos de língua portuguesa e alguns países latino-americanos. No que concerne à cooperação técnica, as experiências exitosas de políticas públicas que o Brasil buscou levar a seus parceiros se localizaram, principalmente, nas áreas temáticas de qualificação profissional, saúde pública (política de prevenção e combate à epidemia do HIV/AIDS), agricultura (tecnologias de cultivo desenvolvidas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa) e inclusão social (programas de transferência condicionada de renda consolidados pelo Programa Bolsa Família – Ministério do Desenvolvimento Social) (AYLLÓN; LEITE, 2010).

Ainda que a diplomacia tenha se empenhado em diferenciar a forma de atuação brasileira nessas iniciativas das práticas empreendidas historicamente pelos países desenvolvidos (evitando o termo “país receptor” e optando por “país parceiro”, bem como afirmando inexistir condicionalidades de ordem econômica ou política na prestação dessas ações, por exemplo), algumas análises indicaram uma correlação entre o aumento da cooperação para o desenvolvimento e o crescimento das exportações brasileiras em algumas localidades, em especial no continente africano (INOUE; VAZ, 2007, 2012). De toda maneira, uma vez que essas correlações não ocorreram em função de condicionalidades vinculadas aos programas realizados pelo Brasil nesses países, do ponto de vista dos objetivos declarados pela política externa, é possível apontar apenas a formação de parcerias de longa duração, a ampliação de vínculos externos e a conquista de prestígio internacional, além da própria solidariedade.

No que se refere ao lugar que foi destinado ao Mercosul – principal iniciativa de integração regional da qual participa o Brasil – dentro dessa estratégia em duas frentes paralelas e distintas de cooperação Sul-Sul, cabe ressaltar que ele também passou por uma reformulação. Com a crise do modelo livre-cambista decorrente da desvalorização do real no final da década de 1990 e das consequentes crises da dívida e política argentinas que se estenderam até as eleições de 2002, os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner, eleitos com base em projetos políticos críticos às iniciativas liberais da década de 1990, propuseram em 2003 o relançamento do bloco sob novas bases, buscando incrementar seus objetivos econômicos e conferir maior componente político e social (RUIZ, 2007).

Dessa maneira, também para o Mercosul buscou-se uma mudança de rumos pela política externa brasileira, recuperando para sua agenda temas como o diálogo para a adoção de posições comuns na política internacional e incluindo a criação de mecanismos para a redução das assimetrias e o aumento da cooperação para o desenvolvimento entre os integrantes do bloco.

Na prática, ao longo dos pouco mais de sete anos que sucederam a assinatura do Consenso de Buenos Aires (2003) pelos presidentes dos dois países e a aprovação pelo Conselho do Mercado Comum (CMC) do Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006, foram criados na estrutura institucional do Mercosul, entre outras iniciativas, no lado social, as Cúpulas Sociais do Mercosul, o Instituto Social do Mercosul (ISM) e o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH) e, na esfera política, o Parlamento do Mercosul (Parlasul) e o cargo de Alto-Representante Geral do Mercosul. Do ponto de vista econômico, destacou-se a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) em 2004 e do Fundo Mercosul de Garantias para Micro, Pequenas e Médias Empresas (Fundo Pymes) em 2008, com foco na redução das assimetrias e na promoção da integração produtiva entre os países integrantes do bloco regional, respectivamente.

De qualquer maneira, chegando ao final do governo Lula, alguns autores (VÁZQUEZ; RUIZ, 2009; MALAMUD, 2010; LECHINI; GIACCAGLIA, 2010; SANTOS; 2011; MALAMUD; RODRIGUEZ, 2013) apontaram, com diferentes graus de criticismo, para a existência de um descompasso entre os desempenhos regional e global do Brasil na política internacional. Resumidamente, estes autores indicaram que o país teria realizado com sucesso a tarefa de se projetar como potência emergente e ator global de relevância em alguns temas na política internacional, mas não teria conseguido ou teria mesmo evitado se consolidar

como líder regional da América do Sul, especialmente por não obter apoio de seus vizinhos para a consecução de algumas de suas iniciativas de política externa. Em outras palavras, a estratégia de cooperação Sul-Sul com parceiros externos ao continente teria dado mais frutos do que as iniciativas para com a região.

Diante dessas indagações, esta dissertação tem como objetivo investigar o lugar do Mercosul na política externa brasileira. A pesquisa se norteia pela seguinte pergunta: como o Mercosul se inseriu na estratégia de cooperação Sul-Sul do governo Lula (2003-2010)?

Tendo em vista a possível pertinência dos argumentos referidos anteriormente, bem como a diferenciação conceitual das duas expressões da cooperação Sul-Sul, propõe-se como hipótese para investigação a de que, nessa estratégia, o Mercosul foi abordado quer como coalizão internacional, quer como destino da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Do ponto de vista metodológico, cumpre lembrar que as pesquisas científicas podem ser classificadas, de acordo com os seus objetivos, como pesquisas exploratórias, explicativas ou descritivas. As pesquisas exploratórias se caracterizam por terem como objetivo uma melhor compreensão de um problema de pesquisa, de forma a aprimorar ideias já estabelecidas sobre ele. As pesquisas explicativas, por sua vez, apresentam objetivos que têm a finalidade de encontrar relações de causa e efeito entre fenômenos, ou apenas descobrir quais fatores contribuem para a sua ocorrência (e não necessariamente os determinem). Finalmente, as pesquisas descritivas pretendem descrever a forma como ocorre certo fenômeno (GIL, 1989).

A presente investigação é classificada como uma pesquisa descritiva.

As pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. São inúmeros os estudos que podem ser classificados sob este título e uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados.

(...) Algumas pesquisas descritivas vão além da simples identificação da existência de relações entre variáveis, pretendendo determinar a natureza dessa relação. Neste caso, tem-se uma pesquisa descritiva que se aproxima da explicativa. Por outro lado, há pesquisas que, embora definidas como descritivas a partir de seus objetivos, acabam servindo mais para proporcionar uma visão do problema, o que as aproxima das pesquisas exploratórias (GIL, 1989, p. 45).

A hipótese investigada pela pesquisa levará à realização de uma inferência descritiva: “o processo de entender fenômenos não observados com base em um conjunto de observações” (KING; KEOHANE; VERBA, 1994, p. 55). Resumidamente, a partir da

observação, para o período 2003-2010: do comportamento dos países do Mercosul em votações da AGNU; do comportamento dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) em votações da AGNU; dos posicionamentos conjuntos estabelecidos pelos países do Mercosul nas reuniões de cúpula semestrais do bloco; dos posicionamentos conjuntos estabelecidos nas cúpulas IBAS, ASPA, ASA e BRIC; dos projetos de cooperação para o desenvolvimento bilaterais e regionais prestados pelo Brasil; somada à descrição das linhas gerais da política externa empreendida pelo governo Lula, será possível inferir descritivamente sobre como o Mercosul se inseriu na estratégia de cooperação Sul-Sul desse governo.

Os instrumentos de coleta de dados utilizados foram as pesquisas documental e bibliográfica. Para os votos dos países na AGNU, foi consultada a base de dados disponibilizada por Strezhnev e Voeten (2013). Para os posicionamentos conjuntos dos países do Mercosul, foram examinados os Comunicados Conjuntos dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul e os Comunicados Conjuntos dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados, resultantes de cada reunião de cúpula do bloco ocorrida semestralmente entre 2003 e 2010. Para os posicionamentos conjuntos estabelecidos nos demais fóruns Sul-Sul, foram analisadas as declarações conjuntas resultantes de cada reunião de cúpula ocorrida no período: ASPA (2005 e 2009), IBAS (2006, 2007, 2008 e 2010), ASA (2006 e 2009) e BRIC (2009 e 2010).

Para os projetos de cooperação bilaterais prestados pelo Brasil, foram examinados dois catálogos disponibilizados pela ABC (2010, 2010a). Para os projetos regionais, a análise se focou naqueles empreendidos por meio do Focem, cujos detalhes estão disponíveis na página eletrônica do fundo³. Para os dispêndios brasileiros com a cooperação para o desenvolvimento consultaram-se os dados disponibilizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pela ABC (2013). Para a comparação com o valor que os parceiros recebem das nações desenvolvidas, os dados são provenientes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), disponíveis em sua página eletrônica⁴.

A pesquisa bibliográfica, por seu turno, complementou a investigação com dados secundários e análises consolidadas na literatura especializada. Ela se baseou essencialmente em livros e artigos científicos.

A dissertação está organizada em sete capítulos, sendo esta introdução o primeiro deles. O segundo capítulo, por seu turno, é dedicado à revisão teórica dos conceitos de

³ Disponível em: <www.mercosur.int/focem>. Acesso em: 4 fev. 2014.

⁴ Disponível em: <www.oecd.org>. Acesso em: 4 fev. 2014.

cooperação internacional, coalizão internacional e cooperação internacional para o desenvolvimento, a qual se faz necessária para o estabelecimento dos critérios norteadores da descrição da estratégia de cooperação Sul-Sul do governo Lula em duas frentes paralelas e distintas de ações.

Em seguida, no terceiro capítulo, é realizada uma análise histórica do desenvolvimento da integração regional do Cone Sul. Nele são focalizadas as mudanças do sentido estratégico adquirido pelo Mercosul para a realização dos objetivos gerais da política externa brasileira, desde seus antecedentes, com a aproximação entre Brasil e Argentina e a emissão da Declaração de Iguazu em 1985, até o final do governo Cardoso, em 2002.

No quarto capítulo, por sua vez, são examinada as linhas gerais da política externa do governo Lula (2003-2010) no que tange às relações com os países em desenvolvimento. Além de investigar as iniciativas realizadas na esfera regional, a análise é estruturada em torno do argumento de que a estratégia de cooperação Sul-Sul compreendeu duas frentes paralelas e distintas de ações que, apesar de terem cada uma delas objetivos próprios, serviram conjuntamente ao propósito brasileiro de elevar seu perfil na cena internacional e se projetar como ator global.

No quinto e sexto capítulos, por seu turno, as iniciativas brasileiras no âmbito do Mercosul durante o governo Lula que se caracterizaram como alguma das duas expressões da cooperação Sul-Sul são confrontadas com as iniciativas em âmbito global.

Dessa forma, no quinto capítulo é analisada a convergência de votos dos quatro países do Mercosul na AGNU em comparação com a convergência dos votos do Brasil com Rússia, Índia, China e África do Sul no mesmo organismo internacional entre 2003 e 2010. Em seguida, é comparado o conteúdo dos posicionamentos políticos presentes nos comunicados conjuntos resultantes das cúpulas semestrais do Mercosul com aquele exibido nas declarações finais produzidas nos outros fóruns Sul-Sul dos quais participou o Brasil.

No sétimo capítulo, para o caso das iniciativas de cooperação para o desenvolvimento prestadas pelo Brasil no Mercosul, a comparação é realizada com os projetos de cooperação técnica empreendidos nos três maiores países africanos da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), tendo como principal critério as principais áreas temáticas que abrangeram.

No tocante aos dispêndios financeiros empregados com a cooperação para o desenvolvimento, uma segunda seção se dedica a comparar a contribuição brasileira apenas ao Focem com o valor da assistência que os parceiros do Mercosul receberam das nações

desenvolvidas. Apenas para o caso do ano de 2010, em função da disponibilidade dos dados, também se comparou o volume dos recursos da cooperação brasileira para o desenvolvimento no Mercosul e nos três maiores países africanos da CPLP com o dos países da OCDE.

Por fim, o sétimo e último capítulo conclui a dissertação, buscando responder à pergunta de pesquisa, identificando como o Mercosul foi inserido na estratégia de cooperação Sul-Sul do governo Lula. Ele tem como critério o resgate teórico-conceitual tratado no segundo capítulo sobre os objetivos de política externa que embasam as coalizões internacionais e a cooperação internacional para o desenvolvimento de tipo Sul-Sul.

CAPÍTULO 2

DUAS EXPRESSÕES DIFERENTES DA COOPERAÇÃO SUL-SUL: UM LEVANTAMENTO TEÓRICO

Este capítulo é dedicado a realizar uma revisão de diferentes abordagens teóricas de relações internacionais a respeito do conceito de cooperação internacional. O objetivo é estabelecer a diferenciação conceitual entre a coalizão internacional e a cooperação internacional para o desenvolvimento como duas expressões distintas da cooperação internacional de tipo Sul-Sul. Além disso, algumas considerações sobre integração regional são tecidas de forma a complementar o argumento. Dessa forma, o capítulo tem a função de justificar previamente, com embasamento teórico, a opção por descrever a estratégia de cooperação Sul-Sul do governo Lula (2003-2010) em duas frentes de ações paralelas e distintas (a ser realizado no quarto capítulo). Ademais, a revisão teórica realizada permite mapear o lugar do Mercosul de acordo com um critério teórico definido.

2.1. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

O debate acerca das possibilidades de cooperação e da inevitabilidade do conflito na arena internacional se faz presente desde as primeiras abordagens que se propuseram teóricas da disciplina propriamente dita das relações internacionais. Dessa forma, para que se tenha melhor compreensão do fenômeno e do conceito da cooperação internacional, bem como para que sejam identificadas diferentes dimensões dessa concepção, é indispensável realizar uma revisão da literatura especializada no assunto.

Carr (1939/2001), na obra que é por muitos considerada a fundadora dos estudos internacionais, criticou o pano de fundo utópico presente nas relações internacionais no século XIX (caracterizado essencialmente pelas crenças na razão individual humana como fonte da moral e no utilitarismo) pela sua ingenuidade em conduzir à argumentação de que haveria uma harmonia automática de interesses – popularizada pela doutrina da “mão invisível” da escola do *laissez faire* – no ambiente mundial. De acordo com aquela abordagem idealista, o homem racional e a opinião pública seriam suficientes para levar as sociedades na direção “correta”. A expansão da produção, da população e da prosperidade eram os alegados

elementos factuais que davam corpo àquela visão⁵. Um bom exemplo dessa visão otimista liberal é encontrado em Angell (1910/2002), o qual defendia que, com a expansão do comércio internacional, a guerra não se tornaria mais uma opção aos estadistas pela razão de não trazer benefícios econômicos aos países. Usando como exemplo a Guerra Russo-Japonesa, ele afirmava que

[...] os japoneses empobreceram ao invés de enriquecerem com a guerra; e que os russos ganharam mais com a derrota do que poderiam ter ganhado com uma vitória, pois essa vitória porá um freio à política russa de militarismo e expansão territorial, politicamente insensata, convertendo as energias da nação para o desenvolvimento econômico e social (ANGELL, 1910/2002, p. 66).

Carr (1939/2001) seguia argumentando que, mesmo após a catástrofe da Primeira Guerra Mundial que se sucedeu poucos anos depois da publicação da obra de Angell (1910/2002), o idealismo permaneceu presente na visão de muitos estadistas, sendo a proposta do presidente americano Woodrow Wilson e a criação propriamente dita da Liga das Nações – sustentada no princípio da paz kantiana democrática – seu maior exemplo de expressão. Com a escalada da Segunda Guerra Mundial, o autor realizou sua chamada crítica realista, colocando que, apesar de parecer oculto em meio ao otimismo liberal, o poder – dirigido para a guerra, como postulado anteriormente por Clausewitz (1832/1979) – é sempre elemento essencial da política internacional, na qual o que conta é a primazia da força. As bases para esse pensamento realista são encontradas principalmente em Maquiavel e Hobbes.

Morgenthau (1948/2003), expoente pensador do realismo clássico, deu prosseguimento a essa argumentação, defendendo que os interesses entre as nações são conflitantes e não harmônicos, uma vez que eles se definem em termos de poder relativo. Para ele, a política internacional se caracteriza como a luta pelo poder, pois isso é natural ao próprio ser humano, conforme o pensamento hobbesiano. Como consequência, forma-se no sistema internacional o equilíbrio de poder entre as nações, para o qual existem diversos métodos para ser mantido ou restabelecido. O autor lista quatro deles: i) dividir para governar; ii) compensações territoriais e políticas; iii) corrida armamentista; e iv) alianças militares. Para o objetivo de discutir o fenômeno da cooperação internacional, interessa aqui apenas o último deles.

⁵ A desproporção do avanço econômico-social inglês em relação ao dos demais países no século XIX era justificada com base na doutrina da evolução ou da seleção natural darwinista e, mais tarde, pela doutrina do progresso (CARR, 1939/2001).

De acordo com o autor realista, alianças ou coalizões militares são formadas quando “duas ou mais nações se associam para alterar sua posição relativa de poder” (MORGENTHAU, 1948/2003, p. 344). Para que ocorram, faz-se necessária a existência de objetivos comuns no que concerne ao equilíbrio de poder, os quais podem ser idênticos ou complementares, ou então, além de uma das duas primeiras opções, ideológicos, étnicos ou religiosos. As alianças são, na análise do autor, um dispositivo de proteção contra a dominação global por uma única nação. Em outras palavras, as nações se aliam quando se deparam com uma ameaça externa comum. Arranjos de segurança coletiva, nesse sentido, apresentam-se como alianças preventivas a esse tipo de distúrbio no equilíbrio de poder.

O advento do conflito bipolar sistêmico após a Segunda Guerra Mundial e a alta capacidade explicativa do realismo para a compreensão daquela realidade fizeram com que esta abordagem teórica dominasse praticamente a totalidade dos estudos do *mainstream* em relações internacionais nos anos 1950, 1960 e até fins dos anos 1970 – mantendo a identificação da cooperação internacional somente com alianças militares.

Por outro lado, naqueles anos, o crescimento do comércio internacional e da interdependência econômica no bloco ocidental, proporcionado em grande medida pelo Sistema de Bretton Woods, ao lado da integração europeia e da progressiva distensão da Guerra Fria, aos poucos estimularam a aparição de visões alternativas referentes às possibilidades de cooperação entre os países no ambiente internacional. Do ponto de vista teórico-metodológico, foram também indispensáveis para o avanço dessas novas abordagens as premissas da economia neoclássica e do modelo do ator racional, a teoria da lógica da ação coletiva de Olson (1971) e os diversos modelos da teoria dos jogos.

A primeira publicação mais expressiva dessa nova visão se refere a um artigo publicado por Jervis (1978). O autor analisou as possibilidades de cooperação nas relações internacionais partindo da concepção do estado como um ator racional unitário e da analogia das situações diante das quais se deparam os estadistas no ambiente externo com os jogos do Dilema do Prisioneiro e da Caça ao Cervo. Preocupado com a questão do dilema da segurança – ideia de que os meios pelos quais um país tenta aumentar sua segurança, em especial a aquisição de poderio militar, reduz a segurança dos demais, levando a uma espiral negativa de corrida armamentista e de insegurança⁶ –, o objetivo do autor foi encontrar quais tipos de medidas podem reduzir o impacto da anarquia e elevar os prospectos para a cooperação. A

⁶ As primeiras reflexões sobre o dilema da segurança e a cunhagem do termo são tributárias ao autor realista John Herz (1959).

área temática tratada pelo autor é a segurança internacional, com especial atenção sobre maneiras de evitar corridas armamentistas.

Considerando o jogo do Dilema do Prisioneiro reiterado como idêntico ao de Caça ao Cervo com relação à estrutura de *payoffs*, suas principais conclusões, sustentadas também por exemplos históricos, indicam que a cooperação é facilitada a partir de algumas medidas que sejam capazes de alterar essa estrutura nos seguintes sentidos: elevação dos benefícios de cooperação mútua e/ou redução dos custos de ser explorado; redução dos ganhos de explorar e/ou elevação dos custos de exploração mútua; qualquer variável que eleve a expectativa de que o outro irá cooperar (JERVIS, 1978, p. 171).

Outra importante contribuição trazida pelo estudo se refere ao seguinte argumento: caso os equipamentos militares possam ser distinguidos entre os voltados para o ataque e os desenvolvidos para a defesa e, caso seja mais vantajoso, tanto em termos financeiros como em termos estratégicos (geográficos e tecnológicos), adquirir equipamentos defensivos, o dilema da segurança pode ser eliminado, uma vez que o aumento da segurança de um país, nestes termos, não implicará em diminuição da segurança dos demais. Também são essenciais, nesse sentido, as percepções dos países acerca da natureza das aquisições militares uns dos outros. Dessa forma, corridas armamentistas podem ser evitadas ao se efetuar acordos de controle de armamentos ofensivos e estimular-se o desenvolvimento dos defensivos (JERVIS, 1978, p. 186-8). Com essas descobertas, o autor inaugurou uma frutífera agenda de pesquisa e uma nova vertente do realismo, denominada realismo defensivo, na qual a cooperação é vista não apenas como possível, mas também como um método de autopreservação da segurança entre as nações. A síntese teórica dessa abordagem coube, após três décadas, a Glaser (2010).

Em publicação fundamental para a amenização do predomínio da visão realista entre as teorias das relações internacionais, o estabelecimento do conceito de regimes internacionais – originalmente tratado por Ruggie (1975), depois por Keohane e Nye (1977/1989), finalmente consagrado coletivamente por uma conferência de especialistas –, o qual é tributado a Krasner (1982), significou o germe para o desenvolvimento de uma vertente teórica interessada no papel das instituições internacionais em promover a cooperação e evitar o conflito. O autor postulou que os regimes – conjuntos de princípios, normas, regras, e procedimentos de tomada de decisões, implícitos ou explícitos, em torno dos quais convergem as expectativas dos atores de determinada área temática das relações internacionais – podem ser considerados como variável interveniente que se localiza entre as causas básicas do comportamento das nações (poder e interesses, basicamente) e as suas ações.

Conseqüentemente, eles podem afetar resultados na política internacional. A maneira, a intensidade e as circunstâncias em que os regimes afetam as decisões tomadas pelos países e as políticas efetivamente empreendidas por eles, contudo, permaneceu aberta ao debate teórico.

De fato, a obra que se tornou a principal referência nos estudos sobre cooperação internacional, de forma a inaugurar nova e influente abordagem teórica nas relações internacionais – o neoliberalismo institucional – que se antepôs em certa medida ao realismo estrutural de Waltz (1979), foi o livro de autoria de Keohane (1984). Neste trabalho, o autor se dedicou a estudar o fenômeno da cooperação internacional, a maneira pela qual os regimes internacionais alteram os padrões de cooperação e conflito que emergem na realidade, bem como o papel de países hegemônicos (*hegemons*), de um lado, na criação de regimes, e, de outro, na promoção e manutenção da cooperação entre as nações. Os temas dos casos analisados para ilustrar a discussão teórica são de economia política internacional.

A cooperação internacional é conceituada como a situação em que “as políticas efetivamente empreendidas por um governo são vistas pelos seus parceiros como facilitadoras da realização de seus próprios objetivos, como resultado de um processo de coordenação política” (KEOHANE, 1984, p. 51-2). Em claro diálogo com a crítica de Carr (1939/2001), o autor diferencia a cooperação da harmonia, argumentando que nesta não há coordenação de políticas, apenas uma coincidência automática de interesses. A discórdia, por seu turno, constitui-se na situação em que os governos veem as políticas uns dos outros como entraves para a realização de seus próprios objetivos. Em outras palavras, na discórdia há um conflito de objetivos e as tentativas (quando existentes) de coordenar as políticas – com ou sem negociações e barganhas entre os envolvidos – falharam. A cooperação, nessa visão, envolve ajustes mútuos de políticas para atender às demandas uns dos outros, portanto ela emerge de uma situação de discórdia ou de discórdia potencial.

Os regimes e as instituições internacionais, nessa abordagem, aumentam a propensão de haver cooperação nas relações internacionais, na existência de interesses mútuos entre os países, porque reduzem as incertezas sobre o comportamento a ser adotado pelos demais e diminuem também a assimetria de informações, ambas características essenciais do sistema internacional anárquico. Dessa maneira, eles alteram os contextos nos quais as decisões são tomadas pelos estadistas, no sentido de prover maior previsibilidade no modo de agir dos países e, por isso, facilitar a ocorrência de cooperação em áreas temáticas específicas das

relações internacionais. Afinal, “os regimes refletem padrões de cooperação e discórdia ao longo do tempo” (KEOHANE, 1984, p. 63).

Em uma tentativa de sintetizar o debate e unir os esforços dos pesquisadores que estavam estudando a cooperação internacional em temas distintos (segurança internacional e economia política internacional), Oye (1985) organizou livro no qual foi aplicado um quadro analítico unificado das duas áreas em casos específicos, a fim de permitir a comparação dos resultados. O modelo seguia premissas da teoria dos jogos e da microeconomia. Dessa forma, Oye (1985, p. 3) identificou, a partir da aplicação em casos de ambos os temas, três dimensões dos jogos que influenciam regularmente as possibilidades de cooperação: i) a estrutura de *payoffs* (e as estratégias para alterá-las); ii) a sombra do futuro (efeito da expectativa de repetição do jogo indefinidamente no futuro sobre a decisão dos atores de cooperar ou não); e iii) a quantidade de participantes (quanto maior, mais difícil se torna atingir a cooperação).

O último capítulo da obra organizada por Oye (1985), assinado por Axelrod e Keohane (1985), busca sintetizar as conclusões decorrentes dos resultados obtidos com os estudos de caso. Concluiu-se que os regimes e as instituições internacionais são capazes de aumentar as chances de cooperação pois têm influência nas três dimensões comuns aos jogos apontadas por Oye (1985): alteram a estrutura de *payoffs* colocadas para os atores, prolongam a sombra do futuro e possibilitam que jogos com muitos participantes sejam repartidos em jogos com menos atores. Ademais, eles também proporcionam a cooperação porque

[...] proveem informações sobre a condescendência dos atores às regras; facilitam o desenvolvimento e a manutenção de reputações; suas premissas podem ser incorporadas pelos atores na decisão sobre a melhor maneira de responder às ações dos outros; e eles podem até mesmo compartilhar responsabilidade para forçar o cumprimento das regras (AXELROD; KEOHANE, 1985, p. 237).

Em honesto exercício de revisão e autocrítica, Jervis (1988) enumerou posteriormente uma série de limitações dos modelos da teoria dos jogos e do estado como ator racional unitário e levantou algumas questões importantes que ficavam de fora nesse tipo de análise. Entre elas, destacam-se: o questionamento a respeito da correção em tomar as preferências dos atores como dadas e imutáveis; a maneira pela qual aspectos psicológicos (tendência a subestimar o quão ameaçador é o próprio comportamento para os outros atores e superestimar a hostilidade dos demais), de crenças e de valores produzem percepções diversas dos atores acerca do significado dos resultados obtidos nas situações análogas aos jogos; e a ressalva de que considerações sobre moralidade, justiça e obrigação em respeitar as normas conformam

certamente boas parcelas da explicação para o fato de efetivamente ocorrer mais cooperação na realidade do que o modelo preveria.

De toda maneira, algumas das questões levantadas por Jervis (1988) já vinham sendo trabalhadas por um grupo de certa forma difuso de autores, aos quais Keohane (1988) denominou reflexivos, mas que depois se identificaram, uns mais e outros menos, sob a categoria de construtivistas. Um dos primeiros trabalhos influentes desta linha de pensamento, e que tratava de regimes internacionais, se refere à análise de Ruggie (1982) sobre a ordem econômica do pós-Segunda Guerra Mundial, caracterizada pelo que o autor denominou de compromisso do liberalismo embutido (*embedded liberalism*): um regime multilateral em essência, mas regido por intervencionismos domésticos que asseguravam a estabilidade dos países. Com metodologia historicista, o autor concluiu que os regimes refletem não apenas a configuração de poder, mas também a configuração do propósito social dominante. Dessa maneira, o autor se afastou do modelo do ator racional e buscou em estudo histórico a repetição de práticas sociais e políticas prévias para explicar a formação deste regime.

Wendt (1994), preocupado em alcançar desenvolvimento teórico mais robusto para essa nova vertente, ressaltou que, em muitos casos, pelo fato de o modelo do ator racional tomar como dadas as preferências dos países, sua capacidade explicativa se reduz. Os interesses e as identidades das nações são em grande parte construídos em estruturas sociais intersubjetivas do sistema internacional e mudam ao longo do tempo, por isso merecem ser tratadas endogenamente nas relações internacionais. Os interesses, por sua vez, dependem das identidades, sendo os dois portanto fenômenos distintos, um motivacional e o outro cognitivo e estrutural, com papéis diferentes na explicação do comportamento estatal.

Para o autor, as identidades socialmente formadas pelos países são “conjuntos de significados que um ator atribui a si mesmo levando em consideração a perspectivas dos outros, ou seja, como um objeto social” (WENDT, 1994, p. 385). Dessa forma, as identidades variam de acordo com os temas em apreciação e são centrais para a explicação da mútua constituição entre agentes e estrutura no sistema internacional. Seguindo o raciocínio, a presença de interesses egoístas e interesses coletivos nos objetivos dos estados, por seu turno, depende do quanto e de que maneira as identidades sociais envolvem uma identificação com o destino do outro. Quando identidades coletivas se fazem presentes, abre-se espaço para sentimentos de solidariedade, comunidade e lealdade, portanto para definições coletivas de interesse. Nestas situações, o modelo do ator racional não tem nenhum poder explicativo no que tange às possibilidades de cooperação.

Identidades coletivas variam de acordo com a área temática, o momento histórico, a localização geográfica, bem com a classificação das relações entre bilaterais, regionais ou globais (WENDT, 1994, p. 388). As estruturas intersubjetivas sistêmicas – entendimentos compartilhados, expectativas e conhecimentos sociais embutidos nas instituições internacionais e complexos de ameaças, a partir dos quais países definem parte de suas identidades e de seus interesses – variam ao longo do tempo, e suas configurações são determinantes para a constituição do tipo ou cultura de anarquia que os países se consideram estar em suas diversas relações: hobbesiana, lockeana ou kantiana. Com conceituação mais bem trabalhada em obra posterior (WENDT, 1999), as culturas de anarquia, os processos sistêmicos e as práticas estratégicas (comportamentais ou retóricas) dos países são determinantes, na visão construtivista, para concluir sobre as possibilidades de cooperação nas relações internacionais, uma vez que eles dão significado às estruturas materiais e, dessa maneira, orientam a ação dos estados.

Em outra vertente, baseada na contribuição do modelo dos jogos de dois níveis de Putnam (1988), Milner (1997) desenvolveu abordagem teórica que leva em consideração o papel de fatores domésticos sobre os prospectos para a cooperação no sistema internacional e sobre sua natureza. Nesta visão, tomadores de decisão centrais (do poder executivo), legislaturas e grupos domésticos representam as posições de ganhadores e perdedores nacionais da cooperação internacional e lutam entre si para promovê-la ou impedi-la. As variáveis determinantes da política doméstica para o resultado desse embate são: i) as preferências políticas dos atores domésticos; ii) a distribuição do poder entre os atores domésticos nas instituições em que a cooperação internacional é relevantemente discutida e empreendida; e iii) a distribuição da informação entre os atores (MILNER, 1997, p. 11). Dessa maneira, a autora rejeita a ideia do estado como ator unitário: para ela, o estado é um ator plural internamente. O modelo do ator racional e a teoria dos jogos, de toda forma, são utilizados para a análise do embate entre os grupos domésticos.

Ao lado do construtivismo, o neoliberalismo institucional e o realismo defensivo são as três abordagens teórico-metodológicas das relações internacionais mais influentes no que se refere ao estudo da cooperação internacional. Além disso, o conceito de Keohane (1984) para descrever o fenômeno permanece amplamente reconhecido como o principal da literatura, mesmo por aqueles que seguem abordagens distintas para explicá-lo. Portanto, o presente trabalho adota este conceito e não sugere sua alteração. A proposta aqui se refere apenas a diferenciar analiticamente expressões da cooperação que, apesar de serem ambas

ajustes mútuos de políticas para atingir objetivos compartilhados, não podem ser tratadas como o mesmo fenômeno: a cooperação internacional para o desenvolvimento e as coalizões internacionais.

Tomando o conceito de cooperação internacional de Keohane (1984) como base, neste trabalho se entende ainda que, de uma forma geral, as cooperações Norte-Norte, Norte-Sul e Sul-Sul se diferenciam em função de três variáveis: i) países envolvidos; ii) forma de abordar os temas das áreas temáticas; e iii) tipo de relação de poder entre os atores. Relacionando o Norte com os países desenvolvidos e o Sul com os países em desenvolvimento, a primeira variável é determinante na diferenciação e dispensa explicações. Com relação à segunda variável, considera-se que, de uma forma geral, por ter sido responsável pela concepção subjacente aos regimes internacionais, o Norte costuma ser mais conservador que o Sul em suas abordagens. O Sul, por sua vez, de uma maneira geral costuma ter posições reformistas e até revisionistas sobre a ordem vigente. Por fim, a terceira variável pode tomar posições dentro de um espectro que vai do horizontal ao vertical. De maneira geral, as relações de poder nas cooperações Norte-Norte e Sul-Sul estão mais próximas do que se pode denominar horizontais⁷, ao passo que na cooperação Norte-Sul as relações de poder tendem à verticalidade. Nesta configuração, os atores com mais recursos tendem a impor seus objetivos em detrimento das demandas dos menos poderosos.

Serão consideradas como expressões da estratégia de cooperação Sul-Sul do Brasil no governo Lula situações em que houve ajuste mútuo de políticas do Brasil com outros países em desenvolvimento para atingir objetivos individuais ou compartilhados. Nessas situações, a forma de abordar os temas da agenda nestes espaços tende a se situar num espectro entre o revisionismo e o reformismo. Além disso, as relações de poder tendem à horizontalidade.

2.1.1. Cooperação internacional para o desenvolvimento

O fenômeno da cooperação internacional para o desenvolvimento vinha sendo estudado até os anos 1980, de uma forma geral, por especialistas em economia política internacional, no capítulo sobre fluxos financeiros internacionais, tendo como item específico a ajuda externa. Os autores mais envolvidos com temas de política internacional, em função tanto do domínio do realismo na teoria das relações internacionais como das evidências observadas naquelas décadas, ao analisar esse fenômeno concluíam ser um instrumento de

⁷ Reconhece-se, de toda forma, existirem importantes assimetrias de poder em muitas dessas relações.

dominação dos países mais poderosos sobre os mais fracos. Posteriormente, com o advento da abordagem da interdependência complexa e do construtivismo, a cooperação para o desenvolvimento vista, de um lado, como benéfica para o crescimento econômico mundial a partir da interdependência comercial e financeira e, de outro, como expressão da solidariedade e da existência de princípios morais nas relações internacionais (AYLLÓN, 2007, p. 43-4), recebeu tratamento analítico específico das relações internacionais.

A transferência de recursos entre nações sempre foi uma característica das relações internacionais, mas o aumento do volume delas nos anos 1950, associado com maior nível de envolvimento dos governos, conferiu importância diferencial ao fenômeno (WHITE, 1973). Inicialmente, o principal responsável pelo aumento desse volume foi o Plano Marshall, a partir do qual os Estados Unidos transferiram, entre 1949 e 1952, em torno de 4,5% de seu Produto Nacional Bruto (PNB) para a reconstrução dos países aliados europeus da Segunda Guerra Mundial (GILPIN, 1987/2002). Para a gestão da distribuição dos recursos, foi criada em 1948 a Organização para Cooperação Econômica Europeia (OCEE), a qual foi transformada na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1960, com o ingresso do Canadá e dos Estados Unidos.

Em 1961, no âmbito da mesma instituição, o Grupo de Assistência para o Desenvolvimento (GAD) foi convertido no Conselho de Assistência para o Desenvolvimento (CAD), com a função de guiar e monitorar os fluxos de ajuda (então direcionados aos países em desenvolvimento), além de definir padrões no que concerne ao tipo de assistência fornecida e à natureza dos projetos implementados. Em 1965, o CAD começou a medir os fluxos que eram considerados como ajuda externa, assumindo a meta definida na UNCTAD inaugural de transferir 1% do Produto Interno Bruto (PIB) dos doadores. Vale ressaltar que, antes, a Conferência de Bandung (1955) e o processo de descolonização tiveram papel central em colocar na agenda internacional o problema do desenvolvimento e a necessidade urgente de enfrentá-lo.

A partir de 1969, com a definição de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) estabelecida pela OCDE – fluxos de financiamentos oficiais concessionais que têm como seu principal objetivo a promoção do desenvolvimento econômico e do bem-estar dos países em desenvolvimento, com doação mínima de 25%, a uma taxa de desconto de 10%, transferidos em todos os níveis governamentais diretamente aos países receptores ou a agências multilaterais de desenvolvimento – os fluxos privados de Investimento Externo Direto (IED) deixaram de ser considerados ajuda externa. Seguindo resolução da ONU de 1970, a meta dos

doadores foi reduzida para 0,7% do PIB, a qual permanece a mesma atualmente⁸. Da definição consagrada, foram excluídos da contabilização apenas os créditos para exportação (OCDE, 2010).

Muito em função da Guerra Fria, depois do Plano Marshall, os recursos continuaram sendo transferidos em escala mais ou menos constante nos anos 1950, 1960 e 1970, mas a partir de então com maior participação de mecanismos multilaterais, destinados a países em desenvolvimento e com o objetivo principal de política externa dos governos financiadores de manutenção dos mesmos dentro do bloco ocidental – em outras palavras, impedir transições para o socialismo (SPERO; HART, 2009). Do sistema de Bretton Woods, a criação da Corporação Internacional de Finanças (1956) e da Associação Internacional para o Desenvolvimento (1960), agências subsidiárias do Banco Mundial, figuraram como as principais instituições globais com funções, entre outras, de gerenciar e canalizar a transferência desses recursos. Em âmbito regional americano, a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 1959 é também relevante.

Morgenthau (1962) propôs uma teoria política da ajuda externa. Entendida como a transferência de recursos financeiros, bens e serviços de uma nação a outra, à exceção da ajuda humanitária, outros cinco tipos de políticas foram definidas pelo autor dentro do conceito, todas elas tendo como objetivo final a conquista de vantagens políticas para o doador. Packenham (1966), com linha de raciocínio diferente, mas com conclusões similares, argumentou que as doutrinas de desenvolvimento político que estavam por trás do programa de ajuda dos Estados Unidos se referiam à criação de uma comunidade mundial pacífica de nações livres e independentes, anticomunistas e pró-americanas, e desenvolvidas economicamente. A depender da situação, primava uma dessas características almeçadas em detrimento das demais no provimento americano de ajuda externa, destacando-se o anticomunismo.

Strange (1966, p. 62), por sua vez, ao observar uma pequena queda nos fluxos em 1964, não hesitou em concluir que se havia chegado ao fim de uma era de otimismo no que concerne à ajuda externa. Neste debate, White (1974, p. 12) identificou duas visões extremas e antagônicas sobre o assunto: de um lado, aqueles que chamou de cínicos, os quais se negavam a ver o lado positivo da ajuda mesmo diante de evidências em contrário, e, de outro, os que denominou crédulos, os quais confiavam estar entrando em uma nova era das relações internacionais na qual as desigualdades internacionais seriam rapidamente eliminadas em

⁸ Dos membros do CAD, apenas a Suíça não aderiu à meta.

função da ajuda externa. Neste segundo grupo o autor incluiu o famoso Relatório da Comissão Pearson de 1969, uma vez que nele era comemorada a média de crescimento econômico de 5% atingida pelos países em desenvolvimento na década de 1960, sem levar em consideração a escassez de benefícios reais desse crescimento para o bem-estar das populações dessas nações. É possível relacionar esses dois grupos de visões com realistas e idealistas, conforme a categorização de Carr (1939/2001).

Nos anos 1970, o descontentamento com os resultados sociais da década anterior trouxe à tona o início de discussões a respeito da eficácia da cooperação para o desenvolvimento em atingir seu objetivo essencial de elevar as condições de vida nos países do Sul. Enquanto os doadores apontavam problemas de governança nos países receptores, avaliando a efetividade da ajuda em termos do “desempenho” dos países em desenvolvimento em aplicar os recursos da maneira correta, os receptores reclamavam do baixo volume recebido de ajuda. Nesse debate, é simbólica a proposta de uma Nova Ordem Econômica Internacional pelos países em desenvolvimento na AGNU em 1974. De toda forma, ademais dessas questões, as próprias concepções de desenvolvimento, fluidas e variáveis, dificultaram avanços significativos nesse debate que permanece em aberto até a atualidade.

O problema da ajuda amarrada – situação em que o financiamento de um projeto é condicionado à aquisição dos bens e serviços necessários à sua execução no país de origem dos recursos – também foi alvo de ataques a partir dos anos 1970. Os argumentos contrários a essa prática apontavam no sentido de que a compra dos bens e serviços no país receptor, além de melhorar a viabilidade dos projetos ao reduzirem custos de transação, contribuiria para a efetividade da cooperação para o desenvolvimento de uma forma geral, uma vez que estimularia a atividade econômica no local onde são investidos os recursos, podendo dar sequência a um efeito multiplicador. Outros tipos de condicionalidades, de ordem de política econômica e de política externa de uma forma geral, também entraram em contestação, acusadas de ferirem a soberania dos países em desenvolvimento.

A crise da dívida pública nos anos 1980 provocou um declínio expressivo nos fluxos de ajuda até o final daquela década. A chegada ao poder de governos conservadores nos países desenvolvidos, principalmente nos Estados Unidos, no Reino Unido e na Alemanha Ocidental, levou ao crescimento da oposição ao aumento dos gastos com ajuda nos países do Norte e à consolidação da ideia de que a recuperação do Sul deveria ocorrer a partir de programas de ajuste estrutural de austeridade em favor do retorno aos princípios da economia de mercado (MARTINUSSEN; PEDERSEN, 2003). De toda maneira, mantiveram-se os

fluxos de recursos destinados à ajuda em defesa, em função do conflito bipolar. A partir de então, as condicionalidades econômicas dos empréstimos concessionais, por sua vez, tornou-se uma marca importante da assistência ao desenvolvimento (SPERO; HART, 2009).

Com o fim da Guerra Fria, apesar da expectativa de que os fluxos de ajuda aumentariam em função dos chamados “dividendos da paz” mencionados pelo Secretário-Geral da ONU Boutros Boutros-Ghali, nos anos 1990 boa parte da ajuda foi redirecionada aos países do Leste Europeu e decresceu em termos reais, colocando na agenda, além da questão da sustentabilidade ambiental a ser respeitada no desenvolvimento, consagrada definitivamente na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92), condicionalidades voltadas a reformas políticas pró-democracia (MARTINUSSEN; PEDERSEN, 2003). A globalização levou ao aumento dos fluxos financeiros privados direcionados ao Sul (IED e capital financeiro), especialmente nos chamados mercados emergentes, os quais, conforme apresentavam taxas expressivas de crescimento econômico, foram sendo progressivamente excluídos da lista de receptores de AOD do CAD/OCDE.

Nos anos 2000, a partir da Cúpula do Milênio, buscou-se que a cooperação para o desenvolvimento passasse a ser direcionada primordialmente para os países de menor desenvolvimento relativo, tendo como princípios orientadores para os projetos a contribuição para a conquista dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). No âmbito do CAD/OCDE, a preocupação com a efetividade da ajuda foi consagrada com a definição de doze indicadores para medição de seu progresso na Declaração de Paris (2005) e de alguns critérios para sua implementação na Agenda para Ação de Accra (2008).

Como traço inovador da cooperação para o desenvolvimento de forma ampla, observou-se na década o aumento dos fluxos da cooperação prestada pelas potências emergentes do Sul, ainda que em volume bastante inferior aos do Norte. Estas novas iniciativas foram denominados por países e instituições como o Conselho Econômico e Social (Ecosoc) da ONU e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) genericamente como cooperação Sul-Sul. Cresceu também a chamada cooperação triangular, na qual países do Norte transferem recursos para um país do Sul, o qual possui conhecimento técnico sobre determinado problema que enfrenta ou já enfrentou, para que ele empreenda projetos em um terceiro país em desenvolvimento.

Breuning (2002), realizando uma resenha de seis obras recentes sobre o tema em tela, buscou avaliar as diferenças existentes entre os conceitos de ajuda externa, de assistência para o desenvolvimento e de cooperação para o desenvolvimento. Segundo a autora,

Ajuda externa engloba não apenas assistência destinada ao desenvolvimento econômico, mas também assistência militar – o propósito da ajuda internacional nem sempre é o desenvolvimento. Ainda que o termo assistência para o desenvolvimento conote um foco no desenvolvimento econômico, sugere uma relação fundamentalmente desigual: existe um doador e um receptor, um dá, o outro recebe. Diferentemente, o termo cooperação para o desenvolvimento, além de fazer referência explícita ao desenvolvimento como objetivo, também indica um trabalho conjunto entre doador e receptor (BREUNING, 2002, p. 369).

A cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento, em função da experiência dos doadores emergentes como antigos receptores da assistência para o desenvolvimento, busca se diferenciar da Norte-Sul evitando a linguagem do CAD/OCDE, preferindo chamar os envolvidos nessas relações de parceiros. O Ecosoc (2009) propôs conceituação para o fenômeno diferenciando seis modalidades dessa cooperação: projetos, programas, cooperação técnica, perdões de dívidas, assistência humanitária e contribuições a organizações multilaterais e bancos regionais de desenvolvimento. A Secretaria Geral da Conferência Ibero-Americana (Segib) (2011), por sua vez, definiu alguns critérios da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento, sendo alguns deles horizontalidade, solidariedade, benefício mútuo, respeito à soberania (ausência de condicionalidades), participação de atores locais e eficiência.

O governo brasileiro, na posição de um entre estes novos doadores emergentes, na recente contabilização dos gastos efetuados com os projetos empreendidos com seus parceiros do Sul entre 2005 a 2009, definiu a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional como

a totalidade dos recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas (IPEA; ABC, 2010, p. 17).

Nesta dissertação, com base na revisão dessas diferentes visões e expressões históricas do fenômeno da cooperação internacional para o desenvolvimento, e com o objetivo de obter uma aceção que se proponha ao mesmo tempo concisa e abrangente, o fenômeno será

definido como a transferência (predominantemente bilaterais, mas também por meio da intermediação de instituições internacionais ou de triangulação) de recursos financeiros, de informações e de experiências de um país a outro, que tem como função explícita promover o desenvolvimento do país receptor. Além disso, será considerado que a cooperação internacional para o desenvolvimento objetiva, do ponto de vista da política externa do prestador, promover parcerias duradouras⁹ com os receptores, bem como expor uma imagem positiva de solidariedade e de responsabilidade do país perante a comunidade internacional, adquirindo prestígio a partir da exportação de práticas exitosas¹⁰.

2.1.2. Coalizão internacional

Da mesma maneira como ocorreu com o estudo da cooperação internacional de uma forma geral e com o estudo da cooperação internacional para o desenvolvimento de maneira específica, a análise das coalizões internacionais não recebeu muita atenção pela literatura especializada em relações internacionais desde os anos 1950 em função do domínio do realismo na disciplina. Dessa forma, o foco foi direcionado para o estudo das coalizões militares ou alianças militares, tendo como objetos centrais os dois blocos de poder formados no sistema bipolar da Guerra Fria, e também as alianças formadas na ocasião da Primeira e da Segunda Guerras Mundiais.

De uma maneira geral, a motivação para formação de coalizões foi restrita nesta literatura a razões ideológicas e a questões de balança de poder nas quais existem uma comunhão de interesses entre países frente a uma ameaça comum. Além disso, os objetivos apontados para sua formação costumavam ser três, correlatos e interdependentes: a segurança, a estabilidade e a influência – vantagens políticas e militares (ATTINÀ, 1998).

Como bons exemplos dessa abordagem, Deutsch e Singer (1964), em estudo sobre a estabilidade internacional em sistemas multipolares, avaliaram o impacto do maior número de possibilidades de coalizão disponíveis aos atores do sistema internacional sobre o equilíbrio de poder. Concluíram, à diferença do que previam as análises realistas clássicas, que a

⁹ Uma vez que muitos projetos redundam na cooperação para a formulação e a execução de diferentes políticas públicas nos países receptores, mesmo que eles possam ter curta duração de execução, a marca do país doador é gravada nas instituições da nação parceira. Dessa maneira, vínculos são estabelecidos entre as partes por uma longa duração de tempo.

¹⁰ É importante frisar que, a partir dessa definição, considera-se que os países prestam cooperação para o desenvolvimento somente na existência de interesses egoístas individuais, ainda que haja relações do tipo “ganha-ganha”. Nesse sentido, rejeitam-se interpretações e discursos que apontam para intenções puramente altruístas para explicar as razões de uma nação prestar cooperação para o desenvolvimento a outra.

existência de alternativas de interações aos atores pode trazer estabilidade de curto e médio prazos ao sistema multipolar. Snyder (1984), por seu turno, verificou a existência do dilema da segurança na formação e na manutenção de alianças militares, com base na teoria dos jogos. A determinação de quais nações se aliam com outras, para o autor, depende dos interesses prévios e dos conflitos e afinidades entre os estados. Uma vez formadas as alianças, novos jogos se iniciam no interior delas no que concerne à cooperação ou a deserção dos participantes. Walt (1985), por fim, verificou a relação entre a formação de alianças e a balança de poder mundial. O autor argumenta que similaridades culturais e ideológicas podem tanto aproximar como afastar países em torno de uma aliança, sendo fator subsidiário às relações de poder. Ademais, ele também verificou como a provisão de ajuda externa, econômica ou militar, contribui para a atração de países à aliança do doador.

De qualquer forma, na ciência política, e também um pouco no campo da psicologia social, uma vasta literatura se desenvolveu com o intuito de analisar as condições em que as coalizões políticas se formam, voltada mais para o estudo da associação entre indivíduos ou da coalizão de grupos políticos domésticos. Caplow (1956) desenvolveu uma teoria de coalizões em grupos de três pessoas, argumentando que a formação de coalizões nesses contextos depende da distribuição inicial de poder, a partir da qual é possível inclusive prever quais coalizões serão formadas.

Gamson (1961), por sua vez, propôs uma teoria de formação de coalizões para grupos de qualquer tamanho. Ele definiu quatro características de situações propícias à formação de coalizões: i) uma decisão deve ser tomada e existem mais de duas unidades sociais buscando maximizar seus benefícios sobre os resultados dela; ii) nenhuma alternativa maximiza os benefícios de todos ao mesmo tempo; iii) nenhum participante tem poderes ditatoriais ou recursos suficientes para controlar a decisão sozinho; e iv) nenhum participante tem poder de veto sobre a decisão. Segundo o autor, para prever quais atores se aliarão nessas situações, é necessário conhecer: i) a distribuição inicial de poder; ii) a estrutura de retornos de cada resultado possível; iii) as preferências estratégicas não utilitárias dos atores (pessoais, ideológicas); e iv) o acúmulo mínimo de recursos necessário para que a decisão seja tomada.

Riker (1962), em uma das principais obras dessa área, aplicou princípios econômicos e a teoria dos jogos para dar seguimento às ideias de Gamson (1961) e tentar encontrar as coalizões políticas vencedoras mínimas: aquelas a partir das quais a saída de qualquer membro faz com que a coalizão não consiga mais obter o controle sobre os resultados das

decisões. A diferença entre os dois autores está no fato de que nas situações analisadas por Riker (1962) vale o princípio de “um homem, um voto”.

Como mais um último exemplo de trabalho importante desta literatura, Komorita e Chertkoff (1973) preferiram estudar como o processo de barganha política que envolve a formação de coalizões afeta a variabilidade observada nas características tanto de suas formações como de suas manutenções. Desse processo, eles identificaram a fase de pré-negociação, o encontro inicial e os encontros subsequentes, cada qual com características distintas e com estruturas de retornos para os atores que vão se alterando.

Nas relações internacionais, a partir dos anos 1980 começaram a aparecer alguns trabalhos preocupados com a formação de coalizões em negociações em arenas multilaterais. Dessa forma, pode-se dizer que a propagação da literatura sobre regimes internacionais, preocupada com o papel das instituições internacionais e das regras encampadas por elas em afetar o curso das relações internacionais e as possibilidades de cooperação e conflito, foi fator decisivo em permitir o surgimento de abordagens preocupadas com a função exercida por coalizões de países em alterar o jogo político nas negociações em que são definidas as regras que orientam esses espaços.

Um exemplo importante dessa nova literatura é encontrado em Rothstein (1984). O autor chamou atenção para um elemento muito importante no conceito de regimes internacionais que se relaciona com a formação de coalizões políticas: os procedimentos de tomada de decisão. Partindo da análise sobre a proposta do G-77 da NOEI, o autor demonstrou como a escolha pela atuação conjunta como estratégia de negociação, ainda que sem sucesso, dependeu da forma tomada pelos procedimentos de tomada de decisão disponíveis. Além disso, ele concluiu que grupos com uma comunhão abrangente de objetivos tendem a ser mais estáveis ao longo do tempo.

De qualquer maneira, foi apenas mais recentemente, com o surgimento de potências emergentes e a associação entre as mesmas em mecanismos multilaterais nos anos 2000, que nova atenção foi conferida às coalizões internacionais, em um contexto internacional marcado pela redistribuição de poder econômico. O estudo de Narlikar e Tussie (2003) sobre a formação e a atuação do G-20 agrícola na Conferência Ministerial de Cancun, no âmbito da Rodada Doha da Organização Mundial de Comércio (OMC), foi um dos primeiros passos para que Narlikar (2010) desenvolvesse com maior preocupação teórica um conceito abrangente para definir estas novas coalizões entre países em desenvolvimento. Preocupada com o significado da emergência dessas potências no sistema internacional, a autora analisou

o comportamento negociador de Brasil, Índia e China. Um dos elementos trabalhados por Narlikar (2010) foi o uso de coalizões por esses países como estratégia para atingir seus objetivos. Para ela, uma coalizão se define como um grupo de estados que se unem na busca de um objetivo comum. Existem dois tipos delas: i) blocos, os quais compreendem estados unidos por uma identidade comum ou crenças compartilhadas, os quais adotam posições coletivas sobre uma ampla gama de áreas temáticas ao longo do tempo; e ii) alianças baseadas em áreas temáticas específicas, formadas apenas por razões instrumentais, focadas sobre um problema particular e imediato, tendendo a dissipar mais facilmente (NARLIKAR, 2010, p. 10).

Lima (2010), por sua vez, diferenciou arranjos cooperativos e coalizões. “Um arranjo cooperativo envolve a troca entre as partes de bens materiais, simbólicos e ideacionais. Uma coalizão implica na articulação de posições comuns em arenas de negociação no plano global ou regional” (LIMA, 2010, p. 164). Nesse sentido, a ideia de coalizão de Lima (2010) se assemelha à ideia de alianças baseadas em áreas temáticas de Narlikar (2010). Além disso, a autora brasileira também chama atenção para o fato de que essas coalizões entre os países emergentes apresentam geometria (países participantes) variável “de acordo com a temática e o regime internacional em pauta” (LIMA, 2010, p. 167).

Neste trabalho, aproveitando-se de elementos dos conceitos das duas autoras, será adotada uma definição abrangente para as coalizões internacionais: formação de grupos de dois ou mais países para coordenar posições e atuar conjuntamente em mecanismos multilaterais de negociação das regras que orientam a governança global. Ademais, será considerado que elas apresentam como objetivo, do ponto de vista da política externa dos países participantes, somar recursos de poder para aumentar a efetividade da defesa de interesses comuns no curto ou médio prazos.

2.1.3. Integração regional

Os processos de integração regional, existentes no ambiente internacional desde o século XIX (a exemplo dos eventos que culminaram na unificação alemã, entre outros casos), vieram a ter maior proeminência na segunda metade do século XX, mais especificamente nas décadas de 1950 e 1960, principalmente em função dos acordos de cooperação econômica europeus. Neste “velho regionalismo” (ou primeira onda de regionalismo) era marcante a presença e a atuação estatal nas até então inéditas organizações regionais formais. Além disso,

este regionalismo econômico, no contexto do pós-guerra, seguia também uma lógica de segurança, no sentido de pretender tornar as relações entre os países mais próximas e mais cooperativas (FAWCETT, 2012, p. 3).

Após o fim da Guerra Fria e com o advento do fenômeno da globalização, o assim chamado “novo regionalismo” ou “regionalismo aberto” (ou ainda segunda onda de regionalismo) apresentou notável proliferação em escala global nos anos 1990. À diferença dos exercícios de integração de meados do século XX, nessa década eles foram concebidos na América Latina na forma de blocos econômicos. No continente, a argumentação seguia no sentido de que os blocos eram apenas uma etapa a partir da qual os países se preparariam para a competição global que decorreria da liberalização econômica multilateral (LIMA; COUTINHO, 2005). Em comparação com os projetos dos anos 1950 e 1960, em outras regiões do mundo os novos processos de integração regional dos anos 1990 apresentaram ampliação de escopo, expansão de atividades e tarefas, bem como evidente multidimensionalidade (FAWCETT, 2012, p. 8).

Com os malogros do modelo de integração neoliberal que foram observados nos países sul-americanos no final do século XX (endividamento, vulnerabilidade financeira, aumento da desigualdade social e baixo crescimento), neste continente os projetos de integração sofreram revisões conceituais, de forma a apresentarem maior componente social e político. Nos países desenvolvidos também se observou movimento semelhante, mas a motivação estava ligada às questões de segurança internacional colocadas na agenda internacional pelo governo americano após os ataques do 11 de setembro. De fato, os Estados Unidos não se opuseram a esta mudança no regionalismo latino-americano em função da Guerra Contra o Terror, na expectativa de que as novas concepções contribuiriam para elevar as capacidades institucionais e políticas de uma forma geral das regiões em desenvolvimento (LIMA; COUTINHO, 2006).

Diante do destaque conquistado pelo fenômeno do regionalismo no cenário internacional, especialistas têm buscado explicar as motivações para sua ocorrência e avaliar o desempenho destes projetos. Na literatura de relações internacionais, a partir dos anos 1950 em diante, detecta-se a existência de dois grupos de abordagens teórico-analíticas mais ou menos distintos: i) de um lado, aquelas que centram suas apreciações em aspectos políticos, preocupadas com as dimensões institucionais e regulatórias da integração regional, bem como seu papel em assegurar a paz; e ii), de outro, aquelas que focam nos aspectos econômicos

resultantes destes processos, como as trocas comerciais, a criação de economias de escala e a alteração nos termos de troca (MATTLI, 1999).

Do lado das abordagens políticas dedicadas a explicar o fenômeno em tela, Hurrell (1995) listou oito perspectivas diferentes: duas cujo nível de análise é sistêmico global, três com enfoque no nível sistêmico regional e mais três baseadas na política doméstica dos países participantes. Para os objetivos desta dissertação, cumpre apenas apresentar as sistêmicas, com vistas a examinar como dialogam com o fenômeno da cooperação internacional.

Nesse sentido, no realismo estrutural, o regionalismo é identificado com a política de formação de alianças militares. Por ter sido questão anteriormente tratada nesta dissertação, não é necessário pormenorizar o raciocínio. De outro lado, a teoria da interdependência complexa, de nível sistêmico, explica que, com a globalização, a gestão coletiva de problemas comuns seria mais viável regionalmente. Uma vez que a concorrência global pressiona em direção à formação de unidades maiores para que se obtenha não apenas proveitos com economias de escala, mas também ganhos com recursos de poder para influenciar regras e instituições da governança global, a integração em regiões se apresentaria como a resposta mais eficaz para o desafio – assemelhando-se, portanto, à ideia de coalizão internacional (HURRELL, 1995).

Entre as explicações com enfoque sistêmico regional, o neofuncionalismo propôs o conceito de transbordamento funcional, segundo o qual a integração iniciaria com a cooperação em temas de ordem técnica, com menos disputas políticas, para depois, com a intensificação das relações entre os participantes, transbordar para diversas áreas que anteriormente não se planejava incluir no processo. Nesse sentido, a integração, institucionalizada, acabaria adquirindo uma razão própria, tornando o processo robusto e coeso (HURRELL, 1995). Logo, a integração é entendida como resultado de um processo que nasce da cooperação.

Por sua vez, o neoliberalismo institucional também lida com o fenômeno da regionalização da mesma forma como trata a própria cooperação internacional e o papel das instituições em facilitá-la de uma forma geral. Dessa forma, para esta abordagem os países se engajam na integração regional para reduzir custos de transação e diminuir a assimetria de informações, de maneira a facilitar a cooperação em diversos temas nos quais apresentam interdependência e que, portanto, racionalmente faz sentido cooperar (HURRELL, 1995).

Por fim, abordagens construtivistas afastam-se de explicações baseadas no modelo do ator racional e procuram analisar a formação de consciências e de identidades coletivas

regionais como os elementos propulsores do regionalismo. Dessa maneira, merecem tratamento detalhado nessa visão a identificação de princípios e valores compartilhados regionalmente, o processo de formação de identidades e interesses em âmbito regional, além dos aspectos culturais que moldam os interesses (HURRELL, 1995).

Do lado das explicações teóricas de ordem econômica, é possível identificar duas grandes vertentes, a liberal e a desenvolvimentista, sob as quais se agrupam algumas abordagens teóricas que comungam de algumas premissas analíticas (TEIXEIRA; DESIDERÁ, 2012).

A visão liberal do regionalismo tem suas bases na doutrina clássica do comércio internacional, com origem na crítica de Adam Smith (1776/1983) ao sistema mercantilista, posteriormente desenvolvida por David Ricardo (1817/1996) com a noção de vantagens comparativas. O tratamento mais detalhado da questão da integração regional, dentro desta visão neoclássica da teoria do comércio internacional, foi obra de Viner (1950, 1953), que desenvolveu os conceitos de criação e de desvio de comércio. Para ele, os acordos regionais de comércio poderiam levar à criação de comércio entre os membros, mas também poderia haver desvio de comércio, ou seja, a substituição da importação de terceiros países mais eficientes por importações de membros do bloco regional, menos eficientes.

Portanto, nessa visão liberal, o regionalismo não é visto como algo positivo. A integração econômica de caráter regional é considerada um *second best* relativamente a uma abertura econômica multilateral e irrestrita, em que os ganhos de comércio seriam maximizados. Dessa forma, esta visão coaduna com o tipo de regionalismo promovido nos anos 1990 na América Latina, o regionalismo aberto.

Há ainda outros elementos que poderiam caracterizar esta visão liberal do regionalismo. Celso Furtado, ao tratar do papel do comércio internacional no desenvolvimento, argumentou:

No estudo do desenvolvimento, cabe considerar o comércio exterior de três ângulos diferentes: a) como fator de elevação da produtividade econômica, mediante a expansão dos mercados e especialização; b) como força motora capaz de provocar transformações das estruturas; e c) como canal de transmissão do progresso técnico (Furtado, 1967/1985, p. 165).

De acordo com Furtado (1967/1985), a teoria ortodoxa do comércio internacional tratou apenas do primeiro aspecto, deixando de lado os outros dois. Desta maneira, outra característica fundamental da visão liberal do regionalismo é que de uma forma geral ela

destaca apenas a questão comercial e os ganhos de comércio (sejam eles derivados de retornos de escala ou de vantagens comparativas), dando pouca ou nenhuma atenção ao papel das mudanças estruturais e ao progresso tecnológico.

Do lado dos desenvolvimentistas, a visão de Prebisch (1964, 1985) da integração econômica tem suas origens ainda no século XIX, quando surgiu relacionada ao tema da integração de territórios de desenvolvimento capitalista retardatário, como a formação dos Estados Nacionais da Alemanha e da Itália. Desta forma, foi Friedrich List (1841/1985) quem lançou as bases deste pensamento.

List, influenciado por Alexander Hamilton¹¹, considerava a integração regional como uma estratégia para a promoção do desenvolvimento econômico de países em condições de desvantagem relativamente aos países em estágio mais avançado do desenvolvimento capitalista. Referindo-se à escola clássica do comércio, ele argumentou que

(...) a escola não percebe que, em um regime de total livre concorrência, com nações manufatureiras mais adiantadas, uma nação menos adiantada, embora bem aparelhada para a manufatura, jamais conseguirá atingir uma força manufatureira própria perfeitamente desenvolvida, nem conseguirá sua independência nacional completa, se não recorrer ao sistema protecionista. (...) A escola popular procura aduzir os benefícios resultantes do comércio interno livre como prova de que as nações só podem conseguir o mais alto grau de prosperidade e poderio dentro de um regime de absoluta liberdade de comércio internacional, quando a história em toda parte e sempre demonstra o contrário (List, 1841/1985, p. 213).

Em meio ao debate cepalino sobre a superação do subdesenvolvimento da América Latina, ainda nas décadas de 1950 e 1960, o tema da integração já era visto como fundamental. Em um texto seminal da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), redigido por Prebisch (Cepal, 1959), defende-se explicitamente a criação de um mercado comum, deixando claro que a integração econômica era de suma importância para o desenvolvimento econômico da região.

A proposta de Prebisch era de uma integração que atendesse a duas grandes exigências dos países latino-americanos: a industrialização e a superação da vulnerabilidade externa (Cepal, 1959, p. 330). Para atender a estas duas exigências, a integração econômica proposta por Prebisch tinha um caráter regional, para fortalecer um grupo de economias periféricas e promover sua inserção na economia mundial de forma a preservar a autonomia de seus

¹¹ Hamilton foi o primeiro secretário do Tesouro dos Estados Unidos, de 1789 a 1795. Em seu “Relatório sobre as manufaturas”, opôs-se abertamente às ideias britânicas sobre livre comércio, defendendo a industrialização deste país.

Estados nacionais na condução do processo de desenvolvimento econômico. Nesta visão, o processo de integração estava associado à industrialização por substituição de importações e, dessa forma, com o intuito de incentivar as exportações regionais de manufaturados, o que fortaleceria a indústria da região com o aumento da produtividade e reduziria a vulnerabilidade externa, inerente às economias primário-exportadoras.

Esta abordagem (Cepal, 1959) supõe, portanto, uma cooperação econômica que vai além da abertura comercial nos moldes liberais. A integração envolveria mecanismos de redução de assimetrias e a não exigência de reciprocidade, de maneira que países superavitários se dispusessem a reduzir mais rapidamente suas barreiras ao comércio, ao passo que países deficitários poderiam fazê-lo de forma mais lenta.

Furtado (1967/1985) também defende a integração regional, como Prebisch, a partir da perspectiva de um planejamento do desenvolvimento econômico de nações subdesenvolvidas e da redução das desigualdades regionais, ressaltando a necessidade da cooperação e da coordenação de políticas para o desenvolvimento:

(...) a teoria da integração constitui uma etapa superior da teoria do desenvolvimento e a política de integração uma forma avançada de política de desenvolvimento. O planejamento da integração surge, assim, como a forma mais complexa desta técnica de coordenação das decisões econômicas. Em se tratando de economias subdesenvolvidas, a integração não planejada leva necessariamente ao agravamento dos desequilíbrios regionais, isto é, à concentração geográfica da renda (Furtado, 1967/1985, p. 234).

Em suma, o regionalismo desenvolvimentista não ignora a existência dos ganhos de comércio advindos da especialização advogados pela teoria ortodoxa, mas não considera que esta seja a única relação entre comércio e desenvolvimento, pois como Furtado (1967/1985) identificou, devem ser considerados os ganhos provenientes da mudança estrutural e da difusão do progresso técnico.

Por fim, outra diferença fundamental do regionalismo desenvolvimentista em relação ao liberal é a importância do papel da intervenção dos Estados nacionais no processo de integração regional. Desta forma, se a noção liberal de integração privilegia os aspectos relacionados à abertura comercial e defende a redução da intervenção do Estado, na visão desenvolvimentista o que se busca não é a redução de sua atuação, mas sim a coordenação de políticas de desenvolvimento entre os Estados nacionais, visando ao desenvolvimento econômico dos países do bloco. Na perspectiva desenvolvimentista, a agenda da integração regional não se atém ao debate sobre redução de tarifas e barreiras ao comércio, mas se

estende para política industrial, integração produtiva, de infraestrutura e energética, políticas sociais, etc.

Acima de tudo, como bem coloca Fawcett (2012, p. 6), “o regionalismo está longe de ser um processo linear ou uniforme; ao contrário, ele se desenvolveu por etapas, moldado por uma variedade de fatores externos e internos”. Nessa linha, vale salientar por último que processos de integração regional também podem apresentar características diversas no que tange à intensidade com que os países envolvidos transferem parcelas de soberania ao nível supranacional. Nesse ponto, para o caso do Mercosul, caracterizado pela institucionalidade estritamente intergovenamental (ausência completa de organismos supranacionais), observa-se que, em última instância, o bloco se desenvolve a partir de um conjunto estruturado e coeso de ações que se definem conceitualmente como cooperação internacional. Portanto, faz sentido, do ponto de vista teórico, utilizar expressões desse fenômeno como critério metodológico para examinar como o bloco foi abordado pela estratégia de cooperação Sul-Sul do governo Lula e, com isso, inferir sobre quais objetivos de política externa embasaram a execução das iniciativas empreendidas.

A título de sintetização, a tabela 1 a seguir apresenta as ideias discutidas neste capítulo a respeito dos conceitos de cooperação internacional, cooperação internacional para o desenvolvimento e coalizão internacional.

TABELA 1
 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL, COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO E COALIZÃO INTERNACIONAL: CONCEITOS E OBJETIVOS DE POLÍTICA EXTERNA

CARACTERÍSTICAS	FENÔMENO		
	Cooperação internacional	Cooperação internacional para o desenvolvimento	Coalizão internacional
Conceito	Ajustes mútuos de políticas nacionais (incluindo a política externa) entre dois ou mais países	Transferências (predominantemente bilaterais, mas também por meio da intermediação de instituições internacionais ou de triangulação) de recursos financeiros, de informações e de experiências de um país a outro, que têm como função explícita promover o desenvolvimento do país receptor	Formação de grupos de dois ou mais países para coordenar posições e atuar conjuntamente em mecanismos multilaterais de negociação das regras que orientam a governança global
Objetivos de política externa	Compatibilizar as políticas empreendidas por cada parte, atendendo as demandas uns dos outros, de forma a contribuir para que objetivos individuais sejam atingidos	Do ponto de vista do prestador, promover parcerias duradouras com os receptores, bem como expor uma imagem positiva de solidariedade e de responsabilidade do país perante a comunidade internacional, adquirindo prestígio a partir da exportação de práticas exitosas	Soma de recursos de poder para aumentar a efetividade da defesa de interesses comuns no curto ou médio prazos

Fonte: revisão da literatura especializada.
 Elaborada pelo autor.

CAPÍTULO 3

O SENTIDO ESTRATÉGICO DO MERCOSUL PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (1985-2002): DA REDEMOCRATIZAÇÃO À CRISE BRASILEIRO-ARGENTINA

O objetivo deste terceiro capítulo é analisar historicamente o sentido estratégico que foi conferido ao Mercosul pela política externa brasileira – não apenas a partir da assinatura do Tratado de Assunção em 1991, mas também desde o diálogo bilateral entre Brasil e Argentina iniciado em meados da década de 1980. Avançando cronologicamente, a maneira como o bloco foi abordado pela diplomacia brasileira nos mandatos dos presidentes Fernando Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso também será investigada. Com isso, espera-se permitir a formação de um quadro histórico para comparação com as iniciativas no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, as quais serão tratadas no capítulo seguinte.

Ao longo da análise e da contextualização histórica realizada neste capítulo, os conceitos de cooperação internacional, cooperação internacional para o desenvolvimento e coalizão internacional, desenvolvidos no capítulo anterior, serão oportunamente resgatados e empregados.

3.1. A APROXIMAÇÃO BRASILEIRO-ARGENTINA EM UM CONTEXTO INTERNACIONAL EM TRANSFORMAÇÃO: PAZ, DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO

Em 1985, os recém-empossados governos civis do Brasil e da Argentina, liderados pelos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín, respectivamente, inauguraram um processo de aproximação bilateral e de assinatura de acordos entre os dois maiores países da América do Sul. Ainda que este processo tenha representado uma importante inflexão sobre as animosidades e as incertezas que caracterizaram boa parte das relações bilaterais do período antecedente¹², no qual os dois países foram dirigidos por governos militares, outros movimentos observados na história das relações bilaterais já sinalizavam a existência de disposição para diálogo e integração em ambos os lados da fronteira.

¹² Deve-se reconhecer que as desconfianças e as visões antagônicas entre as duas maiores nações da América do Sul pairaram sobre as relações bilaterais desde antes mesmo de suas independências (FRAGA, 2000).

Entre esses movimentos, vale mencionar: o Tratado Argentina, Brasil e Chile (ABC) de 1915; os acordos assinados entre os presidentes Getúlio Vargas e Augustín Pedro Justo na década de 1930, que renderam a construção da ponte entre Uruguaiana e Paso de Los Libres; o conceito do triângulo ABC proposto por Juan Domingo Perón no início dos anos 1950; a Operação Pan-Americana do presidente Juscelino Kubitschek (BUENO, 2012); a formação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc) em 1960; a Declaração de Uruguaiana emitida pelos presidentes Jânio Quadros e Arturo Frondizi em 1961, no contexto da Política Externa Independente (PEI)¹³ idealizada por Afonso Arinos de Melo Franco e San Tiago Dantas no Brasil (VIDIGAL, 2012); e a solução da questão Itaipu-Corpus em 1979 (VAZ, 2002).

Dessa maneira, a experiência desses eventos colaborou para que, a partir da retomada da democracia nos dois países e, com o encaminhamento para o fim da Guerra Fria, os dois presidentes pudessem consagrar um novo e ininterrupto período nas relações bilaterais que se caracterizasse pelo fim do antagonismo e das possibilidades de conflito armado entre Brasil e Argentina. Portanto, em 1985, diante da conjuntura internacional de declínio do socialismo e de avanço da interdependência econômica no mundo capitalista, tanto a política externa brasileira como a argentina avistaram na aproximação bilateral uma importante oportunidade para expor ao mundo a retomada de seu compromisso com os valores democráticos, de maneira a reconquistar sua credibilidade externa perante as potências ocidentais.

Do ponto de vista econômico, estava claro para os dois países que os anos que se sucederiam seriam caracterizados pela intensificação da liberalização dos fluxos comerciais e, conseqüentemente, da competição econômica no planeta. Ainda influenciados pelo pensamento econômico cepalino desenvolvimentista, José Sarney e Raúl Alfonsín, na Declaração de Iguazu (1985), sob o simbolismo integracionista da inauguração da ponte Presidente Tancredo Neves entre as cidades de Foz do Iguazu e Puerto Iguazu, instituíram uma Comissão Mista para estudar todos os setores em que poderia haver maior integração entre os dois países, incluindo infraestrutura de transportes, energia e comunicações, bem como cooperação científica e tecnológica. Além disso, propuseram também coordenar posições para reforçar o poder de negociação de ambas as partes nos assuntos relacionados à crise da dívida externa. Dessa maneira, como é possível observar nessas iniciativas, na

¹³ Naquela visão adotada pela política externa brasileira, pela primeira vez a cooperação Sul-Sul ou o universalismo se tornou o eixo central de ação (LEITE, 2011).

proposta idealizada em 1985 estavam presentes elementos de coalizão internacional e de cooperação para o desenvolvimento.

Para que um exercício de integração dessa envergadura fosse possível, não havia mais espaço para a permanência de desconfianças do passado a respeito da natureza dos programas nucleares dos dois lados da fronteira. Por isso, na mesma ocasião, consolidando um processo de entendimento que já vinha ocorrendo lentamente desde a resolução da questão Itaipu-Corpus, os presidentes em questão também emitiram a Declaração Conjunta Sobre Política Nuclear (1985). Nesta declaração estabeleceu-se que a finalidade pacífica e pró-desenvolvimento das pesquisas que ambos países vinham executando com material nuclear desde os anos 1950 (OLIVEIRA, 1998). Foram lançadas, ademais, iniciativas de cooperação técnica bilateral na mesma área temática, caracterizando uma importante medida para a confiança mútua que sepultou um longo histórico de acusações entre os dois países.

No ano seguinte, além de ser emitida a Ata de Amizade Brasileiro-Argentina (1986), de teor pacífico-estratégico, foi divulgada também a Ata para a Integração Brasileiro-Argentina (1986). Neste documento, a preocupação com os desafios da competição econômica do século XXI foi colocada de maneira mais explícita. Como caminho para superar estes desafios, avistou-se a criação de um espaço econômico comum, a ser alcançado a partir do estabelecimento de um Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice) caracterizado por gradualismo, flexibilidade e cautela. Dessa forma, um conjunto reduzido de projetos integrados em todos os seus aspectos, com previsão de harmonização simétrica de políticas para assegurar o êxito dos projetos e a credibilidade do programa. Ademais, pensou-se na integração de cadeias produtivas, bem como na harmonização de políticas econômicas, caracterizando a idealização de um regionalismo econômico desenvolvimentista, quer dizer, com intervenção estatal.

Em 1988, a assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre o Brasil e a Argentina veio sintetizar os resultados dos esforços realizados pelas comissões de trabalho criadas desde 1985. O objetivo geral do tratado era a consolidação do processo de integração econômica entre as duas nações sul-americanas, respeitando os princípios de gradualismo, flexibilidade, equilíbrio e simetria presentes desde o Pice. Do ponto de vista da política externa brasileira, estes princípios eram importantes para a manutenção de uma margem de autonomia para o país ao longo do processo, conforme coloca Seixas Corrêa (2000, p. 190). De toda forma, a partir de então o processo deixou de dizer respeito a apenas

determinados setores econômicos, passando a abarcar todo o setor produtivo e eventualmente excluir um ou outro que se julgasse sensível.

Segundo o tratado, a constituição de um mercado comum entre as duas maiores economias do continente sul-americano ocorreria em duas etapas: primeiro, a formação gradual de uma área de livre comércio em dez anos; segundo, a harmonização das demais políticas públicas necessárias à instituição do mercado comum, por meio de acordos específicos. É importante ressaltar que o tratado deixava explícito que todas essas decisões deveriam ser aprovadas pelos Poderes Legislativos dos dois Estados Partes, caracterizando o exercício integracionista como intergovernamental ou ausente de prerrogativas supranacionais – e resguardando a autonomia de ação externa de cada um dos países para a consecução de seus objetivos de inserção internacional.

De maneira resumida, é possível afirmar que, sob a gestão de José Sarney e Raúl Alfonsín, a aproximação bilateral entre o Brasil e a Argentina beneficiou-se da convergência de visões de política externa dos dois lados da fronteira, que miravam na integração uma oportunidade para a afirmação de uma relação bilateral baseada em três valores que eram essenciais para o restabelecimento da credibilidade externa no mundo pós-Guerra Fria: paz, democracia e desenvolvimento. Mesmo com as idas e vindas experimentadas pela integração no Cone Sul, estes valores continuam tendo caráter central no processo regional até o presente.

3.2. O MERCOSUL SOB AS ÓTICAS DE FERNANDO COLLOR DE MELLO E DE ITAMAR FRANCO: O AUGE DO REGIONALISMO ABERTO E A READAPTAÇÃO DO PROCESSO

Com a chegada ao poder de Fernando Collor de Mello, o primeiro presidente eleito pelo sufrágio direto depois de quase trinta anos no Brasil, em um contexto internacional caracterizado principalmente pelo fim iminente do conflito Leste-Oeste e pela globalização, mormente dos fluxos econômicos, a política externa brasileira sofreu forte alteração de prioridades. Como resumem Hirst e Pinheiro (1995, p. 6), três novas metas foram pretendidas: “1) atualizar a agenda internacional do país de acordo com as novas questões e o novo *momentum* internacional; 2) construir uma agenda positiva com os Estados Unidos e; 3) descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil”.

No que se refere à economia, o novo governo imbuíu-se da concepção de que uma série de reformas modernizadoras e pró-mercado – liberalização das relações comerciais e de investimentos e privatização de empresas públicas, entre outras medidas – era caminho inevitável a ser perseguido para resolver os problemas da dívida externa (acesso ao financiamento) e da baixa competitividade da indústria nacional. Esse novo quadro conceitual de orientação da política econômica – e também da política externa – tinha como fonte de formulação correntes hegemônicas globais de pensamento que se baseavam no triunfalismo do final da Guerra Fria e, certamente, no protagonismo do bloco ocidental capitalista. Na Argentina, essas correntes se expressaram de maneira ainda mais radical (mais veloz e mais intensa) sob a presidência de Carlos Saul Menem¹⁴. Vale notar que nesse país o fator mais importante que condicionava as inovações doutrinárias era a iniciativa presidencial, havendo pouca tradição formuladora por parte da diplomacia (ARBILLA, 2000).

De acordo com Lima (1994), constata-se que as mudanças na política externa brasileira foram mais bruscas entre o primeiro e o segundo governo civil pós-Guerra Fria do que entre o primeiro governo civil e o último governo militar, ainda que entre estes haja descontinuidade de regime político. Isto se deve a pelo menos três fatores que estiveram mais presentes no governo Sarney e menos no governo Collor de Mello (OLIVEIRA, 2005; HIRST; LIMA, 1990): 1) o Ministério das Relações Exteriores conseguiu manter seu relativo monopólio sobre a formulação da política externa; 2) não houve grandes debates na opinião pública sobre os rumos da política externa; 3) e não houve ampliação significativa da agenda de política externa. Em outras palavras, a partir da gestão de Fernando Collor de Mello, com a consolidação democrática e o voto direto, além dos efeitos da globalização (compressão do espaço e do tempo propiciada pelas novas tecnologias de comunicação e de transportes), iniciou-se um processo de politização da formulação da política externa brasileira.

Dessa maneira, enquanto o governo Sarney deu prosseguimento à aplicação do paradigma globalista¹⁵ de política externa, de inspiração desenvolvimentista e cepalina-estruturalista, entre outras (PINHEIRO, 2000), o governo Collor de Mello rompeu com o consenso presente na diplomacia, retomou em partes o legado de Rio Branco e reaplicou o paradigma americanista, o qual concebia a aliança tática com os Estados Unidos como meio para melhorar a reputação e a credibilidade externa brasileiras e aumentar o poder de

¹⁴ Por exemplo, a Argentina participou com o envio de navios na Guerra do Golfo Pérsico de 1990-1991.

¹⁵ Este paradigma tem três características: 1) crítica nacionalista à matriz americanista da política externa brasileira tradicional; 2) visão das relações econômicas internacionais sob o prisma centro-periferia; 3) concepção teórica realista das relações políticas internacionais, em que se entende que o sistema internacional é anárquico e os países têm o dever de defender seus interesses nacionais (LIMA, 1994, p. 35).

negociação do Brasil com o mundo (LIMA, 1994). Dessa maneira, abandonando a clivagem Norte-Sul de inserção internacional e o modelo intervencionista de desenvolvimento, buscava-se então adotar os padrões políticos e econômicos do bloco ocidental capitalista como forma de modernizar o país.

No plano da integração regional, o processo sofreu uma inflexão significativa quando em 1990 os novos presidentes do Brasil e da Argentina divulgaram a Ata de Buenos Aires, na qual anteciparam o prazo para a conformação definitiva do mercado comum para 1994¹⁶, significando uma aceleração intensa do processo e uma amenização importante do princípio do gradualismo no projeto integracionista. Conforme a ata, ênfase especial seria dada às reduções tarifárias generalizadas, lineares e automáticas, tornando-se esta a principal metodologia para a conformação do mercado comum.

Esta inflexão revelou-se como um abandono definitivo da perspectiva desenvolvimentista e a vinculação à nova visão de integração regional adotada pela Cepal para compatibilizá-la ao fenômeno da globalização e da liberalização multilateral: o regionalismo aberto. A partir de então, o novo processo de liberalização entre os dois maiores países do Cone Sul foi registrado junto à Associação Latino-Americana de Integração (Aladi)¹⁷ como o Acordo de Complementação Econômica nº 14 (ACE-14).

A respeito do novo sentido estratégico do processo a partir de 1990, Vaz (2002, p. 88) disserta que, seguindo a lógica do regionalismo aberto,

(...) [a integração] representaria espaço e oportunidade de aprendizado e adaptação dos setores privados para a abertura econômica e para a exposição à concorrência externa, segundo a lógica do mercado, representando também resposta adaptativa à formação de blocos econômicos [no mundo].

Cumprе salientar que, do ponto de vista da cooperação internacional, um exercício de integração regional dessa natureza, compreendendo basicamente um programa de reduções tarifárias, ainda que almejasse a formação de um mercado comum, apenas alcançaria uma área de livre comércio e uma união aduaneira. Dessa maneira, o processo momentaneamente passou a ser caracterizado na prática como mero ajuste mútuo de políticas tarifárias nacionais, nada mais sendo do ponto de vista teórico do que cooperação internacional *lato sensu*.

¹⁶ Lembrando que, conforme o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre o Brasil e a Argentina de 1988, o prazo para a consolidação apenas da área de livre comércio era 1998.

¹⁷ A Aladi sucedeu a Alalc, que foi abandonada em razão, principalmente, da inflexibilidade de seus mecanismos e da indisposição dos países participantes, à época (1960-1980), em efetuar concessões tarifárias em itens objeto do processo substitutivo de importações (ALMEIDA, 2008, p. 74; TEIXEIRA; DESIDERÁ, 2012, p. 18).

Retomando o histórico do processo de formação do Mercosul, para compreender as razões pelas quais o Paraguai e o Uruguai foram incorporados ao bloco em 1991, é preciso lembrar que, poucos dias antes da divulgação da Ata de Buenos Aires, o presidente dos Estados Unidos da América, George H. Bush (o pai), em momento emblemático para as relações internacionais do continente americano do pós-Guerra Fria, lançou a Iniciativa para as Américas. O presidente anunciou, brindando a recente onda de democratização nos países latino-americanos, que os três pilares desta nova política de relacionamento hemisférico seriam livre comércio, fluxo de investimentos e pagamento da dívida externa.

Em relação ao primeiro pilar, dando como exemplo o acordo firmado com o México¹⁸, o presidente americano propôs a formação de uma zona de livre comércio hemisférica (sem Cuba). Os outros dois pilares relacionavam-se um ao outro e tinham como objetivo estabelecer uma maneira de os países latino-americanos e caribenhos superarem suas dificuldades no balanço de pagamentos. Dois dos principais motes do anúncio eram a desestatização e a desregulamentação da economia. Desta forma, a abordagem dos Estados Unidos para a América Latina calcada na segurança dos anos da Guerra Fria passou a ser substituída pelos temas econômicos.

Dessa maneira, sob a perspectiva do regionalismo aberto e a visão estratégica de que a integração regional em pequenos blocos seria importante para os setores produtivos terem tempo de se ajustarem à competição global e à eventual competição da indústria americana em uma zona de livre comércio hemisférica, o Paraguai e o Uruguai¹⁹, que já vinham participando paralelamente do processo de formas distintas, foram convidados a integrar o Mercosul.

A perspectiva de, como mercado comum, somarem recursos de poder para negociarem conjuntamente a abertura dos setores na eventual área de livre comércio americana foi decisiva para a realização do convite. Além disso, deve-se lembrar que os países do Mercosul e os Estados Unidos assinaram em 1991 o Acordo 4+1 sobre comércio e investimentos. Portanto, é fundamental salientar que, desde sua fundação, o Mercosul funciona como uma

¹⁸ O Nafta (sigla em inglês para Área de Livre Comércio da América do Norte), que compreende também o Canadá.

¹⁹ “À diferença dos demais países do Cone Sul, o Chile não aderiu ao Mercosul, ainda que mantenha um acordo de cooperação com o bloco. A principal objeção chilena, tal como foi oficialmente formulada, era de que o Chile havia optado por tarifas inferiores às adotadas pelo Mercosul, o que ocasionaria, no caso de levar a cabo a afiliação do Chile, em uma elevação de suas tarifas, o que não lhe parecia conveniente” (JAGUARIBE, 2005, p. 2).

coalizão internacional. De toda forma, inicialmente esta função teve prevalência em temas econômicos e comerciais, dada a ênfase do processo nessas áreas.

Ainda sobre a incorporação dos dois sócios menores quando da formação do Mercosul e da assinatura do Tratado de Assunção em 1991, merece atenção o fato de que permaneceram intactos o prazo para consolidação do mercado comum e a filosofia do regionalismo aberto presentes outrora no ACE-14. Em outras palavras, os dois países simplesmente aderiram ao processo iniciado pelos sócios maiores, sem efetuar adendos ou alterações ou receber tratamento diferenciado relevante²⁰ (VAZ, 2002). O Tratado de Assunção não previu nenhum mecanismo de cooperação para o desenvolvimento entre os seus membros e o Mercosul permaneceu sem apresentar nenhuma iniciativa considerável dessa natureza até a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) em 2004.

O prazo para a consolidação do mercado comum (1991-1994) foi denominado “período de transição” pelo Tratado de Assunção. O detalhamento exaustivo do procedimento a ser percorrido para a consolidação deste objetivo foi trabalho descrito pelo Cronograma de Las Leñas (1992), no qual se deixou de certa forma claro que, na realidade, para dezembro de 1994 era possível apenas a conformação de uma tarifa externa comum ou, em outros termos, uma união aduaneira com limitações (BAUMANN, 2001, p. 26).

Com relação à forma do processo decisório fixado pelo Tratado de Assunção, Vaz (2002, p. 133) aponta que

(...) a adoção do consenso como critério para a tomada de decisão foi de singular importância, na medida em que, primeiramente, assegurava às partes a faculdade que garantia a preservação de seus interesses essenciais, ainda que a capacidade de exercer o poder de veto que a fórmula do consenso trazia implícita não fosse homogênea (...). Essa faculdade era percebida como de grande significado sobretudo para os dois países menores, que encontrariam no multilateralismo o abrigo para a defesa de seus interesses, já que no relacionamento bilateral estariam sempre em condição de inferioridade.

Em 1993, após o pedido de *impeachment* e a renúncia do presidente Fernando Collor de Mello que se arrastou durante praticamente todo o ano anterior, o vice-presidente Itamar Franco assumiu a presidência do Brasil em um clima político e econômico bastante debilitado. De uma maneira geral, do ponto de vista da política externa, sob a formulação de Fernando Henrique Cardoso e de Celso Amorim como ministros das relações exteriores,

²⁰ Previam-se apenas diferenças pontuais no ritmo do programa de liberalização comercial, com prazo limite de 1995.

buscou-se retomar traços da tradição globalista na inserção internacional brasileira, ajustando algumas alterações bruscas implementadas pelo presidente antecessor²¹.

No que concerne à integração regional, as ações promovidas durante a breve gestão de Itamar Franco deram prosseguimento à execução das tarefas acordadas anteriormente para o período de transição do Mercosul. Além disso, no contexto dessas iniciativas, foi proposta, para além do bloco, a formação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), a qual teria em sua composição também os países do Pacto Andino, mais o Chile. Essa iniciativa, além de ampliar o alcance geográfico da iniciativa regional brasileira, tinha claro caráter defensivo em relação ao Nafta e à Iniciativa para às Américas, ainda que não tenha prosperado.

Como exemplos emblemáticos observados na readaptação para objetivos mais modestos ao processo de integração regional e o ajuste empreendido na política externa brasileira para assegurar a defesa da autonomia, vale destacar dois acontecimentos: a promoção da Decisão 13/93 no Conselho Mercado Comum (CMC), tomada em Colônia do Sacramento, Uruguai, que postergou formalmente a consolidação do mercado comum para depois do período de transição; e o resultado obtido para a estrutura institucional do Mercosul no Protocolo de Ouro Preto em 1994, sem nenhum organismo com prerrogativas supranacionais. Nesta ocasião, a Tarifa Externa Comum (TEC) também foi estabelecida, formalizando a união aduaneira.

Com relação a esses ajustes, vale lembrar que, como coloca Bernal-Meza (1999, p. 42, 44) sobre a convergência das políticas externas do Brasil e da Argentina no processo de integração regional,

(...) se, por um lado, ambos os países iniciaram o lançamento do Mercosul com uma coincidência crescente nas políticas econômicas, logo após a destituição de Collor começariam a surgir crescentes divergências em matéria de política exterior.

(...) De maneira muito sintetizada, poderíamos assinalar que essas diferenças se centraram em cinco grandes núcleos: 1) as interpretações sobre a “ordem mundial emergente ou em transição” e sobre a “globalização”; 2) o papel a que cada um destes países aspirava nestes contextos; 3) os paradigmas dominantes sobre política externa; 4) as relações com os Estados Unidos; 5) e as políticas de segurança.

Como resume Hirst (1994, p. 41), enquanto a partir daquele momento a Argentina via nas relações especiais com os Estados Unidos uma oportunidade para atenuar as assimetrias com o vizinho, o Brasil buscava evitar esse tipo de relação com a superpotência e, ao

²¹ Esta retomada foi iniciada por Celso Lafer ainda no último ano da administração de Fernando Collor de Mello.

contrário, aprofundar o relacionamento com os vizinhos para agregar forças ao negociar uma eventual área de livre comércio hemisférica. Dessa maneira, no governo de Itamar Franco, a política externa brasileira voltou a engajar o Mercosul como espaço para atuação de modo conjunto no contexto internacional.

Cumprir lembrar que em 1994, com a realização da I Cúpula das Américas, em Miami, o presidente americano Bill Clinton lançou o projeto da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), a ser implementada no hemisfério com a exclusão de Cuba no prazo de dez anos. Com esse acontecimento, a pressão para que o Mercosul consolidasse nos anos seguintes a união aduaneira se revelou premente. Como se verá a seguir, da perspectiva da cooperação internacional, o funcionamento como coalizão internacional se fortaleceu. Por outro lado, conforme afirmado anteriormente, até a criação do Focem em 2004 não houve iniciativas consideráveis de cooperação para o desenvolvimento, mantendo as assimetrias internas do bloco.

3.3. A AUTONOMIA PELA ADESÃO, PELA PARTICIPAÇÃO E PELA INTEGRAÇÃO E O MERCOSUL POLÍTICO: DA IDADE DE OURO DO BLOCO À CRISE BRASILEIRO-ARGENTINA

Fonseca Jr. (1998) identificou existir na política externa brasileira contemporânea uma constante busca por autonomia de ação, a qual teria se expressado de formas diferentes historicamente de acordo com os interesses e a posição de poder do país. Se no período da Guerra Fria, especialmente a partir da administração do General Ernesto Geisel, esta autonomia se expressava pela manutenção de distância em relação às ações militares do bloco ocidental – levando à condenação do uso da força nas relações internacionais e à defesa do direito internacional, bem como a outras posições –, com o encerramento da Guerra Fria, e após a democratização no Brasil, mudanças na leitura que o país fazia de si mesmo e da ordem internacional alteraram sua maneira de buscar essa autonomia.

De acordo com aquele autor, na virada de 1994 para 1995, com a consolidação democrática representada pela eleição e posse do governo de Fernando Henrique Cardoso, bem como com a estabilização econômica trazida pelo Plano Real, consagrou-se a nova leitura que vinha sendo feita do sistema internacional desde o final da gestão de Fernando Collor de Mello de que a nova ordem em transformação se caracterizaria pela redução da importância das questões de segurança e pela estratificação da política internacional em

regimes internacionais multilaterais e temáticos. Do ponto de vista econômico, para além da globalização dos fluxos, percebia-se a tendência internacional de se organizar em blocos regionais como preparo para a abertura comercial multilateral programada para um momento posterior. Nesse ponto, o Mercosul, processado ainda antes da formação dessa tendência, era para o Brasil como um patrimônio.

Em decorrência dessa avaliação da conjuntura pós-Guerra Fria dos anos 1990 – bem como da leitura que a partir da dupla estabilização o país fazia de si mesmo –, a política externa brasileira do governo Fernando Henrique Cardoso buscou autonomia de ação em sua inserção internacional de três formas relacionadas. Primeiro, a partir da adesão aos regimes internacionais, com a finalidade de renovar sua credibilidade externa com relação a diversos temas em que tivera sua imagem debilitada perante as potências ocidentais nos anos anteriores, como democracia, direitos humanos, meio ambiente e proliferação nuclear. Vale destaque a adesão ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP)²² e a aceitação da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). No plano da integração regional, merece nota a assinatura do Protocolo de Ushuaia em 1998, que estabeleceu a cláusula democrática no bloco, prevendo diversas sanções ao Estado Parte que romper com a ordem democrática em seu país²³. A Bolívia e o Chile, que se tornaram membros associados do Mercosul em 1996, também são signatários deste protocolo.

Segundo, pela própria participação nos processos decisórios desses regimes, com o intuito de influenciar na formulação das regras que futuramente viriam orientar esses esquemas de governança. Há nesse ponto também uma constante crítica sutil com relação às distorções de poder e de riqueza globais. A ideia seria participar do sistema para, por dentro, tentar mudá-lo a seu favor.

Por fim, por meio da integração regional, de forma a fortalecer as capacidades econômicas do país por meio do comércio com os sócios, do crescimento econômico, da atração de Investimento Externo Direto (IED) e, também, como uma forma de agregar capacidades nas negociações e no diálogo com outras regiões, como colocou Luiz Felipe Lampreia (1998, p. 12), ministro das relações exteriores de Fernando Henrique Cardoso entre 1995 e 2001.

²² Essa adesão ocorreu de forma coordenada com a Argentina de Carlos Saul Menem, no contexto de um acordo com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

²³ O artigo 5 do protocolo prevê desde a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos.

De acordo com Pinheiro (2000), a forma de buscar autonomia no governo Cardoso pode ser interpretada como um institucionalismo pragmático. Ele apresenta perfil mais ou menos vinculante a depender do contexto considerado: em âmbito global, demandando e defendendo instituições fortes, as quais possam de alguma maneira atenuar as assimetrias de poder do sistema internacional e permitir o acesso brasileiro ao desenvolvimento; no âmbito regional mantendo organizações intergovernamentais, de baixo perfil institucional.

Mariano e Ramanzini Jr. (2012), por seu turno, chamam atenção para o fato de que, neste que denominam “modelo de Mercosul presente na política externa brasileira”, formulado principalmente na política externa do governo Fernando Henrique Cardoso,

(...) as características do bloco devem concordar com os princípios de autonomia e desenvolvimento que, por sua vez, expressam-se no Mercosul a partir de duas características principais do processo de integração do Cone Sul: a intergovernamentalidade e a dificuldade em lidar com as assimetrias existentes (MARIANO; RAMANZINI Jr., 2012, p. 23).

No que tange às negociações comerciais, a assinatura do Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação em 1995 entre o Mercosul e a União Europeia deu início ao processo de negociação em dois tabuleiros distintos (União Europeia e Alca), usando as ofertas realizadas em um e outro contexto como ativo político a apresentar de um lado a outro como alternativas. Além da existência desses dois contextos, o Brasil priorizou as negociações multilaterais na recém-criada Organização Multilateral do Comércio (OMC). Além disso, percebeu haver mais possibilidades de conseguir vantagens pela utilização do Mecanismo de Solução de Controvérsias (MSC), em função do formato de seu processo decisório e de suas prerrogativas para autorizar retaliações contra países transgressores das regras do regime (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 49).

Do ponto de vista econômico, o período compreendido entre a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, passando pela estabilização econômica brasileira trazida pelo Plano Real em 1994 até à crise financeira asiática de 1997, corresponde ao que se pode chamar de idade de ouro do Mercosul. A corrente de comércio entre os integrantes do bloco cresceu a uma média anual superior a 25%. A importância relativa das transações intrabloco, por sua vez, aumentou de 8,9% em 1990 para 22,4% em 1997. Já o IED brasileiro na Argentina quintuplicou entre 1993 e 1997. Como destaca Baumann (2001, p. 40), houve inclusive diversificação desses investimentos, antes concentrados em serviços, mormente os bancários. Dessa forma, não se pode negar um sentido estratégico do bloco como importante estimulador de fluxos econômicos para o Brasil até o primeiro governo Cardoso.

De toda forma, a contaminação dos mercados pela crise financeira trouxe dificuldades para o Brasil manter o regime de bandas cambiais que vinha sustentando a estabilidade econômica no país, acompanhado de outras medidas. Com a retração na liquidez internacional em função da crise russa, o governo brasileiro não teria mais recursos para sustentar a valorização da moeda brasileira por muito tempo. Dessa forma, passadas as eleições, em 1999 adotou-se o regime de câmbio flutuante e a moeda logo sofreu uma forte desvalorização. Automaticamente, os preços relativos dentro do Mercosul se alteraram em favor do Brasil, mas o comércio intrabloco estagnou até 1999.

A Argentina, que vinha seguindo um modelo econômico baseado na paridade artificial de sua moeda, o peso, com o dólar americano, sofreu os efeitos daquela crise financeira internacional de maneira ainda mais dura. A desvalorização do real apenas agravou sua situação. Conforme coloca Ferrer (2006, p. 299-302), além de o Banco Central do país ter seguido bancando a paridade com o dólar com o esvaziamento de suas reservas, alguns erros de percurso contribuíram para que o governo argentino acabasse acumulando uma dívida impagável: 1) abertura do mercado interno com taxa supervalorizada, que destruiu a indústria nacional; 2) instalação de filiais de empresas estrangeiras com déficits em suas transações com o exterior; e 3) reforma do setor previdenciário que reduziu os recursos do setor público.

O presidente Fernando De La Rúa governou a Argentina de 1999 a 2001. Depois que decretou o *corralito*²⁴ e o povo saiu às ruas, não teve alternativa senão renunciar. A crise que era econômica tornou-se política e, após a indicação sucessiva de vários nomes para a presidência, Eduardo Alberto Duhalde Maldonado tomou posse e governou o país durante o ano de 2002. Embora esforços tenham sido feitos, o risco país atingiu o maior pico já visto na história econômica e o calote parcial da dívida externa foi inevitável, refletindo em dificuldades no acesso ao financiamento para a nação argentina até o presente.

De certa forma, nas negociações da Alca, essa situação de crise ensejou a perspectiva no Brasil e na Argentina – no governo e na sociedade – de que o processo deveria ser retardado, fortalecendo de alguma maneira uma convergência de perspectivas dos dois lados da fronteira quanto a esse tema. Como lembram Vigevani e Mariano (2006, p. 345), na III Cúpula das Américas de 2001, ocorrida em Quebec, no Canadá, reafirmou-se, por exemplo, que a Alca não ambicionaria futuros aprofundamentos para outros níveis de integração além da área de livre comércio.

²⁴ Como ficou apelidado o bloqueio das contas-correntes bancárias no país.

Na política externa brasileira, um tímido discurso de viés terceiro-mundista voltou a ter espaço. Com Celso Lafer à frente do Itamaraty de 2001 a 2002, o Brasil, também sob a voz da diplomacia presidencial, dissertou em diversos foros da governança global a respeito, a partir de então, da “globalização assimétrica”.

Regionalmente, foi relevante um pouco antes a convocação pelo presidente Fernando Henrique Cardoso da I Cúpula Sul-Americana em 2000. Esta iniciativa se revelou uma tentativa de retomar a ideia de que o espaço regional brasileiro compreenderia todo o subcontinente – além de demonstrar a busca de alternativas em um momento em que o Mercosul não progredia.

O governo Cardoso tratou de dar maior perfil político e uma agenda mais ampla ao processo, por meio da I Cúpula Sul-Americana (Brasília, 31 de agosto e 1º de setembro de 2000). Nessa cúpula, em que se incorporaram Guiana e Suriname, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) foi lançada e foi impulsionado o processo de convergência da [Comunidade Andina de Nações] CAN com o Mercosul na ALCSA. Na cúpula, o processo da ALCSA foi assinalado como a futura espinha dorsal da América do Sul. Esses objetivos se reiteraram na ocasião da II Cúpula Sul-Americana, celebrada em Guayaquil (Equador) em 26 e 27 de julho de 2002 (SANAHUJA, 2012, p. 35).

Por fim, vale ressaltar uma dimensão importante que está compreendida temporalmente no governo Cardoso. Refere-se àquilo que Seixas Corrêa (2000, p. 208), ao analisar o encaminhamento da integração regional no Cone Sul, chamou atenção para o desenvolvimento mais ou menos espontâneo do “Mercosul político” paralelamente ao econômico-comercial. O autor, que foi ministro interino das relações exteriores em 2001 entre as gestões de Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer no governo de Fernando Henrique Cardoso, elencou os três exemplos mais relevantes de iniciativas nesse aspecto do bloco.

Primeiro, conforme mencionado anteriormente, a questão do compromisso com a democracia, formalizada pelo Protocolo de Ushuaia. Em segundo lugar, na mesma ocasião, a Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz, que afiançou cooperação militar e medidas de confiança para a promoção da paz na região. Por último, a assinatura de uma série de acordos de cooperação na área judiciária.

Outro rol de medidas que merecem nota nessa dimensão – e que também são lembradas por aquele diplomata – são as decisões que levaram à constituição do Foro de Consulta e Concertação Política do Mercosul (FCCP). Desde 1996, os quatro Estados Partes do bloco estabeleceram um mecanismo de consulta e concertação política com os seguintes propósitos: ampliar e sistematizar a cooperação política no bloco; examinar as questões

internacionais de especial interesse para os Estados Partes com o objetivo de buscar concertar posições sobre elas; e considerar assuntos de interesse político relacionados a países terceiros, grupos de países ou organismos internacionais.

Em 1998, o mecanismo foi convertido no FCCP, como órgão auxiliar do CMC, integrado por altos funcionários das chancelarias dos Estados Partes. À nova instituição foi delegada a atribuição de formular recomendações, as quais são elevadas para a consideração do CMC. Observa-se, pois, como efeito da abordagem do bloco como coalizão internacional nas negociações da Alca e do acordo com a União Europeia, um início de transbordamento dessa função para outras áreas temáticas não comerciais – a partir da criação desse órgão.

De qualquer maneira, o fato de o bloco regional não ter representação formal em nenhuma organização internacional – OMC e ONU, por exemplo, as principais em que deveria ter para cumprir a função de coalizão internacional e coordenação das políticas externas de seus integrantes, conforme argumenta Hoffmann (2007) – provoca severas limitações para que as atividades do FCCP tenham mais visibilidade. Por isso, ao longo do tempo foi se destacando a função deste órgão de apenas promover a consulta e o diálogo político intrabloco.

De toda forma, como se verá no próximo capítulo, a dimensão social e política veio consolidar seu espaço na agenda do Mercosul com outra roupagem a partir do Consenso de Buenos Aires, o qual foi emitido em 2003 pelos novos presidentes do Brasil e da Argentina, Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner, respectivamente.

CAPÍTULO 4

AS LINHAS GERAIS DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA (2003-2010): O RESGATE DA COOPERAÇÃO SUL-SUL COMO EIXO CENTRAL DE AÇÃO

Este quarto capítulo tem como propósito descrever as linhas gerais da política externa empreendida pelo governo Lula em suas relações com o mundo em desenvolvimento. Aplicando a diferenciação conceitual das expressões da cooperação internacional de tipo Sul-Sul realizada no segundo capítulo, no desenvolvimento do texto (e na sua própria estruturação) defende-se o argumento de que a estratégia brasileira de cooperação Sul-Sul compreendeu duas frentes paralelas e distintas de ações: formação de coalizões internacionais e prestação de cooperação para o desenvolvimento. Dessa forma, não serão objeto de investigação as relações do Brasil com os países desenvolvidos.

O capítulo está dividido em três seções. Na primeira delas, como forma de dar continuidade ao trabalho do capítulo anterior, são analisadas as iniciativas empreendidas pela política externa brasileira no âmbito do Mercosul, enfatizando o relançamento do bloco regional com foco nas dimensões social e política. Além disso, descreve-se a maneira pela qual a integração regional foi ampliando seu alcance geográfico em direção a toda a América do Sul, a partir de um processo que culminou na construção da União de Nações Sul-Americanas (Unasul).

A segunda seção do capítulo, por seu turno, é dedicada à investigação a respeito da primeira vertente da estratégia de cooperação Sul-Sul do governo Lula, ou seja, a formação de coalizões internacionais junto ao mundo em desenvolvimento, desde o G-20 agrícola na Rodada Doha da OMC, passando pelo Fórum de Diálogo IBAS, as Cúpulas América do Sul – Países Árabes e América do Sul – África, até chegar finalmente às Cúpulas BRIC.

Por fim, na terceira seção examina-se a outra expressão daquela estratégia, qual seja, a cooperação para o desenvolvimento que o Brasil crescentemente prestou a outros países do Sul durante o governo Lula. Ao final do capítulo, um esforço de síntese almeja associar a maneira pela qual estas ações se relacionaram entre si e com outras metas colocadas pela política externa.

4.1 O RELANÇAMENTO DO MERCOSUL E A CONSTRUÇÃO DA UNASUL

Em outubro de 2003, os recém-empossados presidentes do Brasil e da Argentina, Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner, em encontro histórico, assinaram uma declaração que

ficou conhecida como Consenso de Buenos Aires, na qual se reafirmou a aliança estratégica entre os dois países. Afiançando que o bem-estar dos povos constituiria a partir de então o objetivo prioritário de seus governos, em nome dos dois maiores países sul-americanos foi reafirmada a vontade de intensificar a cooperação bilateral e regional para garantir a todos os cidadãos o pleno gozo de seus direitos e liberdades fundamentais, incluindo o direito ao desenvolvimento, com base na justiça social.

Entre as diversas questões tratadas naquela declaração, destaca-se o reconhecimento pelas partes do fato de que os fortes desequilíbrios e desigualdades regionais constituíam a base de muitos dos problemas que afligiam o bloco regional – e, portanto, precisavam ser enfrentados. Em outra passagem, afirmavam considerar que a integração regional se apresentava como uma opção estratégica para a inserção internacional de seus países no mundo, aumentando sua capacidade de negociação e conferindo maior autonomia de decisão nos variados fóruns e organismos multilaterais.

Dessa maneira, após a crise do período 1999-2002, a ascensão desses novos governos com orientações políticas críticas às experiências passadas – e convergentes entre si – configurou um cenário propício ao relançamento do Mercosul sobre novos símbolos. Apontando possíveis erros do passado, os novos presidentes concordaram sobre a necessidade de trazer para a agenda da integração alguns novos temas, por exemplo: combate à pobreza; erradicação da fome; redução do desemprego; enfrentamento dos desequilíbrios e das desigualdades regionais; e a concertação dos países do Mercosul na política internacional, para além dos temas econômicos e comerciais.

No âmbito do bloco, esta filosofia veio ser internalizada com a aprovação do amplo e ambicioso Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006, o qual priorizou e aprofundou na agenda regional as dimensões social e política da integração. Quatro grandes áreas foram cobertas: I) Mercosul Econômico-Comercial: envolvia estratégias para consolidar a TEC, resolver aspectos aduaneiros, discutir o tratamento das zonas francas, regular a defesa comercial, promover a integração produtiva, criar fundos estruturais, tratar a integração fronteiriça, programar promoções conjuntas de exportações extrazona, discutir regulamentos técnicos, disciplinar incentivos econômicos, harmonizar legislações tributárias, coordenar políticas macroeconômicas, regular o mercado regional de capitais, criar políticas agrícolas comuns, discutir biotecnologia, identificar instrumentos de facilitação empresarial, avaliar negociações externas e formular um protocolo sobre compras governamentais; II) Mercosul Social: entre os itens do programa, listavam-se a participação da sociedade civil, temas

sociais, visibilidade cultural, Mercosul cidadão, circulação de mão-de-obra e promoção dos direitos dos trabalhadores, educação para o Mercosul e Direitos Humanos; III) Mercosul Institucional: neste ponto, objetivava-se criar o Parlamento Mercosul e, genericamente, realizar um fortalecimento institucional do bloco; IV) Nova Agenda da Integração: a última área abarcava um programa de cooperação em ciência e tecnologia e, no marco da IIRSA, o suporte à integração física e energética.

Como se pode observar, de forma bastante ambiciosa, a partir da aprovação deste programa de trabalho, a agenda da integração regional pretendeu avançar em direção aos domínios social e político. De toda forma, deve-se reconhecer também que não se perdeu de vista a face econômico-comercial em que o bloco se baseava. Nesse aspecto, novas preocupações foram incluídas na agenda regional, com destaque: i) ao atendimento da demanda essencialmente paraguaia pela criação de mecanismos de cooperação para o enfrentamento das assimetrias econômicas estruturais intrabloco; e ii) ao fomento da integração das cadeias produtivas.

Certamente, o avanço concreto dessa ampla gama de metas colocadas pelos Estados Partes veio ocorrer de maneira bastante variada de acordo com o caso em questão. Conforme a avaliação de Ruiz e Vázquez (2009, p. 39), no que diz respeito aos resultados da primeira parte do programa,

(...) a consolidação da união aduaneira tem se estancado em virtude das dificuldades para a adoção de um código aduaneiro comum, atualmente em fase de negociação, e de encontrar mecanismos conjuntos para a distribuição da renda aduaneira. Os projetos de integração produtiva são modestos, ainda mais se considerarmos as grandes assimetrias entre os Estados membros, particularmente no que se refere aos recursos destinados e ao alcance dos programas nacionais de competitividade.

Realmente, corrobora a análise dos autores o fato de que em 2010 o CMC veio emitir a Decisão 56/10, “Programa de Consolidação da União Aduaneira”, na qual foram renovados muitos dos compromissos que permaneceram em aberto desde o lançamento do Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006. Entre eles, os principais desafios pendentes a serem enfrentados são, entre outros, os incentivos econômicos (uso de regimes aduaneiros especiais nas relações comerciais intrabloco, como *drawback*), as falhas do regime de origem que ensejam o problema da infiltração da concorrência asiática por meio da triangulação e, por último, o fim das exceções e da dupla cobrança da TEC, com a devida redistribuição da renda aduaneira (CALIXTRE; DESIDERÁ, 2011).

De todo modo, no caso das metas que foram devidamente levadas à frente no campo econômico, além da aprovação do Programa de Integração Produtiva do Mercosul em 2008²⁵, a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) logo em 2004 se revelou como o principal exemplo de mudança. Ainda que por motivos técnico-burocráticos tenha levado quatro anos para que sua forma de funcionamento fosse aprovada e o primeiro projeto fosse executado, tornou-se realidade a partir de então na estrutura institucional do bloco um mecanismo de cooperação para o desenvolvimento e de enfrentamento das assimetrias estruturais entre os Estados Partes²⁶.

Vale salientar que, por delegação do CMC, o Grupo Mercado Comum (GMC) havia criado desde 1992 o Comitê de Cooperação Técnica (CCT). Em 1997, suas atribuições tinham sido devidamente definidas como a identificação, a seleção, a aprovação, a implementação e o acompanhamento de programas, projetos e atividades de cooperação técnica com países terceiros, associações regionais e organismos internacionais. Nesse sentido, o CCT era um órgão preocupado com a gestão da cooperação recebida pelo bloco de parceiros externos, não se traduzindo num mecanismo de cooperação para o desenvolvimento entre os Estados Partes.

No que diz respeito à segunda parte do programa, Mercosul Social, apesar de os avanços terem sido lentos e graduais, é possível afirmar que de certa maneira foram capazes de refletir demandas dos movimentos sociais que apoiavam o projeto governamental doméstico de enfrentamento da pobreza e da desigualdade social encabeçado pela gestão do governo Lula. Dessa maneira, como destaca Martins (2013),

(...) confirmam os seus esforços a instituição da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (CCMASM), a criação do Instituto Social do Mercosul (ISM), a aprovação do Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), a institucionalização das Cúpulas Sociais do Mercosul (CSM) e a adoção do [Plano de Ação para Conformação do] Estatuto da Cidadania.

Lista-se ainda a criação do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH) em 2009. Já do ponto de vista da inclusão da participação da sociedade civil nas decisões sobre os rumos do bloco, passaram a ocorrer regularmente desde 2006 as Cúpulas Sociais do Mercosul (CSM), previamente às reuniões de cúpula semestrais que

²⁵ No mesmo ano, foi criado o Fundo Mercosul de Garantias para Micro, Pequenas e Médias Empresas, que contaria com recursos anuais de US\$ 100 milhões, integralizados pelos membros do bloco na seguinte proporção: Argentina 27%, Brasil, 70%, Paraguai, 1% e Uruguai 2%. Ele tinha o objetivo de viabilizar o crédito por meio da prestação de garantias a empresas envolvidas em cadeias produtivas integradas regionalmente. Contudo, por razões técnicas, o fundo não pôde entrar em operação e precisou ter seu ordenamento reestruturado em 2012.

²⁶ No sexto capítulo será realizada uma análise pormenorizada das atividades deste mecanismo.

ocorrem ao final de cada presidência *pro tempore* do bloco. Com a presença de numerosas e diversificadas instituições da sociedade civil organizada, nas CSM realizam-se debates e discussões para que um documento final com as demandas acordadas seja entregue para a apreciação dos chefes de Estado. Ainda que esse documento não tenha força vinculante, um canal formal de diálogo foi aberto entre sociedades e governos desde então.

No Brasil, foi criado em 2008 o Conselho do Programa Mercosul Social e Participativo, composto por múltiplas organizações da sociedade civil brasileira, as quais são convocadas pelo Ministério das Relações Exteriores para exporem suas demandas para com o processo de integração regional. Entretanto, nesse caso não há uma regularidade na frequência das reuniões, um dos motivos de frustração apontado pelas organizações que compõem o conselho durante os encontros.

Quanto à terceira área do programa, Mercosul Institucional, a aprovação do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul em 2005 e sua entrada em vigência em 2006 podem ser analisadas como um processo consideravelmente veloz para a complexidade dessa empreitada. De toda forma, em função da manutenção da institucionalidade intergovernamental do Mercosul, deve-se ponderar que o Parlasul carece de muitas limitações em suas atribuições, uma vez que não tem competência legislativa.

A principal funcionalidade do Parlasul é herdada da CPC [Comissão Parlamentar Conjunta], a qual era encarregada de auxiliar na incorporação e harmonização das normas do Mercosul nos legislativos nacionais. Os anteprojetos que visam à harmonização das normas objetivam garantir a coerência e a adaptação das leis de cada Estado às decisões dos órgãos regionais do Mercosul. Em suma, o Parlasul apresenta: i) um papel consultivo no âmbito legislativo; ii) um papel de controle dos demais âmbitos mercosulinos; iii) um papel de defensor dos Direitos Humanos e da democracia no bloco; e iv) função de harmonização das normas regionais com as nacionais, em estrita cooperação com os legislativos nacionais (LUCIANO, 2012, p. 52).

Ainda neste contexto dos órgãos da estrutura institucional do bloco com caráter eminentemente político, vale apontar que colocações presentes nos comunicados conjuntos resultantes das cúpulas semestrais do Mercosul ocorridas ao longo do governo Lula (2003-2010) deixaram transparecer uma recorrente frustração com a incapacidade de o FCCP se estabelecer como fórum privilegiado para a convergência das posições de política externa dos Estados Partes do Mercosul.

Todavia, entrevista²⁷ com um diplomata brasileiro envolvido com as atividades daquele fórum revelou que, na verdade, com o passar do tempo, percebeu-se que não fazia sentido debater questões sobre temas variados da política internacional naquele espaço, uma vez que os profissionais ali envolvidos não estavam habituados com as questões cotidianas de todas as áreas temáticas da governança global. Em outras palavras, a adoção de posições conjuntas se fazia mais viável se a negociação fosse realizada diretamente entre os diplomatas que se encontravam alocados geograficamente nos fóruns multilaterais em que são negociadas as regras de cada área temática: em Nova York, para questões da ONU, em Genebra, para questões da OMC, etc.²⁸

Sem conseguir exercer satisfatoriamente sua função de promover a concertação política, o FCCP passou gradativamente a desenvolver a vocação da consulta política mútua. Com isso, ele foi se tornando um espaço no qual os Estados Partes – e também os associados – fazem consultas e trocam experiências sobre os mais variados aspectos da situação política doméstica uns dos outros. Pode assim ser considerado um instrumento de fomento da confiança mútua, a partir do qual podem ser evitados mal-entendidos bilaterais.

Um último avanço significativo realizado do ponto de vista institucional durante o governo Lula foi a criação do cargo de Alto-Representante Geral do Mercosul em 2010. Esta nova figura apresenta diversas funções ligadas ao incentivo da cooperação para o desenvolvimento entre os membros, além da representação do bloco perante países e entidades terceiras sob mandato expresso do Conselho do Mercado Comum. De toda forma, o primeiro exercício ocorreu apenas em 2011.

Por fim, o quarto ponto do programa, a Nova Agenda da Integração, no que diz respeito à cooperação em ciência e tecnologia, acabou por se desenvolver principalmente pela via bilateral entre os Estados Partes, como se verá na terceira seção deste capítulo. No caso da integração física e energética, o tema permaneceu sob os auspícios da IIRSA, em alcance geográfico sul-americano, como se mostrará a seguir.

O Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006, em grande medida impulsionado pela diplomacia brasileira, é um importante indicador no plano regional da inflexão ocorrida na política externa do Brasil a partir da inauguração do governo Lula. Imprimir um componente social e político no Mercosul foi o reflexo externo do programa político

²⁷ Conselheiro Breno Hermann, Chefe do Departamento de Mercosul, Subsecretaria-Geral da América do Sul, Central e Caribe, Ministério das Relações Exteriores. Em janeiro de 2013.

²⁸ Por essa razão, buscando ir além da simples avaliação das atividades do FCCP, o quinto capítulo buscará demonstrar como o bloco funcionou como coalizão internacional por meio de outros caminhos.

doméstico estruturado, entre outras medidas, em torno de políticas públicas para a inclusão social e a redistribuição de renda, com formação de um mercado de consumo massas. Como aponta Vizentini (2012, p.24),

(...) o projeto interno do governo Lula também tem um impacto significativo internacional na medida em que suas propostas vão ao encontro da agenda que busca corrigir as distorções criadas pela globalização centrada apenas em comércio e investimentos livres. A campanha de combate à fome representa o elemento simbólico que sinaliza a construção de um modelo socioeconômico alternativo, respondendo à crise do modelo neoliberal.

Na visão de Saraiva e Valença (2012, p. 14), o paradigma de inserção internacional do institucionalismo pragmático, predominante no governo Cardoso, foi substituído no governo Lula pelo paradigma autonomista, o qual, “ainda que mantendo coerência com o modelo anterior, assumiu um caráter mais assertivo”. Segundo os autores,

(...) percebe-se que o Mercosul proporcionou insumos à busca brasileira da liderança regional. Assumindo o *status* de iniciativa regional mais bem sucedida da América do Sul, o Mercosul permitiu a extrapolação das suas fronteiras originais e ganhou dimensão continental, com outros Estados ambicionando a adesão a ele (SARAIVA; VALENÇA, 2012, p. 17).

A respeito dessa aspiração de alargamento, vale apontar que à Bolívia e ao Chile vieram se somar como Estados Associados do Mercosul o Peru, em 2003, e depois Colômbia, Equador e Venezuela, em 2004. Destaca-se, além disso, o pedido de adesão plena da Venezuela ao Mercosul em 2005, no contexto de ter se retirado em protesto da CAN pelo motivo de Colômbia e Peru terem assinado Tratados de Livre Comércio com os Estados Unidos. Todavia, diferenças com a política externa bolivariana levada à frente pelo presidente venezuelano Hugo Chávez fizeram com que o parlamento paraguaio não ratificasse o protocolo de adesão plena do país ao bloco econômico, causando um mal-estar que ficou sem solução em todo o período compreendido pelo governo Lula.

Com relação aos acordos do Mercosul com mercados terceiros²⁹, o período 2003-2010 foi marcado pela lentidão na negociação da maior parte das iniciativas (inclusive aquelas com a União Europeia), resultado tanto das dificuldades para fechar pacotes comuns de liberalização entre os Estados Partes do bloco, como também de eventuais faltas de iniciativa

²⁹ Houve negociações com a Associação de Países do Sudeste Asiático (ASEAN), a Autoridade Nacional Palestina, Canadá, Coreia do Sul, Cuba, Comunidade do Caribe (Caricom), Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), Jordânia, Índia, Marrocos, Paquistão, Rússia, Síria, Sistema de Integração Centro-Americano (SICA), Turquia e União Aduaneira da África Austral (SACU).

das contrapartes. Por isso, pouco do que foi colocado sob avaliação foi efetivamente consolidado.

Além da assinatura dos tratados com Egito, Índia, Israel e União Aduaneira da África Austral (SACU), destaca-se um importante avanço de relevo na esfera regional: a conclusão das negociações anteriores para o acordo de livre comércio Mercosul-CAN em 2004. Mesmo que tenha apresentado alcance limitado no que diz respeito à amplitude de linhas tarifárias, além de prazos demasiadamente dilatados para sua efetiva concretização, teve importante significado político para o objetivo da política externa brasileira de, por um lado, ampliar o alcance geográfico da integração regional para toda a América do Sul e, por outro lado, demonstrar definitivamente a preferência por formar uma área de livre comércio de escopo mais restrito do que aquele proposto pela Alca.

De fato, na posição de copresidente das negociações da área de livre comércio hemisférica, o Brasil logrou dar destaque aos temas agrícolas na agenda em discussão e, com isso, provocar um impasse na IV Cúpula das Américas em Mar Del Plata em 2005. Este era um dos principais motes da campanha política do governo Lula para a política externa, e também uma forte demanda de suas bases de apoio domésticas. A proposta brasileira da Alca *Light* lançada em 2003, na qual o princípio do *single undertaking* de certa maneira deixava de ser obrigatório e cada país poderia decidir quais aspectos aceitaria dentro da lista de compromissos propostos no processo hemisférico, acabou por ser rejeitada pelos Estados Unidos.

A partir de então, conforme fora de certa forma a ideia inicial quando do lançamento da Iniciativa para as Américas em 1991, a superpotência passou a investir na assinatura de Tratados de Livre Comércio com aqueles países que ainda adotavam o modelo livre-cambista vigente desde a década anterior. Resultantes de um processo de negociação que já vinha acontecendo anteriormente, esses tratados vieram se efetivar com o Chile, logo em 2003; com o Peru, em 2005; e com a Colômbia, em 2006.

Na percepção da política externa brasileira, a adoção de opções distintas por grupos de países sul-americanos quanto ao plano econômico dos Estados Unidos para a região acabou por impossibilitar que o projeto de integração do subcontinente lançado em 2000, quando da criação da IIRSA, pudesse apostar numa essência puramente comercial. Portanto, ainda que na III Cúpula Sul-Americana, ocorrida em Cuzco (Peru) no ano de 2004, o tema comercial ainda aparecesse como um pilar do processo em função da celebração do acordo Mercosul-CAN, na criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa) já se começava a antever

que esta não seria a principal contribuição da nova organização para as relações internacionais da América do Sul – ou para os desígnios da política externa brasileira. Como aponta Sanahuja (2012, p. 35),

(...) durante a [III Cúpula Sul-Americana] se estabeleceram os “pilares” iniciais do projeto sul-americano. O primeiro foi a concertação e coordenação das políticas exteriores, com o propósito de afirmar a América do Sul como grupo regional nas relações internacionais. O segundo foi a convergência da CAN, Mercosul, Chile, Guiana e Suriname na Alesa. O terceiro foi a integração física, energética e de comunicações na América do Sul por meio da IIRSA. A isso se somou a cooperação, uma “cesta” ampla de matérias. Esta agenda se ampliou posteriormente à integração em matéria de energia, ao tratamento das assimetrias regionais e ao âmbito financeiro, com a proposta de criação do Banco do Sul.

Alguns anos depois, por ocasião da I Cúpula Energética Sul-Americana, ocorrida nas Ilhas Margaritas (Venezuela) em 2007, numa reunião paralela com caráter de diálogo político entre os doze países do continente, decidiu-se pela renomeação da organização regional para União de Nações Sul-Americanas (Unasul) (COUTO, 2010, p. 37). No ano seguinte, em Brasília, o Tratado Constitutivo da Unasul foi assinado. Analisando o texto do tratado, Peña (2009, p. 52) pontua que

(...) a Unasul busca contribuir com o fortalecimento da integração regional por meio de um processo inovador que permita ir além da simples convergência dos esquemas sub-regionais já existentes. (...) A Unasul nasceu então como uma iniciativa de forte perfil político, que inclui sua projeção internacional (como reflete a ampla enunciação do artigo 15 do tratado) e que não exclui sua ampliação ao resto da América Latina (como afirmam os artigos 19 e 20). É também uma iniciativa com uma forte marca brasileira, que reflete a vontade deste país de promover a institucionalização de um espaço geográfico com nações que em sua maioria fazem fronteira com ele.

Na perspectiva de Calixtre e Barros (2011, p. 189), a partir da institucionalização da Unasul,

(...) o fantasma da integração inevitável com os EUA foi substituído pela necessidade de se gerir a integração sul-americana como meio prioritário de impulsionar o desenvolvimento (...). A Unasul nasceu com o objetivo de ser um organismo amplo, capaz de promover a integração não apenas de comércio, mas também de infraestrutura, finanças, comunicação, transportes, matriz energética, sistema educacional, saúde, estratégias científicas e tecnológicas (...).

Como se pode perceber, na esfera regional da estratégia de cooperação Sul-Sul levada à frente pelo governo Lula, seja com o relançamento do Mercosul, seja com a construção da Unasul, o sentido estratégico desses projetos se dirigiu aos âmbitos social e político. Nos dois

casos estão presentes, de um lado, sua abordagem como espaços para os países se projetarem como coalizão internacional e, de outro lado, como instituições onde se promove a cooperação internacional para o desenvolvimento. Como elemento adicional que os diferencia das coalizões Sul-Sul com parceiros externos à região, são também mecanismos que desempenham a função de manutenção da paz e da estabilidade política na região.

No Balanço de Governo 2003-2010 produzido pelo governo federal, a visão da política externa sobre a integração regional fica muito clara, como se segue:

O adensamento das relações políticas e econômicas entre os países sul-americanos contribuirá para o desenvolvimento socioeconômico da América do Sul e a preservação da paz na região; o desenvolvimento do mercado interno sul-americano e o aumento da competitividade dos países no mercado internacional; e o fortalecimento da capacidade de atuação do Brasil em outros foros internacionais. A integração sul-americana se baseia em dois pilares: a Unasul e o Mercosul (BRASIL, 2010, p. 18).

O resumo para este tema feito pelo embaixador Celso Amorim, ocupante do cargo de Ministro das Relações Exteriores durante todo o governo Lula, também corrobora o argumento colocado:

A integração sul-americana é a principal prioridade da política externa brasileira. O Brasil reconhece que é mais forte e mais influente nas relações internacionais trabalhando de perto com seus vizinhos e ajudando a promover a paz e a prosperidade na sua região. (...) Relações econômicas e políticas mais próximas contribuem para o crescimento e para a estabilidade. Elas também aumentam nosso (do Brasil e da América do Sul) poder de barganha em negociações internacionais (AMORIM, 2010, p. 227).

4.2 AS COALIZÕES SUL-SUL GLOBAIS

Simultaneamente ao relançamento do Mercosul e à ampliação do alcance político do processo de integração regional para toda a América do Sul, a política externa brasileira, a partir da inauguração do governo Lula, passou por uma importante reformulação no que diz respeito à maneira de o país se projetar no ambiente internacional. De acordo com Vigevani e Cepaluni (2007), após os governos Collor, Itamar e Cardoso, nos quais vigorou a busca de autonomia por meio da participação nos regimes internacionais, a partir do governo Lula a busca de autonomia passou a ser realizada por meio da diversificação de parceiros. Nesta nova estratégia, a

(...) adesão do país aos princípios e às normas internacionais [passou a ocorrer] por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não-tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio, etc.), pois acredita[va]-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283).

Conforme apontam Hirst e Lima (2006, p. 82),

(...) o país tem demonstrado uma clara intenção de expandir o papel que possui e as responsabilidades que assume – na política regional, nas agendas do Terceiro Mundo e nas instituições multilaterais. Indicações recentes disso incluem sua iniciativa de criar a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa); suas políticas ativistas e seus posicionamentos nas negociações comerciais globais e hemisféricas; seus esforços por aprofundar as relações com grandes potências mundiais, como a China e a Rússia; seu desejo por construir coalizões Sul-Sul, particularmente com a Índia e a África do Sul; a promoção de candidatos próprios para liderar a OMC e o BID; e sua campanha para se tornar membro permanente de um expandido CSNU.

Nesse sentido, com o objetivo de somar recursos de poder para aumentar a efetividade da defesa de seus interesses na política internacional, no governo Lula o Brasil se dedicou à formação de coalizões internacionais com países em desenvolvimento – com destaque para os emergentes – que apresentavam objetivos convergentes com os seus: a promoção de um mundo multipolar baseado no multilateralismo.

Conforme analisa Lima (2005, p. 11-13), e com base também nos apontamentos do ministro Amorim (2010, p. 215), a mudança da estratégia de inserção internacional ocorreu em função de uma alteração na própria leitura que o novo governo fazia do cenário internacional. Na gestão anterior, o país buscava “credibilidade” perante as grandes potências a partir da adoção dos padrões do bloco ocidental globalizado, pois acreditava que extrairia benefícios de uma inserção entendida como modernizadora. A partir do governo Lula, o país passou a assertivamente buscar “autonomia” por meio da conformação de espaços políticos alternativos que de alguma maneira deslegitimassem a ordem unipolar e promovessem a desconcentração de poder, uma vez que, ao examinar a globalização como um fenômeno gerador de desigualdades, instava-se a se tornar um ator global com as devidas capacidades para enfrentar os desafios do desenvolvimento.

No exame de Cerco (2010), o Brasil passou a adotar um modelo de projeção externa caracterizado por dois elementos centrais: multilateralismo recíproco e internacionalização econômica. Sobre o primeiro aspecto, o autor pontua que

(...) o conceito envolve dois pressupostos: a existência de regras que governam a ordem internacional, sem as quais a disparidade de poder prevaleceria em favor das

grandes potências; e na formulação conjunta dessas regras, de forma que elas não favoreçam os interesses de alguns em detrimento dos interesses de outros.
 (...) Uma vez que a hegemonia não promove a ordem, muito menos uma ordem aceitável, apenas o multilateralismo pode preservar a ordem contra o egoísmo das nações, na visão da política externa do Brasil (CERVO, 2010, p. 11-12).

Para contextualizar, deve-se ter em mente que, para além das diferenças ideológicas entre os partidos que estiveram no comando do país nos anos 1990 e 2000³⁰, do ponto de vista do ambiente internacional, a Guerra Contra o Terror promovida pelos Estados Unidos na administração de George W. Bush, em momentos emblemáticos executada de forma unilateral (Guerras do Afeganistão e do Iraque), em parte abalou a capacidade de liderança global da superpotência, em especial com relação à perda do apoio de determinados parceiros tradicionais da Europa Ocidental (BUZAN, 2007). Desse modo, o cenário dos anos 2000 se mostrou propício para o lançamento de iniciativas globais que, sem adotar um discurso provocativo, contestassem a hegemonia americana e buscassem aliados para defender o multilateralismo.

Analisando a importância que as coalizões internacionais Sul-Sul adquiriram na estratégia de projeção externa explorada pelo governo Lula, Vaz (2012, p. 176) comenta também que

(...) à medida que o Brasil tentou se projetar e se consolidar como ator global, promoveu e recorreu ativamente a estas coalizões não apenas por seu valor instrumental para a consolidação de seu perfil e de sua presença internacionais, mas também pela possibilidade de elas impulsionarem mudanças sistêmicas em direção a um padrão menos desigual de distribuição de poder e de ajudarem a superar persistentes assimetrias políticas e econômicas que marcaram a política internacional e a economia mundial nas últimas décadas.

Nesse sentido, foi baseado nessas ideias e avaliações que no âmbito do regime multilateral de comércio, logo em 2003, na V Conferência Ministerial da OMC, ocorrida em Cancún, o Brasil, em parceria com a Índia, liderou os movimentos de coordenação política para a formação do G-20 agrícola. Esta coalizão de países em desenvolvimento atuou conjuntamente nas negociações pelo acesso aos mercados agrícolas das grandes potências – Estados Unidos e União Europeia, essencialmente – na Rodada Doha, relançando no século XXI uma versão atualizada do terceiro-mundismo, com perfil mais propositivo. Ademais, os países que a compõem também se posicionaram de forma contrária aos subsídios aos

³⁰ Principalmente as diferenças programáticas entre o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido dos Trabalhadores (PT).

produtores agrícolas que os países desenvolvidos seguem praticando. Conforme aponta Carvalho (2010, p. 423),

O G-20 contribuiu de modo significativo para avançar na mesa de negociação os interesses de maior liberalização e regulamentação do comércio agrícola. Proposições da coalizão compuseram documentos para as negociações no nível internacional da rodada [Doha], o que indica significativo poder de agenda do grupo. Várias propostas do G-20 foram incluídas em diferentes fases do processo negociador, bem como posições dos EUA e da União Europeia foram modificadas, aproximando-se das posições defendidas pelo grupo. Dessa maneira, a atuação do G-20 contribuiu para aumentar o poder de barganha de seus membros, particularmente do Brasil.

É válido ainda notar que dentro desse grupo estavam presentes países com perfis diferenciados de composição de seus mercados domésticos de bens agrícolas, havendo grandes produtores exportadores do agronegócio, países com produção predominantemente composta pela agricultura familiar e, até mesmo, importadores líquidos de alimentos. Portanto, pelo menos até os impasses do pacote de 2008, deve-se reconhecer que houve importantes esforços de coordenação por meio de muitas reuniões em diversos níveis no interior da coalizão para que se chegasse a pacotes com propostas comuns de liberalização nas rodadas de negociações, de forma a manter ao longo dos anos a coesão do grupo, sua força política e seu reconhecimento como ator relevante (RAMANZINI Jr; VIANA, 2012).

Decorrente também de experiências adquiridas em negociações anteriores no domínio da OMC, outra importante coalizão formada no governo Lula se refere ao Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS). Previamente, estes três países haviam se colocado em posições similares no tema do contencioso das patentes farmacêuticas de medicamentos antirretrovirais. Eles defendiam o argumento humanitário de que a saúde pública deveria prevalecer sobre os direitos de propriedade intelectual, em oposição à defesa americana dos lucros abusivos praticados pelos laboratórios privados que produziam os medicamentos em questão (OLIVEIRA, 2005).

Aproveitando a convergência de visões neste caso, e dando prosseguimento a consultas feitas diretamente entre os mandatários das três nações por ocasião de terem se encontrado na Cúpula do G-8 em Evian em junho de 2003, o governo brasileiro convocou uma reunião de chanceleres com a África do Sul e a Índia em Brasília no mesmo ano com o objetivo de examinar temas da agenda internacional e de interesse mútuo, ampliando o diálogo trilateral.

Naquela ocasião, o fórum foi estabelecido por meio da Declaração de Brasília. Ao reconhecerem suas semelhanças como grandes mercados emergentes e como grandes países democráticos em desenvolvimento, os objetivos do grupo se basearam na exploração de áreas para cooperação para o desenvolvimento – especialmente o combate à pobreza e à fome – e no diálogo para a adoção de posições comuns em temas globais.

O fato de se caracterizarem as três nações como importantes potências de porte médio, todas com reconhecida influência regional em três continentes diferentes, demandando juntas de uma forma geral por mais voz e mais capacidade decisória nos distintos fóruns da governança global, fez com que a formação do grupo chamasse a atenção do mundo. Nesta coalizão em especial, transparece nas declarações do grupo uma disposição em desempenhar um papel de intermediação na ordem internacional, seja nas relações entre os continentes do mundo em desenvolvimento (América do Sul, África e Ásia), seja entre o Sul e o Norte, neste caso colocando-se como porta-vozes das demandas do mundo em desenvolvimento, posição historicamente arvorada pelo Brasil e pela Índia.

A partir de então, quatro reuniões de cúpula do grupo ocorreram ao longo do governo Lula: Rio de Janeiro (2006), Tshwane (2007), Nova Délhi (2008) e Brasília (2010). Dos temas da agenda política global que foram discutidos entre os mandatários dos três países emergentes, merece destaque o aparecimento recorrente das seguintes questões: i) reforma abrangente da ONU e do CSNU, o qual julgam que precisa ser ampliado nas categorias de membros permanentes e não permanentes; ii) desenvolvimento sustentável; iii) propriedade intelectual; e iv) liberalização do comércio agrícola na Rodada Doha.

Ao mesmo tempo, no que diz respeito às relações intragrupo, aproveitando-se do fato de apresentarem semelhanças em alguns indicadores sociais e econômicos, formou-se também uma agenda de cooperação trilateral para o desenvolvimento com foco na troca de experiências. Ela resultou na assinatura de acordos e na promoção de atividades em várias áreas temáticas: comércio, energia, agricultura, transportes, ciência e tecnologia, saúde, sociedade da informação e desenvolvimento social. Mais importante, em 2004 criaram o Fundo IBAS, o qual se dirige a financiar projetos de combate à fome e à pobreza em países terceiros ao agrupamento.

Com o desígnio de aproximar as relações com o mundo árabe, sob forte influência e iniciativa da diplomacia presidencial, o governo brasileiro convocou também em Brasília no ano de 2005 a Cúpula América do Sul – Países Árabes (ASPA). Apontava-se que o nosso continente precisava se emancipar das grandes potências ao se relacionar diretamente com o

Oriente Médio. Além disso, cumpre lembrar que, no Brasil, cerca de 5% da população é descendente de árabes³¹, outro dado que serviu de motivação para a aproximação (AMORIM, 2010, p. 235).

A I ASPA contou com a presença dos vinte e dois países que integram a Liga Árabe, mais os doze países sul-americanos. Como destaca Manzur (2011, p. 25),

(...) não foi apenas um evento proposto e liderado pelo Brasil, como o país também teve um papel importante em certas ações. Um exemplo é o fato de que na Declaração de Brasília, o documento final da Cúpula, as propostas do Brasil para combater a fome, o desarmamento, para estabelecer zonas livres de armas nucleares, a favor da cooperação para o desenvolvimento, entre outros, estavam presentes de maneira explícita e eram acompanhadas de sugestões para ações eficazes.

No período compreendido pelo governo Lula (2003-2010), o mecanismo inter-regional contou com uma segunda edição em Doha (Qatar) em 2009. No que se refere ao diálogo sobre assuntos da agenda global, a necessidade do fortalecimento do multilateralismo como espaço privilegiado para o encaminhamento das questões internacionais deu a tônica para o tratamento dos temas específicos. Vale destacar a visão comum entre as regiões a respeito dos seguintes temas: reforma da ONU; armas de destruição em massa; terrorismo; agenda de desenvolvimento de Doha; e a questão do Estado palestino.

Como no caso do Fórum IBAS, houve também nesses encontros de cúpula um esforço para auscultar áreas em que pudesse ocorrer mais cooperação para o desenvolvimento entre as duas partes. Entre os campos abarcados, incluem-se comércio, ciência e tecnologia, ação contra a fome e a pobreza, cultura, entre outros.

Outro traço marcante da política externa do governo Lula para o mundo em desenvolvimento se revelou na busca de reaproximação com os países da África. Esta campanha se baseou em um discurso que apontava uma dívida histórica brasileira com aquele continente, a qual decorre dos séculos em que vigorou o tráfico intercontinental de escravos negros. Dessa forma, abandonava-se o discurso culturalista que havia permeado os contatos anteriores do Brasil com o continente africano (SARAIVA, 2010). Além disso, de certa maneira atendia-se a demandas domésticas pela valorização do negro, emanadas por movimentos sociais representantes da vasta população brasileira de afrodescendentes – a maior do mundo (LECHINI, 2008).

³¹ A população brasileira de descendentes sírios e de libaneses é maior que a própria população da Síria e do Líbano.

Na implementação dessa política, o presidente Lula visitou a África 12 vezes, incluindo 23 países. O número de embaixadas brasileiras instaladas no continente africano, por seu turno, mais que dobrou, cobrindo 39 dos 53 países. Em Brasília, treze novas embaixadas de países africanos foram abertas. Como reconhecimento da dedicação brasileira ao continente no período, na XIII Cúpula da União Africana, ocorrida na Líbia em 2009, o presidente Lula participou como convidado de honra (AMORIM, 2010).

Do ponto de vista multilateral, estes movimentos de reaproximação pragmática da política externa brasileira com o continente africano, impulsionaram iniciativas, em parceria com o empenho da Nigéria, para um processo inter-regional que culminou na realização da Cúpula América do Sul – África em Abuja (Nigéria) em 2006, a qual contou com uma segunda edição em Isla Margarita (Venezuela) em 2009.

Entre as questões discutidas nestes dois encontros, vale indicar a identificação da existência de posições comuns aos dois continentes, entre outras, no que se refere à urgência da reforma da ONU em favor de maior representatividade dos países em desenvolvimento, à defesa dos direitos humanos dos emigrantes independentemente de sua condição jurídica e à necessidade de se endereçar os problemas do desenvolvimento nas regras multilaterais de comércio. De toda maneira, neste mecanismo inter-regional, a maior parte da agenda das cúpulas é ocupada pela identificação de áreas para a realização de projetos de cooperação para o desenvolvimento.

Por fim, foi muito relevante neste conjunto de coalizões Sul-Sul a decisão dos BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) de realizar em 2009, na cidade de Ecaterimburgo (Rússia), sua primeira reunião de cúpula. A formação desse grupo se deveu em grande medida à publicidade midiática e ao interesse acadêmico que se desenvolveu em torno dos países do acrônimo BRIC, o qual fora indicado pelo economista Jim O'Neill a partir de projeções econômicas publicadas em documentos institucionais do banco Goldman Sachs (2001, 2003) como o único grupo de economias emergentes efetivamente capazes de contrabalançar e até mesmo sobrepor o peso econômico das grandes potências nos próximos cinquenta anos.

Após a eclosão da crise dos *subprimes* do mercado hipotecário americano e a quebra do banco Lehman Brothers em 2008, os quatro grandes emergentes, apresentando desempenho de recuperação econômica claramente superior ao das grandes potências e, portanto, situados na posição privilegiada de representarem elemento central para a restauração e a manutenção do dinamismo econômico mundial, decidiram fazer do acrônimo uma instância de concertação política.

Diante dessa nova realidade, os líderes insistiram na ocasião da cúpula na necessidade de confirmar o G-20 financeiro, em substituição ao G-8, como espaço privilegiado para a coordenação de ações e para o diálogo político a respeito de assuntos financeiros e econômicos globais – comemorando o alto perfil conferido pelo presidente americano ao encontro do grupo na cúpula de Washington em 2008. Para além disso, advogaram também por uma ampla reforma das instituições financeiras internacionais, de forma a refletir as mudanças recentes na distribuição das capacidades econômicas no mundo.

Certamente, a I Cúpula BRIC apresentava como objetivo prioritário coordenar as ações individuais de combate à crise financeira internacional dos países ali reunidos, mas acabou-se aproveitando para trazer à mesa de discussão alguns outros temas da política global. Ainda que não se tenha chegado a consensos com nível elevado de detalhamento, apareceram de forma genérica na declaração conjunta do evento como questões de interesse comum: Rodada Doha; ODMs; mudanças climáticas; terrorismo; e reforma da ONU.

É interessante notar que, no caso dos BRIC, em comparação com as demais coalizões Sul-Sul de que o Brasil fez parte no governo Lula, provavelmente em função do maior peso político do grupo (que conta com duas grandes potências com poder de veto no CSNU), há muita cautela ao coordenar posições e, por conseguinte, endereçar uma quantidade maior de temas com mais assertividade. Adicione-se ao fator impacto político o fato de que, por terem ou pelo menos almejarem possuir individualmente porte de atores globais, cada parte possui estratégias bem definidas e estruturadas de inserção internacional, deixando pouco espaço para ajustes em suas visões no caso de haver nuances de análise em um ou outro assunto.

De toda forma, no ano seguinte, em Brasília, realizou-se a II Cúpula BRIC, dando prosseguimento às atividades da coalizão. Dada a baixa institucionalidade que envolve os encontros do G-20 financeiro (e, portanto, a possibilidade de em algum momento se retornar ao G-8), novamente foi ressaltado o papel central desempenhado por aquele grupo no combate à crise internacional. Desta vez, a reforma das instituições financeiras internacionais apareceu com mais detalhe, mencionando-se diretamente a reestruturação no poder de voto em favor dos países em desenvolvimento no FMI e no Banco Mundial.

Sobre as demais questões da agenda global abordadas na cúpula, desta vez o tratamento foi ligeiramente menos genérico. Novamente, repetiram-se os assuntos de interesse comum abordados na cúpula anterior, adicionando-se a eles cooperação para o combate à

pobreza, energia e “Aliança das Civilizações”³² – o que revela um primeiro esforço de ampliação da agenda da coalizão.

A análise das duas cúpulas demonstra ainda que, no caso dos BRIC, há menos esforços em sondar áreas para a cooperação para o desenvolvimento. Isso decorre do fato de estes países apresentarem estágios de desenvolvimento mais próximos. Além disso, corrobora o argumento de que, ao estarem engajados como novos doadores desse tipo de cooperação, os países emergentes objetivam construir parcerias duradouras com um grande número de parceiros do Sul e adquirir amplo prestígio internacional – metas que já estariam satisfeitas entre eles próprios a partir apenas da adoção de posições comuns. Portanto, quando tocam no tema da cooperação para o desenvolvimento, buscam promover ações coletivas direcionadas a países terceiros que enfrentam maiores dificuldades.

4.3 A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SUL-SUL

Ao mesmo tempo em que no governo Lula, por um lado, foi promovida a integração regional sul-americana com núcleo no Mercosul e ampliação para a Unasul e, por outro lado, efetivou-se ampla diversificação de parceiros externos do país em direção ao Sul, com a formação de coalizões com potências emergentes e com grandes regiões em desenvolvimento, esses movimentos vieram acompanhados de um aumento expressivo da prestação de cooperação para o desenvolvimento por parte do país à maior parte desses parceiros.

Ao longo do período 2003-2010, conforme foi ocorrendo o estabelecimento e a consolidação dos contatos ao Sul, o Brasil foi transferindo cada vez mais recursos financeiros e informacionais e exportando suas recentes experiências exitosas com determinadas políticas públicas para países latino-americanos, africanos (especialmente os de língua oficial portuguesa) e, com menor frequência, para árabes e asiáticos. Além de buscar contribuir com o desenvolvimento desses parceiros e, a partir disso, promover parcerias duradouras com essas nações, o país almejou expor uma imagem positiva de solidariedade e de responsabilidade perante a comunidade internacional. Com a conquista de prestígio internacional e a ampliação da rede de contatos externos, essas iniciativas colaboravam com o objetivo de se projetar como ator global nas relações internacionais.

Conforme argumentam Inoue e Vaz (2012, p. 514),

³² Iniciativa da ONU destinada à construção de pontes e ao conhecimento mútuo e pacífico entre as civilizações humanas. O III Fórum Global foi sediado pelo Brasil em 2010, no Rio de Janeiro.

(...) a principal diferença com relação aos governos anteriores certamente [foi] o grau com que o governo Lula se dedicou a projetar a influência do Brasil como ator global, buscando um ativismo internacional em um crescente espectro de espaços políticos, incluindo o projeto de se afirmar como novo ator da assistência para o desenvolvimento, tendo a cooperação Sul-Sul como a ideia central da política externa.

(...) A desaprovação recorrente da concentração de poder, das assimetrias econômicas e sociais, do unilateralismo [dos Estados Unidos], a busca pela multipolaridade, e a ênfase no fortalecimento do multilateralismo [foram] as características centrais da política externa brasileira e dos esforços do Brasil para se tornar um ator global mais ativo e mais influente.

Nesse sentido, é fundamental frisar que, com a grande maioria desses parceiros ao Sul com quem fez contato, o Brasil se posicionou na relação constituída como doador, prestador ou fornecedor da cooperação para o desenvolvimento. Em razão disso, juntamente com a China, a Índia, a Rússia, entre alguns poucos outros, o país começou a receber da comunidade de analistas e de profissionais que atuam no sistema da cooperação para o desenvolvimento a denominação de doador emergente.

Contudo, a diplomacia negou veementemente esse rótulo em diferentes oportunidades, com a preocupação de ter sua imagem associada com a dos doadores tradicionais do CAD/OCDE. Uma vez possuindo longa experiência como país receptor da assistência, sendo inclusive crítico de práticas históricas das potências tradicionais, principalmente a da imposição de condicionalidades políticas e econômicas na prestação da ajuda, o Brasil insistiu que seus projetos se diferenciam por se basearem em relações horizontais, entre nações parceiras, com benefícios mútuos entre as partes. Além disso, como adiciona Ayllón (2010, p. 1),

(...) no discurso oficial, a cooperação técnica prestada pelo Brasil não tem fins lucrativos, nem condições ou imposições vinculadas à compra de bens e serviços. Busca responder às demandas formuladas por países em desenvolvimento que estabelecem eles mesmos suas prioridades e definem as áreas em que receberão a cooperação brasileira que, por princípio, procura o fortalecimento institucional de seus aliados como condição para a transferência e a absorção dos conhecimentos.

A partir da realização da Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Sul-Sul em 2008 em Nairóbi, passados trinta anos da Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, na qual se aprovava o Plano de Ação de Buenos Aires, estas características enunciadas pelo governo brasileiro como princípios ou marcas identificadoras e diferenciadoras da cooperação Sul-Sul passaram a ser afirmadas

também no contexto das cúpulas do Fórum IBAS, da ASPA e da ASA, conforme se transcreve abaixo:

Os líderes recordam que a cooperação Sul-Sul é um projeto comum dos povos e dos países do Sul, uma parceria entre iguais, e deve ser seguida pelos princípios de respeito à soberania nacional, controle e independência nacionais, igualdade, não condicionalidade, não interferência nos assuntos internos e benefício mútuo (IV CÚPULA DO FÓRUM DE DIÁLOGO IBAS, 2010).

[Serão empreendidos] esforços conjuntos para a troca de experiências em assuntos como seguridade social, inspeção social, condições de trabalho e meio ambiente, empregando serviços públicos na área sócio-laboral, tudo isso baseado nos princípios da solidariedade, reciprocidade e complementaridade entre as populações (II CÚPULA ASPA, 2009).

Acreditamos numa nova concepção das relações econômicas internacionais que fomente ativamente o intercâmbio Sul-Sul baseado nos princípios de transparência, complementaridades, cooperação e solidariedade (...) (II CÚPULA ASA, 2009).

Carregando a bandeira da defesa do desenvolvimento nos fóruns multilaterais e, ao mesmo tempo, efetivamente promovendo-o a partir da multiplicação da oferta de projetos de cooperação técnica, principalmente junto a países da América Latina e da África, com o passar dos anos do governo Lula os dispêndios financeiros do país com estas iniciativas apresentaram crescimento expressivo de recursos.

De acordo com dados provenientes de dois levantamentos inéditos realizados pelo IPEA e pela ABC (2010, 2013)³³ junto a um conjunto de mais de cinquenta instituições da administração pública brasileira, de 2005 a 2010, as execuções orçamentárias nesta “rubrica” saltaram de US\$ 242,9 milhões para US\$ 1.625,1 milhões³⁴, um crescimento de mais de seis vezes do montante.

³³ O primeiro levantamento (IPEA; ABC, 2010), para os anos 2005-2009, separa a “cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional” em cinco modalidades: assistência humanitária; bolsas de estudo para estrangeiros; cooperação técnica, científica e tecnológica; contribuições a organizações internacionais e bancos regionais; e operações de paz. No segundo levantamento (IPEA; ABC, 2013), por sua vez, concentrado no ano de 2010, aprimorou-se a metodologia de contabilização e de apresentação dos dados e as modalidades foram modificadas para cooperação técnica; cooperação educacional; cooperação científica e tecnológica; cooperação humanitária; apoio e proteção a refugiados; operações de manutenção da paz; e gastos com organismos internacionais. A metodologia de contabilização de ambos levantamentos apresenta relevantes diferenças com relação à da OCDE, sendo importante colocar que a brasileira deixa de incluir muitas ações que entram na conta das grandes potências. Dessa forma, considera-se que a comparação entre valores da cooperação para o desenvolvimento prestada pelo Brasil e por países do CAD/OCDE é possível, porém imperfeita: basta não perder de vista que, em razão de os dados brasileiros serem mais conservadores em suas definições, certamente estão subestimados em relação aos das nações desenvolvidas.

³⁴ Em valores constantes de 2009.

É interessante notar que, na realização destes levantamentos, a necessidade de se buscar informações dos gastos com a cooperação para o desenvolvimento diretamente com cada uma das instituições da administração pública federal consultadas pelos pesquisadores – não bastando os dados que possuía a ABC – deixa transparecer uma realidade: a forma como a agência brasileira foi se mostrando incapaz de centralizar e controlar as iniciativas do país diante do avanço acelerado na quantidade das ações concretizadas nessa seara.

Ao mesmo tempo em que cresceram os gastos, como consequência de o Brasil ter passado por uma notável transformação em seus indicadores econômicos (controle da inflação, redução da pobreza, internacionalização da economia nacional, pagamento da dívida externa) e ter apresentado bons desempenhos no que se refere a suas taxas de crescimento econômico nos anos 2000, a elevação do PIB *per capita* proporcionou sua graduação para a categoria de país de renda média – tornando-se então inelegível para receber muitos tipos de AOD proveniente dos países do CAD/OCDE (INOUE; VAZ, 2007). Por uma razão lógica, a tendência instalada a partir de então é de gradativamente o país se transformar em um exportador líquido de recursos da cooperação para o desenvolvimento, mesmo que ainda não tenha superado muitos de seus próprios problemas domésticos.

Retornando àqueles projetos de cooperação que vieram ocorrendo sem a completa coordenação e o controle total por parte da ABC, entre as principais áreas temáticas em que o Brasil pôde levar contribuições de experiências exitosas domésticas para parceiros externos, têm se destacado: qualificação profissional (implementada pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai), saúde pública e combate à epidemia HIV/AIDS (Ministério da Saúde e Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz), agropecuária (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa), alfabetização (Ministério da Educação) e programas de desenvolvimento social e de transferência condicionada de renda (Ministério do Desenvolvimento Social) (AYLLÓN; LEITE, 2010).

Afinal, observa-se que em todos os contatos feitos com agrupamentos de nações em desenvolvimento, a estratégia de cooperação Sul-Sul compreendeu duas frentes de ações paralelas e distintas: a busca da adoção de posições comuns para atuação conjunta na política internacional; e a exploração de áreas para realização de projetos de cooperação para o desenvolvimento. À exceção do G-20 agrícola, de objetivos mais específicos e concentrados, este duplo caminho de ações se fez presente na filosofia (e ficou registrado no documento final de cada reunião de cúpula) de todas as demais coalizões de que o Brasil participou entre 2003 e 2010 (IBAS, ASPA, ASA e BRIC). Analisando-se o Tratado Constitutivo da Unasul,

esta dupla feição da cooperação Sul-Sul – coalizão internacional e cooperação para o desenvolvimento – também está claramente gravada nos objetivos colocados para este flexível processo de integração regional.

Conforme sintetizou o ministro Amorim (2010, p. 231),

(...) a cooperação Sul-Sul é um instrumento diplomático que surge de um desejo autêntico por prestar solidariedade aos países mais pobres. Ao mesmo tempo, ela ajuda a expandir a participação do Brasil nas relações internacionais. A cooperação entre iguais em questões de comércio, investimentos, ciência e tecnologia e outros campos reforça nossa estatura e fortalece nossa posição nas negociações de comércio, investimentos e do clima. Por fim, construir coalizões com países em desenvolvimento é também uma forma de se empenhar na reforma da governança global, de forma a tornar as instituições internacionais mais justas e mais democráticas.

No que tange ao lugar destinado ao Mercosul nessa estratégia, complementando a análise realizada até aqui, os próximos dois capítulos examinarão de forma pormenorizada: i) de que forma estas duas expressões da cooperação Sul-Sul também foram aplicadas na abordagem do bloco regional pela política externa brasileira e ii) adicionalmente será comparado empiricamente em qual das esferas – a regional, especificamente do Mercosul, ou a global, dos demais agrupamentos – a aplicação se desenvolveu com mais assertividade e eficiência.

CAPÍTULO 5

O LUGAR DO MERCOSUL NA ESTRATÉGIA DE COOPERAÇÃO SUL-SUL DO GOVERNO LULA (2003-2010): COALIZÃO INTERNACIONAL

Neste quinto capítulo, o funcionamento do Mercosul como coalizão internacional no governo Lula é comparado com as iniciativas de mesma natureza em âmbito global. Dessa forma, na primeira seção investiga-se o comportamento dos países do Mercosul e dos BRICS frente às questões votadas na AGNU entre 2003 e 2010.

Em seguida, na segunda seção é confrontado o conteúdo dos posicionamentos políticos presentes nos comunicados conjuntos resultantes das cúpulas semestrais do Mercosul com aquele exibido nas declarações finais produzidas em outros foros Sul-Sul dos quais participou o Brasil: Cúpulas América do Sul – Países Árabes (2005 e 2009), Cúpulas América do Sul – África (2006 e 2009), Cúpulas IBAS (2006, 2007, 2008 e 2010) e Cúpulas BRIC (2009 e 2010).

5.1 COMPORTAMENTO DOS VOTOS EM RESOLUÇÕES DA AGNU

Diferentemente de algumas outras instituições do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), a AGNU é um órgão plural, constituído por todos os países membros da ONU. Desde 1945, quando foi aberta sua primeira sessão, diferentes questões relativas à paz e à segurança internacionais têm sido discutidas em seu âmbito, conforme está previsto no art. 11 da Carta das Nações Unidas. Além disso, a AGNU também tem promovido estudos e recomendações com vistas a fomentar a cooperação internacional no plano político e no domínio econômico, social, cultural, educacional e da saúde, em conformidade com o art. 13 da Carta.

Neste fórum, a cada país cabe um voto com mesmo peso. Dessa maneira, em toda sessão anual da AGNU são aprovadas algumas centenas de resoluções – em média, dois terços delas sem votação, as demais por maioria absoluta – sobre os mais variados temas da política internacional. Em função dessa amplitude temática, geográfica e temporal, a análise do padrão de votação dos países em resoluções da AGNU se caracteriza como um bom indicador do perfil de inserção política internacional dos países. Para o objetivo deste capítulo, serve ainda como indicador da convergência ou da afinidade de posições e preferências políticas entre nações pertencentes a diferentes coalizões no sistema internacional.

A tabela 2 abaixo apresenta os dados sobre o número de resoluções, apenas entre aquelas em que houve votação, no período entre 2003 e 2010, em que houve convergência ou divergência de votos entre os países do Mercosul. A tabela 3, por sua vez, apresenta os mesmos dados para os BRICS. Considerou-se como convergente todos os votos iguais para uma resolução (sim, não ou abstenção), enquanto divergente a existência de pelo menos o voto de um país diferente dos demais para uma resolução³⁵.

TABELA 2
COMPORTAMENTO DOS VOTOS DOS PAÍSES DO MERCOSUL NA AGNU
2003-2010

Ano	Convergente	Divergente	Total	% Divergente
2003	56	20	76	26%
2004	50	22	72	31%
2005	61	13	74	18%
2006	75	12	87	14%
2007	65	12	77	16%
2008	61	12	73	16%
2009	58	11	69	16%
2010	53	9	62	15%
2003-2010	479	111	590	19%

Fonte: Strezhnev e Voeten (2013).
Elaborada pelo autor.

TABELA 3
COMPORTAMENTO DOS VOTOS DOS BRICS NA AGNU
2003-2010

Ano	Convergente	Divergente	Total	% Divergente
2003	43	33	76	43%
2004	44	28	72	39%
2005	44	30	74	41%
2006	57	30	87	34%
2007	50	27	77	35%
2008	45	28	73	38%
2009	43	26	69	38%
2010	38	24	62	39%
2003-2010	364	226	590	38%

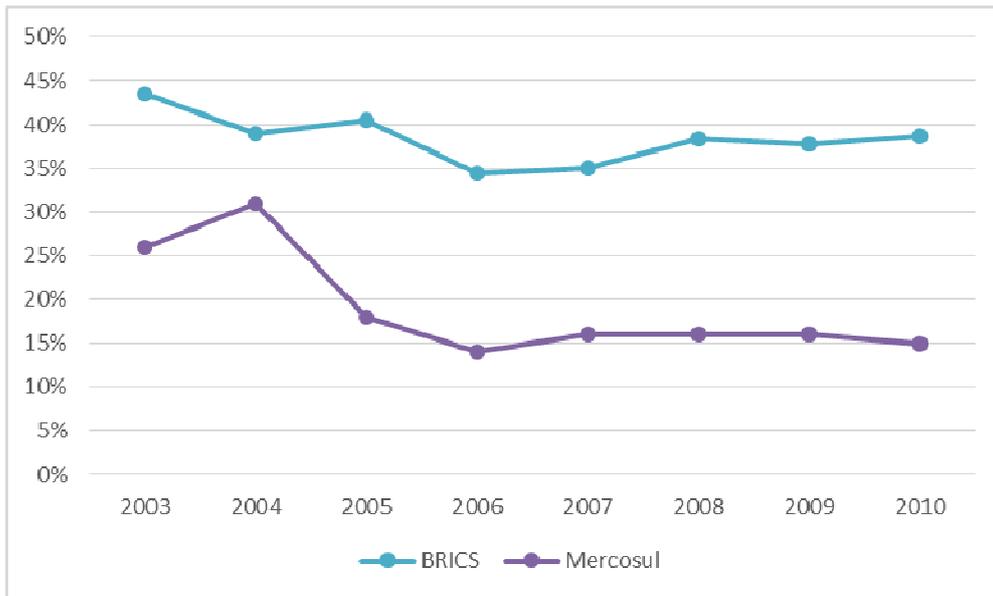
Fonte: Strezhnev e Voeten (2013).
Elaborada pelo autor.

Verifica-se nestas duas tabelas que, para o período pesquisado, as divergências entre os países do Mercosul em votações da AGNU é a metade (19%) das divergências entre os BRICS (38%). Além disso, observa-se uma acentuada redução das divergências no Mercosul a partir de 2004, mantendo-se estável em torno dos 16% a partir de 2006. Com os BRICS, por

³⁵ Existem casos em que, por alguma razão, os diplomatas que representam o país se ausentam no momento da votação e o país não vota para a resolução (voto ausente). Estas ausências não foram consideradas como divergências.

outro lado, as divergências mantiveram uma média bem mais alta, em torno de 38% das resoluções em todo o período (gráfico 1). Desta maneira, os dados revelam maior afinidade de posicionamentos políticos do Brasil com os parceiros do Mercosul do que com os BRICS.

GRÁFICO 1
PERCENTUAL DE DIVERGÊNCIA EM VOTAÇÕES NA AGNU – BRICS E MERCOSUL
2003-2010



Fonte: Strezhnev e Voeten (2013).
Elaborado pelo autor.

A tabela 4 abaixo apresenta o número de casos para o período todo (2003-2010) em que cada país do Mercosul foi responsável pela divergência em votações de resoluções da AGNU. Em outras palavras, esses dados se referem à quantidade de casos em que determinado país foi o único a votar de maneira diferente dos demais naquele período. Como se pode observar, a Argentina foi responsável por um terço das divergências no bloco, enquanto o Brasil respondeu por um quarto delas. Os casos em que os dois países foram responsáveis pela divergência como par (não discriminados na tabela), por seu turno, representaram apenas 1,8% do total. Portanto, os dados demonstram que, quando houve divergências no Mercosul (19% das resoluções votadas no período), ela ocorreu na maior parte das vezes (60%) na forma de polarização entre, de um lado, um dos dois maiores sócios, em contraposição, de outro, aos três demais parceiros.

TABELA 4
 QUANTIDADE DE CASOS EM QUE CADA PAÍS DO MERCOSUL É RESPONSÁVEL PELA
 DIVERGÊNCIA NO BLOCO EM VOTAÇÕES NA AGNU
 2003-2010

País	Casos	%
Argentina	38	34%
Brasil	29	26%
Uruguai	19	17%
Paraguai	7	6%
Pares de países	18	17%
Total	111	100%

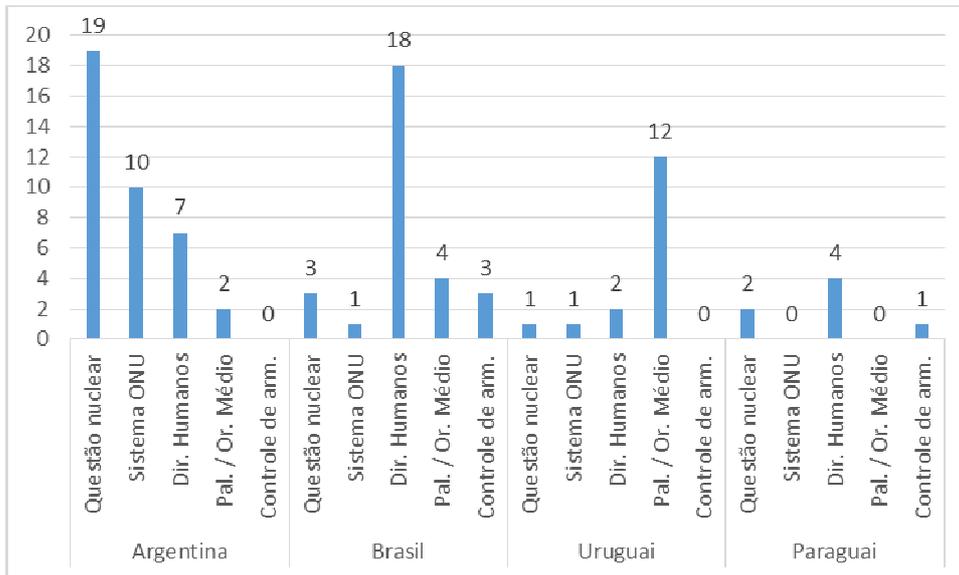
Fonte: Strezhnev e Voeten (2013).
 Elaborada pelo autor.

No gráfico 2 são decompostos os dados presentes na tabela 4 entre as áreas temáticas³⁶ da política internacional a que pertencem as resoluções em que houve divergência. Dos casos em que a Argentina foi responsável pela divergência entre os países do Mercosul, 50% se referiram a resoluções que versavam sobre a questão nuclear. No caso brasileiro, 62% dos casos foram sobre direitos humanos. Os casos do Uruguai foram em sua maioria sobre Palestina e Oriente Médio e os do Paraguai, por seu turno, acerca de direitos humanos. Nesta seção, cumpre apenas identificar os temas para, na próxima seção, verificar a maneira como eles foram tratados nos comunicados conjuntos das cúpulas semestrais do Mercosul.

³⁶ O tema “Sistema ONU” se refere a questões ou assuntos que se relacionam com a criação ou modificação dos poderes e funções de qualquer um dos órgãos da ONU. A AGNU tem prerrogativa para fazê-lo, segundo o art. 10 da Carta das Nações Unidas. O tema “Questão nuclear”, por sua vez, envolve desarmamento, não-proliferação e uso pacífico da tecnologia nuclear.

GRÁFICO 2

QUANTIDADE DE CASOS POR TEMA EM QUE CADA PAÍS DO MERCOSUL É RESPONSÁVEL PELA DIVERGÊNCIA NO BLOCO EM VOTAÇÕES NA AGNU 2003-2010



Fonte: Strezhnev e Voeten (2013).
Elaborado pelo autor.

A tabela 5 apresenta o número de casos em que cada país dos BRICS foi responsável pela divergência em votações de resoluções da AGNU. Entre 2003 e 2010, os principais países a se encontrarem nessa posição foram a Rússia, com quase um terço dos casos, e a Índia, com quase um quarto deles. Vale notar que, à diferença do caso do Mercosul, aqui não houve polarização entre os dois principais responsáveis, mas alguma afinidade entre eles. Como dupla (não discriminado na tabela), Rússia e Índia responderam por ainda mais 10% dos casos de divergência, totalizando juntos por volta de 65% dos casos. Nota-se, portanto, que dobraria a convergência entre África do Sul, Brasil e China na coalizão na ausência dos outros dois países.

TABELA 5
 QUANTIDADE DE CASOS EM QUE CADA PAÍS DOS BRICS É RESPONSÁVEL PELA DIVERGÊNCIA
 NO BLOCO EM VOTAÇÕES NA AGNU
 2003-2010

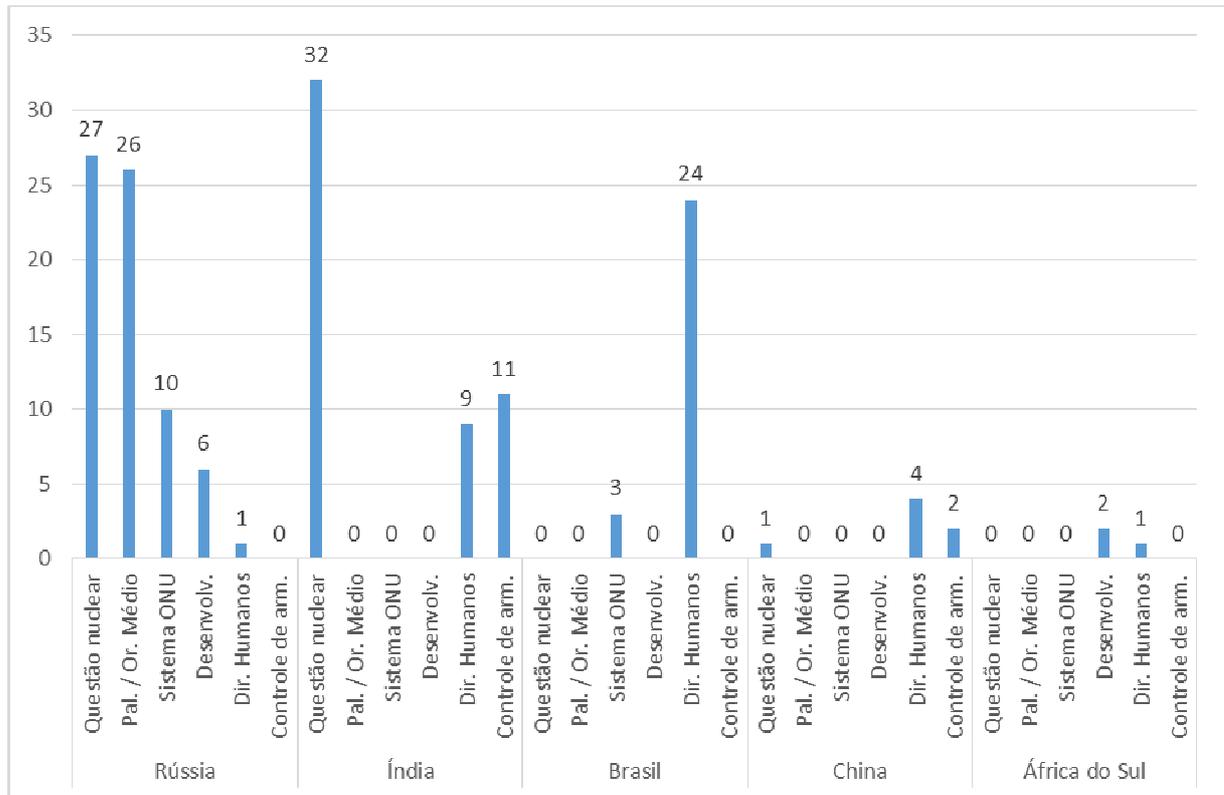
País	Casos	%
Rússia	70	31%
Índia	52	23%
Brasil	27	12%
China	7	3%
África do Sul	3	1%
Pares de países	67	30%
Total	226	100%

Fonte: Strezhnev e Voeten (2013).
 Elaborada pelo autor.

No gráfico 3 abaixo, os dados da tabela 5 são decompostos por área temática. Para a Rússia, a questão nuclear e Palestina e Oriente Médio corresponderam a 39% e 37%, respectivamente, dos casos em que o país foi responsável pela divergência na coalizão. No caso indiano, 62% dos casos corresponderam a resoluções relacionadas à questão nuclear. O Brasil respondeu pela divergência com os BRICS em 90% dos casos em resoluções sobre direitos humanos. Esta foi a mesma situação chinesa, porém com um percentual bem menor, 57%. Por fim, a África do Sul, que quase não foi responsável pela divergência na coalizão, quando esteve nesta posição foi em função de resoluções que versavam sobre comércio e desenvolvimento.

GRÁFICO 3

QUANTIDADE DE CASOS POR TEMA EM QUE CADA PAÍS DOS BRICS É RESPONSÁVEL PELA DIVERGÊNCIA NO BLOCO EM VOTAÇÕES NA AGNU 2003-2010



Fonte: Strezhnev e Voeten (2013).

Elaborado pelo autor.

A tabela 6 abaixo apresenta a quantidade de casos por tema em que houve divergência entre os países do Mercosul no período analisado (2003-2010) em votações na AGNU. Observa-se um equilíbrio na distribuição de número de casos de divergência entre os temas direitos humanos e questão nuclear, uma vez que ambos são os temas de maior incidência de responsabilidade da divergência de Brasil e Argentina, respectivamente. Portanto, no caso do Mercosul, a distribuição por temas reflete a polarização anterior dos países, pois há uma concentração nesses temas por parte de cada um dos dois maiores sócios.

TABELA 6
QUANTIDADE DE CASOS POR TEMA EM QUE HÁ DIVERGÊNCIA ENTRE OS PAÍSES DO MERCOSUL EM VOTAÇÕES NA AGNU 2003-2010

Tema	Casos	%
Direitos humanos	38	34%
Questão nuclear	31	28%
Palestina / Oriente Médio	22	20%
Sistema ONU	13	12%
Controle de armamentos	7	6%

Fonte: Strezhnev e Voeten (2013).
Elaborada pelo autor.

Por fim, a tabela 7 abaixo apresenta o número de casos por tema em que houve divergências entre os BRICS entre 2003 e 2010 na AGNU. A soma dos casos em que a Rússia e a Índia foram responsáveis pela divergência no tema da questão nuclear fizeram com que este tema concentrasse 41% da distribuição do número de casos de divergência na coalizão. A China, portanto, apesar de também ser detentora de armas nucleares, coloca-se ao lado do Brasil e da África do Sul nesses temas.

TABELA 7
QUANTIDADE DE CASOS POR TEMA EM QUE HÁ DIVERGÊNCIA ENTRE OS BRICS EM VOTAÇÕES NA AGNU 2003-2010

Tema	Casos	%
Questão nuclear	93	41%
Direitos humanos	53	23%
Controle de armamentos	32	14%
Palestina / Oriente Médio	27	12%
Sistema ONU	13	6%
Desenvolvimento	5	2%

Fonte: Strezhnev e Voeten (2013).
Elaborada pelo autor.

Os dados analisados nesta seção levam a três principais conclusões. Em primeiro lugar, eles demonstram haver em ambos os blocos mais convergências do que divergências em votações da AGNU. Em segundo lugar, no caso das divergências, em ambos os blocos os temas em que elas ocorrem são comuns, indicando serem essas questões muito sensíveis de uma maneira geral na política internacional. Em terceiro e último lugar, os dados revelam a existência de maior afinidade de preferências do Brasil com os sócios do Mercosul do que com os BRICS no período pesquisado.

5.2 CONTEÚDO DOS COMUNICADOS CONJUNTOS E DAS DECLARAÇÕES CONJUNTAS RESULTANTES DAS REUNIÕES DE CÚPULA

Esta seção tem como objetivo comparar as abordagens de temas da política internacional presentes em comunicados conjuntos do Mercosul e em declarações conjuntas das cúpulas IBAS, ASPA, ASA e BRIC. A ideia é verificar em quais dessas coalizões Sul-Sul – de âmbito regional e global – o Brasil, no governo Lula (2003-2010), apresentou maior afinidade de posições políticas, com base no conteúdo das declarações resultantes desses encontros.

Desde sua criação pelo Tratado de Assunção em 1991, no Mercosul foi adotada a rotina de se realizar encontros semestrais do Conselho do Mercado Comum (CMC) com a finalidade de discutir os avanços e as dificuldades do processo de integração no período compreendido pela presidência *pro tempore* em vigência. Desde o princípio das atividades do bloco, esses encontros se tornaram reuniões de cúpula, pois, como argumenta Malamud (2010), em função da institucionalidade intergovernamental do Mercosul, a intervenção presidencial se caracterizou como importante fator estimulador do processo de integração e também como catalizadora de toda sorte de controvérsias.

No período analisado (2003-2010), de cada cúpula realizada pelo Mercosul ao final dos semestres (em geral, uma em junho e outra em dezembro), resultaram como documentos dois comunicados conjuntos: um emitido pelos presidentes dos Estados partes do Mercosul e outro pelos Estados partes do Mercosul e Estados associados³⁷.

A análise dos comunicados conjuntos semestrais exclusivos dos Estados partes mostra que eles versam essencialmente sobre assuntos relacionados aos avanços realizados no processo de integração propriamente dito. Em raras exceções são mencionados posicionamentos sobre temas de política internacional. Porém, nos comunicados em que assinam também os países associados, a aparição de questões globais é frequente e preferências políticas são destacadas. Portanto, foram estes comunicados os mais utilizados nesta análise.

No caso das reuniões de cúpula dos fóruns IBAS, ASA e ASPA, há uma semelhança entre as declarações conjuntas no que diz respeito ao seu formato: quantidade equilibrada de

³⁷ Ressalte-se que até 2003 não havia essa denominação, portanto se dizia “Estados partes do Mercosul, Bolívia e Chile”. No primeiro semestre de 2004, inclui-se esta nomenclatura, compreendendo a partir de então o Peru. No semestre seguinte, associaram-se também Colômbia, Equador e Venezuela, permanecendo estes os Estados associados até o final do período (2010).

posicionamentos políticos e de declarações sobre áreas para avanço da cooperação para o desenvolvimento entre as partes. Já as declarações das cúpulas BRIC se concentram no estabelecimento de posições políticas para um conjunto menor de temas. Como o impacto político para a ordem internacional das declarações emitidas por esse fórum é maior, isso se deve provavelmente a um maior cuidado das partes envolvidas. Além disso, reflete maiores divergências, conforme demonstrado na seção anterior.

A tabela 8 abaixo contém a lista dos temas que aparecem tratados de maneira muito semelhante em uma ou mais cúpulas semestrais do Mercosul e em alguma dessas cúpulas Sul-Sul globais das quais o Brasil participou no governo Lula (2003-2010), à exceção das cúpulas BRIC. Deve-se ressaltar, portanto, que nem todos os temas da tabela 8 aparecem em todas as cúpulas, mas em nenhuma delas alguma dessas questões apareceu com tratamento divergente do que este apresentado abaixo. Para o caso das cúpulas BRIC, dessas oito matérias, foram mencionadas apenas mudanças climáticas, Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, Rodada Doha e crise financeira de 2008.

TABELA 8
 TEMAS COM ABORDAGEM MUITO SEMELHANTE EM CÚPULAS DO MERCOSUL E EM CÚPULAS
 IBAS, ASA E ASPA
 2003-2010

Tema	Abordagem
Tráfico de drogas	Enfoque integral e dentro do princípio da responsabilidade comum e compartilhada (regional e global), com respeito ao direito internacional
Migrantes	Visão não-discriminatória, independente da condição do migrante e de sua família, na busca da garantia, do respeito e da promoção de seus direitos humanos
Mudanças climáticas	Abordagem inserida no contexto da Convenção Marco das Nações Unidas sobre Mudança Climática (CMNUMC) e do Protocolo de Quioto, com respeito ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades
Objetivos de Desenvolvimento do Milênio	Para que sejam alcançados, enfoque na necessidade de contar com projetos e recursos regulares e previsíveis de cooperação por parte dos países desenvolvidos, de maior acesso de seus produtos de exportação aos mercados internacionais, bem como da criação de mecanismos inovadores de financiamento
Propriedade intelectual	Visão incorporada ao desenvolvimento e às políticas públicas, tendo preocupação com relação a direitos sobre recursos biológicos e/ou conhecimentos tradicionais a eles vinculados
Rodada Doha	Enfoque vinculado ao desenvolvimento. Condenação de barreiras tarifárias, de apoio doméstico e de subsídios à exportação por parte dos países desenvolvidos a produtos agrícolas, os quais distorcem o comércio internacional e impedem o avanço do sistema multilateral
Crise financeira de 2008	Responsabilização dos países desenvolvidos pelo estopim da crise, com enfoque na necessidade de reforma, de fortalecimento da legitimidade, de capitalização e de aumento de recursos das instituições financeiras internacionais
Palestina	Apoio ao direito do povo palestino de constituir um Estado, com base nas linhas de 1967, vivendo lado a lado com o Estado de Israel

Fonte: Comunicados conjuntos de cúpulas semestrais do Mercosul e declarações conjuntas de cúpulas IBAS, ASA e ASPA.

Elaboração do autor.

Resgatando os dados da seção anterior, é importante salientar que nenhuma dessas questões globais se caracterizou como tema frequente de divergência entre os países do Mercosul ou entre os BRICS na votação de resoluções da AGNU durante o mesmo período. Isso revela que os dados apresentados na seção anterior deste capítulo são, do ponto de vista metodológico, bons indicadores para afinidade de preferências políticas.

A esse respeito, vale adicionar ainda que os temas “questão nuclear”, “direitos humanos” e “controle de armamentos”, os principais em que houve divergência entre os BRICS na AGNU conforme os dados da seção anterior, também não tiveram menção alguma no texto das declarações conjuntas das duas cúpulas BRIC (2009 e 2010).

Retornando às questões da tabela 8 e a suas abordagens, uma visão de conjunto permite afirmar que, nesses casos, o Brasil conseguiu alcançar um consenso mínimo com os parceiros do continente sul-americano e com africanos, árabes e emergentes, sob uma

perspectiva que se pode denominar terceiro-mundista e desenvolvimentista, com viés demandante perante os países desenvolvidos quanto a várias questões da política internacional. Nesses temas, o exame dos comunicados e das declarações revela existir uma visão comum do Sul, vinculada ao desenvolvimento.

Entretanto, existem outros temas nos quais há diferenças de abordagem quando se compara o texto de comunicados conjuntos do Mercosul e de declarações conjuntas IBAS, ASA, ASPA e BRIC. Quando se trata de armas de destruição em massa, terrorismo, direitos humanos e reforma da ONU, o tratamento dessas matérias de um a outro fórum apresentou importantes nuances de tratamento que não permitem agrupá-los numa abordagem única.

Em primeiro lugar, com relação às armas de destruição em massa, nos comunicados conjuntos do Mercosul, o tema apareceu apenas desde o segundo semestre de 2007 e tratado sob a discussão da Resolução 1540/2004 do CSNU³⁸. Depois, a partir de 2010, passou a ser assinalada a importância da Conferência de Exame do Tratado de Não-Proliferação (TNP) como oportunidade para avançar nos compromissos previamente estabelecidos na matéria.

Já no contexto das cúpulas IBAS, o texto reflete o posicionamento indiano a respeito dessa temática. Como a Índia é detentora de armas nucleares e não é signatária do TNP, este regime internacional do qual fazem parte a África do Sul e o Brasil não recebe menção nas declarações conjuntas. O posicionamento demandante com relação ao desarmamento perante as potências tradicionais, visto como uma condição para a não-proliferação, é colocado de maneira explícita.

Os líderes reiteraram seu compromisso com o objetivo da completa eliminação das armas nucleares e expressaram preocupação com a falta de progresso na realização desse objetivo. Enfatizaram que o desarmamento nuclear e a não-proliferação são processos que se reforçam mutuamente e exigem progresso contínuo e irreversível em ambas as frentes, e reafirmaram a esse respeito que o objetivo da não-proliferação seria melhor servido pela eliminação sistemática e progressiva das armas nucleares de maneira abrangente, universal, não-discriminatória e verificável (I CÚPULA DO FÓRUM DE DIÁLOGO IBAS, 2006).

No caso das cúpulas ASPA e ASA, o discurso é semelhante ao do Mercosul, pois há inclusive um chamado para aqueles que ainda não assinaram o TNP acederem ao regime. Isso não quer dizer que o perfil demandante não esteja presente, mas apenas que este não é o foco do discurso. Nas cúpulas BRIC, por sua vez, o tema não aparece.

³⁸ Proíbe, entre outras medidas, países de apoiarem atores não-estatais que busquem desenvolver, adquirir, industrializar, possuir, transportar, transferir ou usar armas nucleares, químicas ou biológicas e seus meios de entrega, em particular para objetivos terroristas.

Em segundo lugar, em se tratando do terrorismo, a questão é abordada nos comunicados conjuntos do Mercosul em uma perspectiva vinculada ao âmbito do direito internacional e ao respeito aos direitos humanos. Nesse sentido, deve-se salientar que as nações da região apontam que o fenômeno é condenado sob todas suas formas e manifestações, mas defendem que o combate deve ser realizado em respeito ao direito interno, à soberania e à integridade dos países – seguindo, portanto, uma posição de cautela diante de potenciais investidas americanas, seja contra guerrilheiros associados ao narcotráfico identificados como terroristas na região andina, seja contra atividades acusadas de terrorismo na tríplice fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai.

Essa posição cautelosa é similar no caso das cúpulas ASPA. Nesse fórum, chama-se atenção inclusive para o fato de que é necessário estudar o fenômeno para chegar a uma definição do crime de terrorismo. Como elemento adicional, porém não contraditório à posição do Mercosul, rejeitam a conexão entre o terrorismo e qualquer povo ou religião específicos. Este tratamento também se faz presente nas cúpulas ASA. Em ambos os casos, reflete uma posição defensiva em relação à islamofobia, a qual coaduna com os princípios da política externa brasileira de autodeterminação dos povos e de não-intervenção nos assuntos internos, não complacente com a política americana da Guerra Contra o Terror.

Contudo, há uma nuance importante quando se trata das cúpulas IBAS e BRIC. Nesses contextos, além de se considerar o terrorismo uma das mais sérias ameaças à paz e à segurança internacionais, expressa-se apoio à conclusão de uma Convenção Abrangente sobre Terrorismo Internacional. É necessário levar em conta que, de acordo com dados do portal *Global Terrorism Database*³⁹, a Índia foi o terceiro país do mundo que mais recebeu ataques terroristas em 2010 (MELLO E SOUZA; MORAES; 2013).

A partir da III Cúpula IBAS, realizada em outubro de 2008, em função da ocorrência de ataques contra a embaixada indiana em Cabul em julho daquele ano, consta na declaração conjunta a condenação das atividades do Talibã e da Al Qaeda no Afeganistão – uma acusação nominal contra esses grupos que não é típica da política externa brasileira. Observa-se, neste caso, que o Brasil se afastou de suas posições tradicionais em solidariedade à Índia.

Em terceiro lugar, quando o tema é direitos humanos, o tratamento conferido pelos comunicados conjuntos do Mercosul geralmente aparece na forma de valores, logo na introdução, de maneira genérica, sem muito detalhamento conceitual e sem maiores vinculações no que tange a obrigações.

³⁹ Disponível em: <<http://www.start.umd.edu/gtd/>>. Acesso em: 4 fev. 2014.

Em três ocasiões (segundo semestre de 2005, segundo semestre de 2007 e segundo semestre de 2010), a questão apareceu relacionada às ditaduras militares que vigoraram na região no passado recente, voltada aos direitos à memória e à verdade. Dessa maneira, o compromisso com a democracia, como um importante pilar da dimensão política da integração, vem associado ao compromisso com os direitos humanos. Esta é a ênfase dada pela região ao tratar do tema, evitando outros aprofundamentos.

Nas cúpulas ASA, ASPA e IBAS, por seu turno, o tema dos direitos humanos é abordado com maior detalhamento conceitual, reafirmando a universalidade, a indivisibilidade, a interdependência e o inter-relacionamento de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais. Ademais, a matéria é tratada em vinculação com o desenvolvimento. No contexto das cúpulas IBAS, especificamente, a criação do Conselho de Direitos Humanos na ONU, em substituição à Comissão de Direitos Humanos, é saudada.

Embora pareçam diferenças sutis de abordagem, é forçoso colocar que o passado comum no caso regional faz com que o posicionamento para esse tema em comunicados conjuntos do Mercosul tenha mais afinidades com posições tradicionais da política externa brasileira – corroborando os dados da seção anterior deste capítulo, os quais mostravam ser este o tema em que o Brasil foi responsável pela divergência tanto no bloco regional como com os BRICS. Durante a ditadura militar, o país evitou se vincular a regimes de direitos humanos, mas desde a redemocratização acabou assinando e ratificando os principais mecanismos internacionais vigentes na matéria, cabendo destaque à recente aceitação da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos. De toda forma, a diplomacia brasileira evita assinar resoluções nas quais países sejam acusados de desrespeitá-los, apontando que os países desenvolvidos têm duplo comportamento nesta matéria – acusam os demais, mas têm problemas domésticos. Como argumentou o ministro Amorim (2009, p. 67), “defendemos uma abordagem para o tema que privilegie a cooperação e a força do exemplo como métodos mais eficazes que a simples condenação”.

Por fim, o único caso em que houve maior afinidade do Brasil com os parceiros do IBAS do que com os do bloco regional se refere à reforma da ONU. De um lado, nos comunicados conjuntos do Mercosul, nas cúpulas BRIC e nas cúpulas ASA e ASPA se estabelece apenas que, para cumprir seu papel, a ONU precisa de uma reforma ampla, integral e urgente, especialmente na Assembleia Geral, no Conselho de Segurança e no Conselho Econômico e Social, que os tornem mais eficientes, democráticos, representativos e

transparentes. De outro lado, apenas no caso das cúpulas IBAS, há um detalhamento com relação ao CSNU, como se segue:

Os líderes enfatizaram que a reforma do Conselho de Segurança é fundamental para esse processo, para assegurar que o sistema das Nações Unidas reflita a realidade contemporânea. Expressaram seu apoio total a uma autêntica reforma e expansão do Conselho de Segurança, nas categorias de membros permanentes e não-permanentes, com maior representação para países em desenvolvimento em ambas as categorias. Reiteraram que negociações intergovernamentais sobre a questão da reforma do Conselho de Segurança devem ser iniciadas imediatamente. Concordaram, igualmente, em fortalecer a cooperação entre os seus países e com outros Estados membros interessados numa autêntica reforma do Conselho de Segurança (II CÚPULA DO FÓRUM DE DIÁLOGO IBAS, 2007).

Neste tema, os pleitos indiano e sul-africano por vagas permanentes no CSNU em eventual expansão deste órgão conferem maior afinidade com o discurso brasileiro neste fórum em relação ao contexto regional. Ressalte-se que, uma vez que os argentinos não apoiam a candidatura brasileira de representar permanentemente o continente sul-americano no conselho, o discurso no Mercosul se torna mais superficial. No caso das cúpulas BRIC, em função das posições russa e chinesa, ambos já membros permanentes do CSNU, afirma-se nas declarações apenas “compreender e apoiar as aspirações de Brasil e Índia no sentido de desempenharem um papel mais importante na ONU” (I CÚPULA BRIC, 2009).

Uma última ressalva deve ser feita com relação a esta análise dos comunicados conjuntos e das declarações conjuntas das reuniões de cúpula dessas coalizões Sul-Sul. Cabe salientar que existem temas que somente foram abordados em um ou outro encontro, uma vez que cabiam ao escopo geográfico daquele fórum. São exemplos Área de Livre Comércio das Américas (Alca) no Mercosul, Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (Nepad) na ASA, a operação de paz da ONU no Líbano na ASPA, entre outros. Certamente, estas matérias, por não apresentarem comparabilidade, não foram o foco desta análise.

A combinação da análise da convergência de votos na AGNU com a do conteúdo dos comunicados conjuntos do Mercosul e das declarações conjuntas dos fóruns Sul-Sul globais dos quais participou o Brasil no governo Lula (2003-2010) leva a três principais conclusões. Em primeiro lugar, conforme apontado anteriormente, há uma consistência de posições tomadas para uma série de temas entre os contextos regional e global Sul-Sul, de acordo com a lista da tabela 8. Nestes temas, há uma visão vinculada ao desenvolvimento e um perfil propositivo e demandante perante os países desenvolvidos – característica histórica de coalizões terceiro-mundistas, a exemplo do Movimento dos Não-Alinhados e do G-77.

Em segundo lugar, em função principalmente do passado e da cultura comuns, da maior proximidade das relações e do processo de integração regional, a afinidade de preferências políticas com os vizinhos, de uma maneira geral, é maior se comparado com os parceiros extrarregionais. Portanto, de acordo com o que mostram os dados, o Mercosul funcionou como coalizão internacional durante o governo Lula (2003-2010) para temas que vão além do espectro econômico-comercial.

Em terceiro lugar, deve-se esclarecer que o retorno em impacto político da soma de recursos de poder é menor no contexto da coalizão regional se comparado às coalizões Sul-Sul em âmbito global, principalmente IBAS e BRIC. Observou-se nestes dois casos, contudo, que quanto maior o ganho em recursos de poder da coalizão, maior a quantidade de arestas a serem aparadas com os parceiros no que tange a alguns discursos tradicionais da diplomacia brasileira.

CAPÍTULO 6

O LUGAR DO MERCOSUL NA ESTRATÉGIA DE COOPERAÇÃO SUL-SUL DO GOVERNO LULA (2003-2010): COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

O objetivo deste capítulo é confrontar a cooperação para o desenvolvimento prestada pelo Brasil aos Estados Partes do Mercosul com as iniciativas globais neste campo empreendidas pelo país durante o governo Lula. Dessa forma, na primeira seção a comparação do contexto regional é realizada com os projetos de cooperação técnica empreendidos nos três maiores países africanos da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP): Angola, Guiné-Bissau e Moçambique. O objeto de investigação são as grandes áreas temáticas que abrangeram os projetos. Dois catálogos divulgados pela ABC (2010, 2010a) consistem na fonte dos dados consultados.

No tocante aos dispêndios financeiros, a segunda seção do capítulo se dedica a comparar a contribuição brasileira apenas ao Focem com o valor da assistência que os parceiros do Mercosul receberam das nações desenvolvidas, estas com base em dados do próprio Focem e da OCDE. Apenas para o ano de 2010, em função da disponibilidade dos dados, também se comparou a presença dos recursos da cooperação brasileira para o desenvolvimento no Mercosul e nos três maiores países africanos da CPLP com a prestada pelo países da OCDE às mesmas nações, utilizando dados disponibilizados pelo IPEA e pela ABC (2013), além dos dados da OCDE.

6.1 COOPERAÇÃO TÉCNICA COM PAÍSES DO MERCOSUL E COM OS TRÊS MAIORES PAÍSES AFRICANOS DA CPLP

Nesta seção, com base em dois catálogos publicados pela ABC (2010, 2010a), foram comparados os projetos bilaterais de cooperação técnica para o desenvolvimento empreendidos pelo Brasil nos países do Mercosul com os implementados nos três maiores países africanos da CPLP – tendo como critério as áreas temáticas que abrangem. Cumpre salientar que estes catálogos versam sobre os projetos em negociação, em execução ou executados no período entre 2006 e 2010. Ainda que estes projetos sejam um recorte do universo da cooperação técnica, eles podem ser considerados uma amostra representativa para o governo Lula (2003-2010) como um todo, uma vez que os catálogos foram organizados pela própria agência brasileira, traduzidos em quatro idiomas, com objetivo publicitário de expor as principais áreas de atuação do país no campo da cooperação para o desenvolvimento no período em relevo.

Como visto no capítulo quarto, a América Latina e os países africanos de língua oficial portuguesa foram os principais destinos da cooperação internacional para o desenvolvimento brasileira no governo Lula (2003-2010). Portanto, diferentemente das coalizões internacionais, neste caso a comparação deve ser feita com os casos de Angola, Guiné-Bissau e Moçambique, de maneira a verificar se o objetivo de promover parcerias duradouras foi executado de forma semelhante nos dois contextos – regional e global.

Nesse sentido, a análise dos projetos presentes nos catálogos revela que, seja, de um lado, com Argentina, Paraguai e Uruguai, seja, de outro lado, com Angola, Guiné-Bissau e Moçambique, mais de dois terços das iniciativas corresponderam em ambos os grupos às áreas de saúde, capacitação profissional, agropecuária e apoio ao governo. Portanto, considerando as iniciativas bilaterais, não houve diferenças significativas nos âmbitos sul-americano e africano quanto às áreas temáticas abrangidas pelos projetos.

No caso dos projetos bilaterais de cooperação em saúde, entre outras iniciativas, em ambos os contextos geográficos houve exportação de políticas públicas do Ministério da Saúde do Brasil no combate a doenças tropicais, como a dengue e a malária. Com os parceiros regionais, observou-se nos três casos a implantação, pela Fiocruz, de Bancos de Leite Humano em hospitais. Ademais, com o Uruguai e também com Moçambique, o Brasil empreendeu capacitações relacionadas ao combate à epidemia HIV/Aids, por exemplo.

Com relação à capacitação profissional, o Brasil, por meio do Senai, desenvolveu em parceria com estes países centros binacionais de formação profissional e de ensino técnico. O objetivo desses centros foi transferir capacidades desenvolvidas brasileiras para a especialização da mão-de-obra local em alguns setores da economia, como turismo e alimentos.

Os projetos de cooperação em agropecuária, executados por intermédio principalmente da Embrapa, caracterizaram-se pela assistência técnica nas áreas do agronegócio e de biocombustíveis. A similaridade geográfica entre esses países, por se encontrarem em regiões tropicais e subtropicais, a depender dos casos, fez aumentar a lista de contribuições a oferecer pelo Brasil.

Por fim, os casos de apoio ao governo local variaram de acordo com as necessidades dos parceiros, contando com a participação de uma diversidade maior de instituições públicas brasileiras. São exemplos: fortalecimento da gestão do patrimônio cultural em Angola; interoperabilidade de governo eletrônico na Argentina; fortalecimento da Assembleia Popular Nacional de Guiné-Bissau; apoio à implementação do Sistema Nacional de Arquivos do

Estado de Moçambique; modelagem de política postal no Paraguai; e fortalecimento da capacidade institucional em vigilância sanitária no Uruguai.

Do ponto de vista bilateral, portanto, apesar de haver diferenças nos projetos de cooperação técnica de acordo com as necessidades locais das contrapartes, o Brasil baseou suas iniciativas na qualidade de suas próprias capacidades domésticas. Valendo-se de similaridades geográficas e culturais, exportou suas práticas mais exitosas para manter parcerias duradouras com os sócios do Mercosul e com os maiores países africanos da CPLP. Dessa forma, buscou ainda, de forma solidária, conquistar prestígio internacional.

Contudo, apesar das semelhanças, houve uma importante diferença entre os dois contextos que não pode ser perdida de vista. Enquanto com estes países africanos os projetos de cooperação para o desenvolvimento foram realizados essencialmente pela via bilateral, com os parceiros do bloco regional houve outra via fundamental de relacionamento: os projetos financiados pelo Focem. Por isso, este tema receberá atenção mais detalhada na seção seguinte.

6.2 PROJETOS E GASTOS ANUAIS COM O FOCEM

Em julho de 2004, o CMC criou um grupo de alto nível com a função de propor fórmulas de financiamento para a implementação de iniciativas e programas que promovessem a competitividade e a convergência estrutural das economias dos Estados Partes do Mercosul. Como resultado do trabalho desse grupo, em dezembro de 2004 foi estabelecido o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem).

Em junho de 2005, as regras de funcionamento do Focem foram pontuadas. Com o objetivo de estabelecer critérios para a seleção dos projetos que seriam financiados, quatro programas foram criados no interior do fundo: I) Programa de Convergência Estrutural: projetos que contribuam para o desenvolvimento das economias menores e regiões menos desenvolvidas, incluindo o aprimoramento dos sistemas de integração fronteira e dos sistemas de comunicação em geral; II) Programa de Desenvolvimento da Competitividade: projetos que contribuam com a produtividade no Mercosul, incluindo processos de reconversão produtiva e trabalhista que facilitem a criação de comércio e projetos de integração de cadeias produtivas ou de fortalecimento da institucionalidade pública e privada nos aspectos vinculados à qualidade da produção, bem como pesquisa e desenvolvimento de novos produtos e processos produtivos; III) Programa de Coesão Social: projetos que

contribuam para o desenvolvimento social, em particular em zonas de fronteira, podendo incluir projetos de interesse comunitário nas áreas de saúde pública, redução da pobreza e desemprego; IV) Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração: projetos que atendam à melhoria das instituições do Mercosul e seu eventual desenvolvimento.

A composição financeira anual do Focem foi estabelecida no valor de US\$ 100 milhões de dólares, integralizados a fundo perdido pelos Estados Partes na seguinte proporção: Argentina, 27%; Brasil, 70%; Paraguai, 1%; e Uruguai, 2%. Por outro lado, a distribuição dos recursos, os quais devem ser utilizados pelos Estados Partes em projetos vinculados aos programas I, II ou III⁴⁰, ocorre na seguinte proporção: Argentina, 10%; Brasil, 10%; Paraguai, 48%; Uruguai, 32%. Dessa maneira, ficou clara a decisão de transferir recursos dos sócios maiores para as economias menores, com o objetivo de reduzir as assimetrias no bloco por meio da cooperação regional para o desenvolvimento.

Em dezembro de 2005, foi aprovado o regimento do fundo, no qual foram determinadas, essencialmente, as regras de cunho técnico para a submissão dos projetos. Ao longo de 2006, esta decisão foi internalizada pelos parlamentos nacionais dos Estados partes até que, finalmente, em 2007, foi aprovado para o Paraguai o primeiro projeto financiado pelo Focem.

Compilando os dados presentes nos projetos aprovados pelo Focem, calcula-se que entre 2007 e 2010, a média de utilização anual do fundo pelos países parceiros do Brasil ocorreu da seguinte forma: Argentina, US\$ 4,72 milhões; Paraguai US\$ 47,81 milhões⁴¹; e Uruguai, US\$ 24,2 milhões. Considerando o conjunto dos três sócios⁴², a distribuição dos recursos entre os programas do fundo ocorreu da seguinte maneira neste período: 85% para o Programa de Convergência Estrutural, 5% para o Programa de Desenvolvimento da Competitividade e 10% para o Programa de Coesão Social. Dessa forma, observa-se que, enquanto o Paraguai utilizou os recursos de acordo com seu limite, Argentina e Uruguai subutilizaram suas cotas no período 2007-2010. Ademais, como era de se esperar, o tema da

⁴⁰ Apenas 0,5% dos recursos do Focem se destinam ao programa IV.

⁴¹ Esta média foi calculada sem contar o projeto 03/10, “Construção da Linha de Transmissão 500 kV Itaipú – Villa Hayes, da Subestação Villa Hayes e da ampliação da Subestação Margem Direita Itaipu”, o qual foi feito em regime especial, com aporte extraordinário brasileiro de US\$ 300 milhões em 2010.

⁴² Para os objetivos desta dissertação, não faz sentido incluir nesta listagem os projetos em que o Brasil se posiciona como receptor dos recursos do Focem, uma vez que a análise está interessada em avaliar o desempenho do país como doador da cooperação para o desenvolvimento no bloco regional.

convergência estrutural recebeu destaque, uma vez que esta foi a principal demanda que conduziu à criação do fundo.

No Paraguai, o país mais pobre do Mercosul, predominaram projetos de infraestrutura, como pavimentação de ruas e estradas e construção de estruturas de saneamento básico em zonas urbanas. Outros projetos se dedicaram à construção de casas em regiões afetadas pela pobreza extrema, enquanto alguns se voltaram a prestar capacitação profissional a comunidades carentes. Em 2010, com aporte extraordinário brasileiro de US\$ 300 milhões, aprovou-se o projeto 03/10⁴³, “Construção da Linha de Transmissão 500 kV Itaipú – Villa Hayes, da Subestação Villa Hayes e da ampliação da Subestação Margem Direita Itaipu”. Esta obra objetiva transportar a energia de Itaipu até a zona metropolitana de Assunção, oferecendo assim as condições para que lá se desenvolva um polo industrial baseado em mão de obra e energia baratas integrado com as cadeias produtivas brasileiras.

No caso do Uruguai, aprovaram-se também dois projetos de reabilitação de estradas e um projeto de interconexão elétrica com o Brasil. Os projetos sociais voltaram-se para o campo do desenvolvimento sustentável e os de capacitação se concentraram em política industrial. A Argentina, por sua vez, também efetuou um projeto de interligação de infraestrutura elétrica com o Uruguai. Seus outros projetos preocuparam-se com o acesso de populações vulneráveis à educação e com a capacitação de exportadores.

De maneira a dimensionar a importância dos recursos investidos nestes projetos, os quais são em sua maioria provenientes do Brasil (70%), a tabela 9 abaixo apresenta os dispêndios dos principais doadores da AOD recebida por Argentina, Paraguai e Uruguai entre 2007 e 2010.

⁴³ Apenas para não enviesar o resultado e tornar os valores muito discrepantes, este projeto não foi incluído no cálculo da média de utilizações de recursos do fundo por cada país.

TABELA 9
 PRINCIPAIS PAÍSES DOADORES DA ASSISTÊNCIA OFICIAL PARA O DESENVOLVIMENTO
 RECEBIDA POR ARGENTINA, PARAGUAI E URUGUAI
 2007-2010
 Em milhões de US\$ correntes

Argentina							
2007		2008		2009		2010	
País	Valor	País	Valor	País	Valor	País	Valor
Espanha	21,63	Espanha	29,67	Espanha	24,14	Japão	40,33
França	16,80	Alemanha	22,12	Alemanha	22,70	Espanha	22,96
Japão	15,09	França	12,75	França	12,27	Alemanha	21,93
Paraguai							
2007		2008		2009		2010	
País	Valor	País	Valor	País	Valor	País	Valor
Japão	28,90	Japão	30,85	Espanha	38,89	EUA	28,00
EUA	24,90	EUA	29,67	Japão	37,31	Espanha	21,84
Espanha	13,26	Espanha	23,03	EUA	26,52	Coreia do Sul	11,63
Uruguai							
2007		2008		2009		2010	
País	Valor	País	Valor	País	Valor	País	Valor
Espanha	12,65	Espanha	9,36	Itália	13,34	Japão	11,36
França	2,88	França	1,36	Espanha	12,23	Itália	8,61
Japão	2,59	Canadá	1,06	Japão	2,43	Espanha	8,41

Fonte: OCDE.
 Elaborada pelo autor.

À exceção do caso argentino, que pela própria filosofia do fundo tem recepção menor dos recursos, o Focem se caracterizou como o principal provedor da cooperação internacional para o desenvolvimento recebida por Paraguai e Uruguai em todos os anos considerados. Tomando apenas a parte que é financiada pelo Brasil (70%), por intermédio somente do Focem (sem contar projetos bilaterais) o país foi o maior provedor de cooperação internacional para o desenvolvimento do Paraguai e do Uruguai em todos os anos analisados (2007-2010)⁴⁴.

A tabela 10 abaixo, por seu turno, contém dados da cooperação internacional para o desenvolvimento prestada pelo Brasil no ano de 2010 para Argentina, Paraguai e Uruguai, seja bilateral, seja por meio do Focem. A tabela 11 seguinte, por sua vez, apresenta os principais doadores da AOD recebida por Angola, Guiné-Bissau e Moçambique em 2010. A cooperação brasileira prestada a esses três países em 2010 somou US\$ 2,6 milhões, US\$ 7,8 milhões e US\$ 4,9 milhões, respectivamente, de acordo com os dados levantados pelo IPEA e pela ABC (2013).

⁴⁴ Para 2009, no caso paraguaio, o valor da cooperação espanhola é maior do que o da média calculada da contribuição brasileira. Entretanto, neste caso, para que a comparação seja justa, o projeto 03/10 deve entrar na média.

Comparando os dados das duas tabelas, infere-se que o Brasil, em função essencialmente da criação do Focem e por intermédio dele, ocupou o primeiro lugar entre os financiadores da cooperação para o desenvolvimento do Paraguai e do Uruguai também em 2010. Ao mesmo tempo, apesar de importantes esforços, o país ficou longe de conquistar essa posição com, de um lado, a Argentina, que não era o principal destino dos recursos do Focem e tem assimetria estrutural relativamente menor com o Brasil e, de outro lado, com os três maiores países africanos da CPLP, onde já existe vasta presença histórica de recursos das potências tradicionais do CAD/OCDE.

TABELA 10
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO PRESTADA PELO BRASIL A ARGENTINA, PARAGUAI E URUGUAI EM 2010
Em milhões de US\$

Modalidade	País		
	Argentina	Paraguai	Uruguai
Técnica	1,18	1,10	0,60
Científica e tecnológica	5,31	0,15	0,27
Outras*	2,97	2,70	1,96
Focem	3,30**	33,46**	16,94**
TOTAL	12,76	37,41	19,77

* Pode envolver cooperação educacional e assistência humanitária.

** 70% da média anual de utilização do país no período 2007-2010.

Fonte: IPEA; ABC, 2013; Focem (www.mercosur.int/focem).

Elaborada pelo autor.

TABELA 11
PRINCIPAIS PAÍSES DOADORES DA ASSISTÊNCIA OFICIAL PARA O DESENVOLVIMENTO RECEBIDA POR ANGOLA, GUINÉ-BISSAU E MOÇAMBIQUE EM 2010
Em milhões de US\$

Angola		Guiné-Bissau		Moçambique	
País	Valor	País	Valor	País	Valor
EUA	54,82	Japão	16,11	EUA	277,91
Japão	37,62	Portugal	15,72	Portugal	112,62
Coréia do Sul	18,83	Espanha	8,29	Reino Unido	104,42

Fonte: OCDE.

Elaborada pelo autor.

Afinal, por mais que US\$ 100 milhões anuais possam parecer um montante diminuto para um fundo com as grandes pretensões do Focem, deve-se ter em mente que os dados apresentados dimensionam seu verdadeiro tamanho se examinado em comparação com a AOD que os sócios menores do Mercosul recebem das nações desenvolvidas. Dessa maneira, a avaliação destes valores deixa claro como a cooperação para o desenvolvimento e a redução das assimetrias com os sócios menores do bloco regional se tornou uma preocupação

importante da política externa brasileira no tratamento do Mercosul a partir da criação do Focem no governo Lula (2003-2010).

Portanto, se na estratégia de cooperação Sul-Sul do governo Lula a exploração de áreas para promoção da cooperação para o desenvolvimento se apresentou recorrentemente como um objetivo paralelo ao da coordenação de posições para a atuação conjunta na política internacional, no Mercosul os rumos perseguidos não se mostraram de forma alguma diferentes. Com efeito, no caso do bloco econômico regional, a prestação de cooperação para o desenvolvimento também foi empreendida, priorizada e institucionalizada – de maneira inédita. Com as dimensões que ela adquiriu, o Brasil se posicionou desde 2007 como o principal parceiro mundial dos dois sócios menores do bloco neste campo, à frente mesmo de todas as grandes potências – situação que não logrou conquistar com nenhum outro parceiro com quem tenha cooperado no mesmo período em outra parte do mundo.

CAPÍTULO 7

CONCLUSÃO

Desde a aproximação brasileira com a Argentina promovida no governo Sarney em 1985 até a construção da Unasul no final da gestão do governo Lula em 2008, o sentido estratégico conferido pelo Brasil à integração regional passou por importantes mudanças. Ainda que estas alterações tenham ocorrido sucessivamente conforme as diferentes estratégias de projeção externa foram implementadas pelos governos que chegaram ao poder, deve-se sublinhar que a integração não perdeu em momento algum seu caráter de grande prioridade entre os objetivos nacionais.

Nesse sentido, na visão da diplomacia do governo Sarney, em que predominava ainda o paradigma globalista de inserção internacional, a aproximação proposta com os argentinos deveria ser realizada gradualmente e com a intervenção estatal na economia. Politicamente, ela servia essencialmente ao objetivo de pacificar as relações bilaterais, deixando para trás desconfianças que se baseavam no nacionalismo dos regimes militares. Dessa maneira, demonstrava também o compromisso mútuo com suas consolidações democráticas, melhorando sua imagem externa.

A partir do governo Collor de Mello, no qual ganhou espaço o paradigma americanista, preconizou-se a adoção dos padrões ocidentais capitalistas e a aliança especial com os Estados Unidos como formas de modernizar o país. Ao Mercosul, instituído sob a filosofia do regionalismo aberto, coube duas funções: constituir um espaço de liberalização de fluxos econômicos a partir do qual os setores produtivos nacionais se preparariam para a posterior abertura à competição global; e, como atesta o Acordo 4+1, agregar capacidades para a negociação de uma eventual área de livre comércio hemisférica.

A crise política doméstica permitiu que a tradição formuladora em política externa do corpo diplomático brasileiro atenuasse a maneira como esse paradigma viesse se expressar nos anos seguintes na política externa. Assim, preocupado com as investidas americanas, o governo Itamar propôs a criação da ALCSA, insistindo em um ainda maior sentido estratégico de coalizão internacional para a integração regional. Para o Mercosul, imprimiu um relativo retorno ao gradualismo no processo de convergência econômica, buscando resguardar a autonomia de ação do país.

Com a chegada do governo Cardoso, a participação nos regimes internacionais, entendida como uma forma de elevar a credibilidade externa do país, passou a ser o eixo

central da ação externa, buscando assim seguir abandonando a clivagem Norte-Sul na inserção internacional. Para o bloco econômico, diante das negociações da Alca e da pressão doméstica contra esse projeto, consolidou-se a visão de que o Mercosul contribuía estrategicamente para reforçar a autonomia do país nas relações internacionais, pois representava, ao mesmo tempo, fonte de fluxos econômicos e coalizão internacional contra o avanço do processo hemisférico. Contudo, este sentido econômico do bloco acabou ficando em suspenso por ocasião da crise que perdurou de 1998 a 2002. Como tentativas de renová-lo, destacam-se o lançamento da IIRSA e a retomada da ideia de América do Sul.

Paralelamente, o Mercosul desenvolveu ao longo do governo Cardoso a institucionalização do sentido estratégico de ordem política que o bloco exibia desde os contatos Sarney-Alfonsín. Entre as iniciativas efetuadas – com a participação de Bolívia e Chile – estão o mecanismo de defesa da estabilidade democrática regional (Protocolo de Ushuaia), a declaração da região como zona de paz (que inclui o estímulo da cooperação militar e da instituição de medidas de fomento da confiança), além do estímulo da atuação global dos membros em coalizão (FCCP). Localiza-se no governo Cardoso, assim, o embrião para a conformação do bloco como espaço de governança regional. Mais do que isso, considerando que posteriormente os demais países andinos vieram se somar a estes e outros instrumentos do Mercosul na condição de associados, estas experiências revelam que, em larga medida, na prática as principais atividades propostas para a Unasul já existiam antes da assinatura do seu tratado constitutivo.

Retomando a análise histórica, após a crise de múltiplas dimensões enfrentada pelo Mercosul na virada do milênio, a chegada ao poder do governo Lula em 2003, proferindo pela voz da carismática diplomacia presidencial um discurso crítico sobre as desigualdades sociais e internacionais produzidas pela globalização, e ao mesmo tempo liderando uma assertiva campanha mundial de combate à fome e à pobreza extrema, provocou diversas inflexões na política externa brasileira, algumas mais acentuadas que outras.

Fundamentalmente, a nova proposta de inserção internacional se diferenciou das anteriores por se basear em uma estratégia de cooperação Sul-Sul. Esta estratégia compôs-se por duas frentes paralelas e distintas de ações: i) formação de coalizões internacionais Sul-Sul – grupos de dois ou mais países em desenvolvimento para coordenar posições e atuar conjuntamente em mecanismos multilaterais de negociação das regras que orientam a governança global – que objetivaram agregar recursos de poder para elevar a efetividade da defesa de interesses comuns no curto ou médio prazos na política global; ii) prestação de

cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul – transferências de recursos financeiros, de informações e de experiências de um país a outro, que têm como função explícita promover o desenvolvimento do país receptor – com o objetivo de estabelecer parcerias duradouras, bem como expor uma imagem positiva de solidariedade e de responsabilidade do país perante a comunidade internacional, conferindo-lhe prestígio.

Com efeito, a execução dessa estratégia, a partir da qual se diversificaram os parceiros do Brasil em direção aos países do Sul, não se caracterizava como um fim em si mesmo. O objetivo último certamente era o desenvolvimento do país, conforme tradicionalmente a corporação diplomática logrou manter ao longo dos anos como o princípio basilar de qualquer concepção de projeção internacional que tenha sido proposta por algum governo. A estratégia, assim, constituiu-se num meio que, apesar de apresentar objetivos próprios, devia servir ao desígnio basilar que guia a ação externa brasileira.

O governo Lula, que vivenciou uma crise cambial pelo temor do mercado de que medidas econômicas heterodoxas fossem tomadas com sua eleição, reconhecia a potencialidade do setor externo tanto para contribuir como para constranger o desempenho do país na superação de seus desafios sociais e econômicos. Os formuladores da política externa consideravam que, de um lado, diante dos reveses sofridos pelo multilateralismo com a instauração da Guerra Contra o Terror e, de outro lado, com o aumento da competição econômica global, a qual intensificou a desigualdade Norte-Sul no planeta, o Brasil precisava engajar-se diplomaticamente para se tornar um ator global relevante e influente. Com isso, possuiria mais capacidades para estimular a multipolaridade e para defender seus interesses numa ordem baseada no multilateralismo – conformando aquele que seria o mundo ideal (*multi-multi*) para o país defender seus interesses e seguir seu caminho rumo ao desenvolvimento.

De fato, a diversificação de parceiros proporcionada pela estratégia de cooperação Sul-Sul, acompanhada pelo excelente desempenho de alguns indicadores econômicos e sociais conquistados pelo país (crescimento econômico, controle da inflação, redução da pobreza e da desigualdade social, aumento das reservas internacionais), foi capaz de alterar o perfil do país e projetá-lo no sistema internacional como potência emergente e ator global.

O país impulsionou várias coalizões com diferentes parceiros do mundo em desenvolvimento. Estão na lista o G-20 agrícola na OMC, o Fórum de Diálogo IBAS, a Cúpula ASPA, a Cúpula ASA e a Cúpula BRIC. Na ocasião destes encontros, também se exploraram domínios nos quais a cooperação para o desenvolvimento pudesse ser

implementada posteriormente pela via bilateral. Embora cada uma tenha apresentado seu enfoque diferenciado de agenda, o protagonismo brasileiro na idealização do conjunto dessas coalizões proporcionou ao país uma ampliação significativa na diversidade de parcerias concretizadas ao redor do planeta.

Afinal, sob qual ótica é possível analisar o espaço conferido ao Mercosul na política externa brasileira? Mais especificamente, como o Mercosul foi abordado na estratégia de cooperação Sul-Sul do governo Lula (2003-2010)?

A pesquisa efetuada nesta dissertação permite afirmar que, na estratégia de cooperação Sul-Sul do governo Lula, o Mercosul foi abordado, ao mesmo tempo, quer como coalizão internacional, quer como destino da cooperação para o desenvolvimento. Confirmando a hipótese proposta para a pesquisa, esta afirmação está baseada na análise de dados empíricos presentes no quinto e no sexto capítulos da dissertação – convergência de votos em resoluções da AGNU e coordenação de posições sobre temas da política internacional na ocasião das cúpulas semestrais do Mercosul, para o caso do funcionamento como coalizão internacional, e projetos bilaterais de cooperação técnica, projetos aprovados pelo Focem e fluxos financeiros transferidos pelo Brasil, para o caso da cooperação para o desenvolvimento.

O sentido estratégico conferido ao Mercosul como coalizão internacional, em primeiro lugar, esteve presente nas visões de todos os governos brasileiros que estiveram à frente do país desde que o bloco surgiu. No entanto, a pesquisa com os comunicados conjuntos demonstrou a ocorrência de coordenação de visões para temas que vão além da agenda econômico-comercial. Os dados dos votos na AGNU – baixa divergência, concentrada em poucos temas – também referendam este argumento.

Uma possível explicação para esta ocorrência se encontra no relançamento do Mercosul efetuado a partir do Consenso de Buenos Aires. A expansão da agenda da integração em direção às dimensões social e política, procurando trazer as sociedades para dentro do processo, exibiu também no conjunto de suas metas a ampliação do diálogo a respeito de temas de interesse comum da agenda política global, de forma a coordenar as posições de política externa. Não se pode deixar de mencionar como fator explicativo, adicionalmente, a convergência de visões político-ideológicas dos governos no poder dos Estados Partes desde as eleições de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil (2003), Néstor Kirchner na Argentina (2003), Tabaré Vázquez no Uruguai (2005) e, um pouco mais tarde, Fernando Lugo no Paraguai (2008).

O tratamento do bloco como destino da cooperação para o desenvolvimento, por sua vez, é inédito na história da política externa brasileira para o Mercosul. A partir da criação do Focem, quando foi instituído o compromisso brasileiro de contribuir anualmente com US\$ 70 milhões para o financiamento de projetos para a redução das assimetrias no bloco, alterou-se significativamente a concepção que vinha sendo atribuída ao processo regional. Em outras palavras, o Mercosul deixou de ser idealizado apenas como um ambiente no qual as empresas brasileiras se preparavam para a competição global, para se transformar também num espaço em que o Brasil, ao contribuir com o desenvolvimento dos sócios menores, passaria a construir parcerias duradouras – visando integrar cadeias produtivas, por exemplo – e conquistar prestígio internacional. Em decorrência, serviria de insumo para o reconhecimento como potência emergente que cumpre com suas responsabilidades regionais.

Com relação ao argumento de alguns autores (VÁZQUEZ; RUIZ, 2009; MALAMUD, 2010; LECHINI; GIACCAGLIA, 2010; SANTOS; 2011; MALAMUD; RODRIGUEZ, 2013) de que teria havido um descompasso entre os desempenhos regional e global do Brasil na política internacional no governo Lula (2003-2010), os dados levantados nesta pesquisa demonstraram que em ambas as dimensões da cooperação Sul-Sul os esforços realizados regionalmente foram maiores e mais eficientes do que os globais. Ainda que em temas importantes o país não tenha conquistado o apoio de parceiros da região para seus projetos globais (reforma para obter vaga permanente no CSNU e eleições para mandatários de organizações internacionais, principalmente), ao se considerar o conjunto de iniciativas empreendidas percebe-se que o desempenho regional foi melhor.

Enfim, vale salientar que esta dissertação se limitou a investigar, nas iniciativas da política externa brasileira voltadas ao Mercosul, essas duas dimensões da cooperação Sul-Sul. Dessa maneira, reconhece-se que, apesar de ter funcionado como coalizão internacional, por exemplo, foram diversos os casos em que houve divergências entre os integrantes do bloco quanto a decisões relacionadas às regras e ao funcionamento propriamente dito do processo interno de integração regional (por exemplo, contenciosos comerciais intrabloco). Contudo, debruçar-se sobre estas questões escaparam aos objetivos deste trabalho.

Por último, é forçoso pontuar que, para o exame de investigações futuras, seria interessante realizar o mesmo estudo com o comportamento dos votos dos países do Mercosul na AGNU e com os posicionamentos políticos presentes nos comunicados conjuntos resultantes das cúpulas semestrais do bloco para o período entre 1991 e 2002. Esta pesquisa permitiria realizar comparações, de forma a complementar a argumentação sobre as mudanças

no sentido estratégico conferido ao bloco pela política externa brasileira desde a criação do Mercosul.

REFERÊNCIAS

ABC. **A cooperação técnica do Brasil para a África**. Brasília: ABC, PNUD, 2010.

_____. **Cooperação técnica entre o Brasil e os países da América do Sul**. Brasília: ABC, PNUD, 2010a.

ALMEIDA, P. R. Evolução histórica do regionalismo econômico e político na América do Sul: um balanço das experiências realizadas. **Cena internacional**, v. 10, n. 2, p. 72-97, 2008.

AMORIM, C. **O Brasil e os direitos humanos**: em busca de uma agenda positiva. **Política externa**, v. 18, n. 2, p. 67-75, set./nov. 2009.

_____. Brazilian foreign policy under president Lula (2003-2010): an overview. **Revista brasileira de política internacional**, v. 53, edição especial, p. 214-40, 2010.

ANGELL, N. **A grande ilusão**. [1910]. Brasília: Editora da UnB, 2002.

ARBILLA, J. M. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira (1989-1994). **Contexto internacional**, v. 22, n. 2, p. 337-85, 2000.

ATTINÀ, F. Alianças. In: BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. (Orgs.). **Dicionário de política**. v. 1. Brasília: Editora da UnB, 1998.

AXELROD, R.; KEOHANE, R. Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions. **World politics**, v. 38, n. 1, 1985, p. 226-54.

AYLLÓN, B. La cooperación internacional para el desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales. **Carta Internacional**, out. 2007, p. 32-47.

_____. **El eje Sur-Sur en política exterior del gobierno Lula**: cooperación e intereses. 2009. Disponível em: <<http://www.infolatam.com/2009/12/23/el-eje-sur-sur-en-la-politica-exterior-del-gobierno-lula-cooperacion-e-intereses/>>. Acesso em: 25 fev. 2013.

_____. **La cooperación de Brasil**: un modelo em construcción para uma potencia emergente. 2010. Disponível em: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/8c0a61804436f2f095c3f77015846f3f/ARI143-2010_Ayllon_cooperacion_Brasil_modelo_potencia_emergente.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8c0a61804436f2f095c3f77015846f3f>. Acesso em: 2 dez. 2013.

AYLLÓN, B.; LEITE, I. C. La cooperación Sur-Sur de Brasil: ¿instrumento de política exterior y/o manifestación de solidaridad internacional? **Mural internacional**, ano 1, n. 1, jan./jun. 2010.

BAUMANN, R. Mercosul: origens, ganhos, desencontros e perspectivas. In: BAUMANN, R. (Org.). **Mercosul**. Avanços e desafios da integração. Brasília: IPEA, 2001. cap. 1, p. 19-68.

BERNAL-MEZA, R. Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul. **Revista brasileira de política internacional**, v. 42, n. 2, p. 40-51, 1999.

BRASIL. **Balanco de governo 2003-2010**. 2010. Disponível em: <<http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

BREUNING, M. Foreign aid, development assistance or development cooperation: what's in a name? **International Politics**, v. 39, 2002, p. 369-77.

BUENO, C. O Brasil e o integracionismo: do ABC de Rio Branco à Operação Pan-Americana. In: FUNAG. **A América do Sul e a integração regional**. Brasília: FUNAG, 2012. p. 43-62.

BUZAN, B. A leader without followers? The United States in world politics after Bush. **The global policy institute**, 2007 (Policy Paper n. 2).

BURGES, S. Developing from the South: South-South cooperation in the global development game. **Austral**, v.1, n. 2, p. 225-49, 2012.

CALIXTRE, A.; DESIDERÁ, W. Desafios para a consolidação da união aduaneira no Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, IPEA, n. 8, out./dez. 2011.

CALIXTRE, A.; BARROS, P. S. Além da circunstância: caminhos da integração – do Mercosul à Unasul. In: VIANA, A. R.; BARROS, P. S.; CALIXTRE, A. (Orgs.). **Governança global e integração da América do Sul**. Brasília: IPEA, 2011.

CAPLOW, T. A theory of coalitions in the triad. **American Sociological Review**, v. 21, n. 4, 1956, p. 489-93.

CARR, E. H. **Vinte anos de crise**. 1919-1939. [1946]. Brasília: Editora da UnB, 2001.

CARVALHO, M. I. V. Condicionantes internacionais e domésticos: o Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha. **Dados**, v. 53, n. 2, 2010, p. 405-45.

CERVO, A. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the world. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, IPRI, v. 53, edição especial, p. 7-32, 2010.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. El mercado común latino-americano. In: _____. **Cincuenta años de pensamiento en la Cepal: textos seleccionados**. 1959. v. 1.

CLAUSEWITZ, C. **Da guerra**. [1832]. São Paulo: Martins Fontes, 1979.

COUTO, L. F. Política externa brasileira para a América do Sul. **Civitas**, v. 10, n. 1, p. 23-44, jan./abr. 2010.

DEUTSCH, K.; SINGER, J. D. Multipolar power systems and international stability. **World Politics**, v. 16, n. 3, 1964, p. 390-406.

ECOSOC. **South-South and triangular cooperation: improving information and data.** 2009. Disponível em: <<http://www.aidtransparency.net/wp-content/uploads/2011/08/Analytical-Study-SSC-November-2009.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2013.

FAWCETT, L. **The history and concept of regionalism.** V ESIL Conference, 2012. Disponível em: <<http://www.uv.es/esil2012/pdf/1fawcett.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2013.

FERRER, A. **A economia argentina.** De suas origens ao início do século XXI. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

FONSECA Jr., G. **A legitimidade e outras questões internacionais.** São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FRAGA, R. Uma visão política do Mercosul. In: CAMPBELL, J. (Org.). **Mercosul.** Entre a realidade e a utopia. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000. p. 217-35.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico.** [1967]. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

GAMSON, W. A. A theory of coalition formation. **American Sociological Review**, v. 26, n. 3, 1961, p. 373-82.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 2 ed. São Paulo: Atlas, 1989.

GILPIN, R. **A economia política das relações internacionais.** [1987]. Brasília: Editora da UnB, 2002.

GLASER, C. L. **Rational theory of international politics.** The logic of competition and cooperation. Princeton: Princeton University Press, 2010.

GOLDMAN SACHS. **Building better global economic BRICs.** Global Economic Paper n. 66, 2001.

_____. **Dreaming with BRICs: the path to 2050.** Global Economics Paper n. 90, 2003.

HERZ, J. **Political realism and political idealism.** Chicago: University of Chicago Press, 1959.

HIRST, M. La dimensión política del Mercosur: especificidades, aspectos institucionales y actores sociales. **Perfiles latinoamericanos**, n. 4, Flacso, México, p. 37-62, 1994.

_____. Brazil's renewed responsibilities in cooperation for development and international security. **Center on international cooperation**, New York University, 2011.

HIRST, M.; PINHEIRO, L. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista brasileira de política internacional**, v. 38, n. 1, p. 5-23, 1995.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S. Crisis y toma de decisión en la política exterior brasileña: el programa de integración Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la informática con

Estados Unidos. In: RUSSEL, R. (Org.). **Política exterior y toma de decisiones en América Latina**. Buenos Aires: GEL, 1990.

_____. Brazil as na intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International affairs**, v. 82, n. 1, 2006, p. 21-40.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Revista Nueva Sociedad**, Especial em português, p. 22-41, 2010.

HOFFMANN, A. R. A representação do Mercosul nas organizações internacionais. **Radar do sistema internacional**, 2007. Disponível em: em: <<http://rsi.cgee.org.br/documentos/3864/1.PDF>>. Acesso em: 16 set. 2013.

HURREL, A. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. **Contexto internacional**, v. 17, n. 1, jan./jun. 1995, p. 23-59.

INOUE, C.; VAZ, A. **Emerging donors in international development assistance: the Brazil case**. 2007. Disponível em: <<http://www.idrc.ca/EN/Documents/Case-of-Brazil.pdf>>. Acesso em: 4 jul. 2013.

_____. Brazil as “Southern donor”: beyond hierarchy and national interests in development cooperation? **Cambridge review of international affairs**, v. 25, n. 4, dez. 2012, p. 507-34.

IPEA; ABC. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2013.

_____. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010**. Brasília: IPEA, ABC, 2013.

JAGUARIBE, H. **El proyecto sudamericano**. 2005. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/75839023/Helio-Jaguaribe-El-Proyecto-Sudamericano>>. Acesso em: 12 set. 2013.

JERVIS, R. Cooperation under the security dilemma. **World Politics**, v. 30, n. 2, 1978, p. 167-214.

_____. Realism, game theory and cooperation. **World politics**, v. 40, n. 3, 1988, p. 317-49.

KEOHANE, R. **After hegemony**. Cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.

_____. International institutions: two approaches. **International Studies Quarterly**, v. 32, n. 4, 1988, p. 379-96.

KEOHANE, R.; NYE, J. **Power and interdependence**. [1977]. Nova York: Harper Collins Publishers, 1989.

KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. **Designing social inquiry**. Scientific inference in qualitative research. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KOMORITA, S. S.; CHERTKOFF, J. M. A bargaining theory of coalition formation. **Psychological Review**, v. 80, n. 3, 1973, p. 149-62.

KRASNER, S. Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables. **International organization**, v. 36, n. 2, p. 185-205, fev.-abr. 1982.

LAMPREIA, L. F. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, IPRI, v. 42, n. 2, p. 5-17, 1998.

LECHINI, G. O Brasil na África ou a África no Brasil? A construção da política africana do Itamaraty. **Nueva Sociedad**, edição especial em português, p. 55-71, out. 2008.

LECHINI, G.; GIACCAGLIA, C. El ascenso de Brasil en tiempos de Lula. ¿Líder regional o jugador global? **Revista Problemas del Desarrollo**, v. 163, n. 41, out./dez. 2010.

LEITE, P. S. **O Brasil e a cooperação Sul-Sul em três momentos da política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: FUNAG, 2011.

LIMA, M. R. S. Ejes analíticos y conflictos de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, v. 1, n. 2, p. 27-46, 1994.

_____. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, IPRI, v. 48, n. 1, p. 1-36, 2005.

_____. Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. In: BAUMANN, R. (Org.). **O Brasil e os demais BRICs**. Comércio e política. Brasília: Cepal/Ipea, 2010. cap. 7, p. 155-79.

LIMA, M. R. S.; COUTINHO, M. Globalização, regionalização e América do Sul. **Observatório Político Sul-Americano (OPSA)**, IUPERJ, 2005.

_____. Integração moderna. **Observatório Político Sul-Americano (OPSA)**, IUPERJ, 2006.

LIST, F. **Sistema nacional de economia política**. [1841]. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

LUCIANO, B. T. A inclusão da representatividade direta no Parlamento do Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 11, IPEA, jul./set. 2012.

MALAMUD, A. La diplomacia presidencial y los pilares tradicionales de Mercosur: un examen empírico. **Relaciones internacionales**, Madrid, n. 15, out. 2010.

_____. A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. **Latin American Politics and Society**, Miami, 2011. Disponível em:

<http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/malamud_brasil_leader_without_followers.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2013.

- MALAMUD, A.; RODRIGUEZ, J. Com um pé na região e outro no mundo: o dualismo crescente na política externa brasileira. **Estudos internacionais**, v.1, n. 1, p. 167-83, jul./dez. 2013.
- MANZUR, T. M. P. La cumbre Aspa y los países árabes: reflejos de la crisis actual, desde una perspectiva brasileña. **Mural internacional**, ano 2, n. 2, p. 23-30, dez. 2011.
- MARIANO, M.; RAMANZINI Jr., H. Uma análise das limitações estruturais do Mercosul a partir das posições da política externa brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 23-41, out. 2012.
- MARIANO, M.; VIGEVANI, T. A Alca e a política externa brasileira. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Orgs.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 1, cap. 11, p. 321-356.
- MARTINS, R. Mercosul: a dimensão social e participativa da integração regional. In: DESIDERÁ, W. (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Brasília: IPEA, 2013. No prelo.
- MARTINUSSEN, J. D.; PEDERSEN, P. E. **Aid: understanding international development cooperation**. Londres, Nova York: Zed Books, 2003.
- MATTLI, W. **The logic of regional integration**. Europe and beyond. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- MELLO E SOUZA, A.; MORAES, R. F. A relevância do terrorismo na política internacional contemporânea. In: MELLO E SOUZA, A.; MORAES, R. F. (Orgs.). **Do 11 de setembro de 2001 à Guerra Contra o Terror: reflexões sobre o terrorismo no século XXI**. Brasília: IPEA, 2013. No prelo.
- MILNER, H. **Interests, institutions and information**. Domestic politics and international relations. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- MORGENTHAU, H. J. **A política entre as nações**. A luta pelo poder e pela paz. [1948]. Brasília: Editora da UnB, 2003.
- _____. A political theory of foreign aid. **The American Political Science Review**, v. 56, n. 2, 1962, p. 301-9.
- NARLIKAR, A. **New powers**. How to become one and how to manage them. Nova York: Columbia University Press, 2010.
- NARLIKAR, A.; TUSSIE, D. **Bargaining together in Cancun**: developing countries and their evolving coalitions. Buenos Aires: FLACSO, 2003.
- OCDE. **DAC: 50 years, 50 highlights**. 2010. Disponível em: < <http://www.oecd.org/dac/46717535.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2013.

OLIVEIRA, A. J. G.; ONUKI, J.; OLIVEIRA, E. Coalizões Sul-Sul e multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 465-504, jul./dez. 2006.

OLIVEIRA, H. A. **Política externa brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, M. F. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, IPRI, v. 48, n. 2, p. 55-69, 2005.

OLIVEIRA, O. M. A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, IPRI, v. 41, n. 1, p. 5-23, 1998.

OLSON, M. **The logic of collective action**. Public goods and the theory of groups. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

OYE, K. Explaining cooperation under anarchy: hypotheses and strategies. **World politics**, v. 38, n. 1, 1985, p. 1-24.

PACKENHAM, R. Political-development doctrines in the American foreign aid program. **World Politics**, v. 18, n. 2, 1966, p. 194-235.

PECEQUILO, C. S. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, IPRI, v. 51, n. 2, p. 136-153, 2008.

PINHEIRO, L. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 305-335, jul./dez. 2000.

PREBISCH, R. **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano**. Fundo de Cultura, 1964.

_____. **Crisis mundial y nuevas fórmulas para la integración**. Buenos Aires: Integración Latinoamericana, v. 10, n. 98, p. 50-55, jan./fev. 1985.

PUENTE, C. A. I. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa**: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005. Brasília: FUNAG, 2010.

PUTNAM, R. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International organization**, v. 42, n. 3, 1988, p. 427-60.

RAMANZINI Jr, H.; VIANA, M. T. Países em desenvolvimento em uma ordem internacional em transformação: coalizões e soluções de disputas na OMC. **Revista brasileira de política internacional**, v. 55, n. 2, p. 48-69, 2012.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. [1817]. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

RIKER, W. H. **The theory of political coalitions**. New Haven: Yale University Press, 1962.

RODRIGUES, D. F. Cooperação horizontal Sul-Sul: arranjos de concertação política entre a Índia, o Brasil e a África do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 1, p. 45-66, 2010.

ROTHSTEIN, R. L. Regime-creation by a coalition of the weak: lessons from the NIEO and the integrated program for commodities. **International Studies Quarterly**, v. 28, 1984, p. 307-28.

RUGGIE, J. G. International responses to technology: concepts and trends. **International Organization**, v. 29, n. 3, 1975, p. 557-583.

_____. International regimes, transactions and change: embedded liberalism in the postwar economic order. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 379-415, 1982.

RUIZ, J. B. O Mercosul: reflexões sobre a crise do modelo de integração e seu relançamento. **Cadernos PROLAM/USP**, ano 6, v. 1, 2007, p. 187-209.

SANAHUJA, J. A. Regionalismo post-liberal y multilateralismo em Sudamérica: el caso de Unasur. In: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI Jr., H. (Orgs.). **El regionalismo “post-liberal” em América Latina y el Caribe**. Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. CRIES, 2012.

SANTOS, S. C. Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 2, p. 158-172, 2011.

SARAIVA, J. F. S. **O lugar da África**. Brasília: Editora da UnB, 1996.

_____. The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic policy. **Revista brasileira de política internacional**, v. 53, edição especial, p. 169-82, 2010.

SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, IPRI, v. 50, n. 2, p. 42-59, 2007.

SARAIVA, M.G.; VALENÇA, M. M. A política externa brasileira e sua projeção internacional: um projeto caracterizado pela continuidade. **CEBRI Artigos**, v. 1, ano VII, 2012.

SEGIB. **Relatório da cooperação Sul-Sul na Ibero-América 2011**. 2011. Disponível em: <<http://segib.org/news/files/2011/11/Coop-Sul-Sul-2011.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2013.

SEIXAS CORRÊA, L. F. A visão estratégica brasileira do processo de integração. In: CAMPBELL, J. (Org.). **Mercosul**. Entre a realidade e a utopia. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000. p. 183-216.

SMITH, A. **A riqueza das nações**. [1776]. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SNYDER, G. H. The security dilemma in alliance politics. **World Politics**, v. 36, n. 4, 1984, p. 461-95.

SPERO, J. E.; HART, J. A. **The politics of international economic relations**. Boston: Wadsworth, 2009.

STRANGE, S. A new look at trade and aid. **International Affairs**, v. 42, n. 1, 1966, p. 61-73.

STREZHNEV, A.; VOETEN, A. **United Nations General Assembly voting data**. 2013.

Disponível em:

<<http://thedata.harvard.edu/dvn/dv/Voeten/faces/study/StudyPage.xhtml?studyId=38311&versionNumber=7>>. Acesso em: 15 out. 2013.

TEIXEIRA, R.; DESIDERÁ, W. A recuperação do desenvolvimentismo no regionalismo latino-americano. **Texto para Discussão**, IPEA, Brasília, n. 1790, 2012.

VAZ, A. C. **Cooperação, integração e processo negociador**. A construção do Mercosul. Brasília: FUNAG, IPRI, 2002.

_____. Coaliciones internacionales em la política exterior brasileña: seguridad y reforma de la gobernanza. **CIDOB**, n. 97-98, abr. 2012, p. 175-87.

VÁZQUEZ, M.; RUIZ, J. B. O Mercosul na época de Lula e Kirchner: um balanço seis anos depois. **Nueva Sociedad**, edição especial em português, dez. 2009.

VIDIGAL, C. E. A integração sul-americana como um projeto brasileiro: de Uruguaiana às Malvinas. In: FUNAG. **A América do Sul e a integração regional**. Brasília: FUNAG, 2012. p. 63-77.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F.; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, p. 31-61, 2003.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: A estratégia de autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul./dez. 2007.

VINER, J. **The customs union issue**. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

_____. **International trade and economic development**. New York: Free Press, 1953.

VIZENTINI, P. F. O Brasil de Lula: uma diplomacia global e afirmativa (2003-2010). **Austral**, v.1, n.1, jan./jun. 2012.

WALT, S. M. Alliance formation and the balance of world power. **International security**, v. 9, n. 4, 1985, p. 3-43.

WALTZ, K. N. **Theory of international politics**. Columbus: McGraw-Hill, 1979.

WENDT, A. Collective identity formation and the international state. **The American Political Science Review**, v. 88, n. 2, 1994, p. 384-96.

_____. **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WHITE, J. **The politics of foreign aid**. London: Bodley Head, 1974.

ENTREVISTAS

Conselheiro Breno Hermann. Foi Chefe do Departamento de Mercosul, Subsecretaria-Geral da América do Sul, Central e Caribe, Ministério das Relações Exteriores. Entrevista concedida em janeiro de 2013.

Embaixador Sérgio Abreu e Lima Florêncio. Foi Ministro na Missão do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York de 1994 a 1997, Ministério das Relações Exteriores. Entrevista concedida em novembro de 2013.