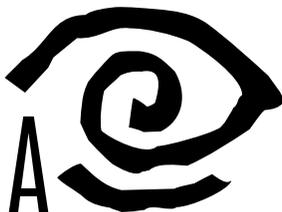


REVISTA PERSPECTIVA



REFLEXÕES SOBRE A TEMÁTICA INTERNACIONAL

CENTRO ESTUDANTIL DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS
DA UFRGS

ANO 07 - Nº 12
FEVEREIRO/MARÇO 2014

KLEI MEDEIROS, LUIZA CERIOLI & MARJORIE STADNIK

RENATO HENRIQUE DE GASPI

CAROLINA MOEHLECKE

THAIS MATTOS

ISADORA LORETO & LAURA QUAGLIA

KAULLY FURIAMA

BRUNO MAGNO, DIOGO IVES & GUSTAVO FEDDERSEN

INAÊ RIBEIRO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof. Carlos Alexandre Netto

FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Diretor: Prof. Hélio Henkin.

CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Coordenador: Prof. André Luiz Reis da Silva.

EDITOR-CHEFE: Analúcia Danilevicz Pereira.

CONSELHO EXECUTIVO: Camila Saute Torresini, Giordano Bruno Antoniazzi, Josiane Simão Sarti e Juliana Figueira Freitas.

CONSELHO CONSULTIVO: Prof. Antônio Carlos Moraes Lessa (UNB), Prof. Carlos Schmidt Arturi (UFRGS), Prof. Fábio Costa Morosini (UFRGS), Prof. Manuel Vicente de Sousa Lima Loff (UP/Porto – Portugal), Prof. Marco Aurélio Chaves Cepik (UFRGS), Profª Marianne Wiesebron (UL/Leiden – Holanda), Prof. Paulo Gilberto Fagundes Visentini (UFRGS), Prof. Pedro Cezar Dutra Fonseca (UFRGS).

CONSELHO EDITORIAL: Me. Ana Júlia Possamai (CEGOV/UFRGS), Prof. André Luiz Reis da Silva (UFRGS), Prof. André Moreira Cunha (UFRGS), Profª. Cláudia Wasserman (UFRGS), Dr. Diego Rafael Canabarro, Prof. Eduardo Ernesto Filippi (UFRGS), Prof. Enrique Serra Padrós (UFRGS), Prof. Érico Esteves Duarte (UFRGS), Prof. Igor Castellano da Silva (UFSM), Prof. José Miguel Quedi Martins (UFRGS) Profª Kamilla Raquel Rizzi (UNIPAMPA), Prof. Lucas Kerr de Oliveira (UNILA), Prof. Lucas Pereira Rezende (UFSC), Prof. Luiz Augusto Estrella Faria (UFRGS), Prof. Luiz Dario Teixeira Ribeiro (UFRGS), Prof. Maíra Baé Baladão Vieira (IFRS), Prof. Mamadou Alpha Diallo (UNILA), Prof. Marcos Aurélio Barbosa dos Reis (UNISINOS), Prof. Myriam Colacrai (UNR/Rosário – Argentina), Prof. Rafael Balardin (UNIPAMPA), Prof. Rodrigo Perla Martins (FEEVALE), Profª Sônia Maria Ranincheski.
PARECERISTAS AD-HOC: Profª Ana Regina

Falkembach Simão (ESPM e ULBRA), Prof. Diego Pautasso (ESPM e UNISINOS), Me. Fernanda Barth Barasuol, Me. João Marcelo Conte Cornetet, Me. Nádia Barbacovi Menezes, Profª Nathaly Silva Xavier Schütz (UNIPAMPA).

CAPA: Joana Oliveira de Oliveira.

CERI – CENTRO ESTUDANTIL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Coordenadoria: Ana Carolina Melos, Júlia Rosa e Katiele Menger.

EQUIPE TÉCNICA:

EDITORAÇÃO: Michele Bandeira

REVISÃO: Felipe Raskin Cardon

ACOMPANHAMENTO EDITORIAL: Oberti Ruschel

APOIO: Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD/UFRGS).

Os materiais publicados na revista *Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional* são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.

Os artigos assinalados refletem o ponto de vista de seus autores e não necessariamente a opinião dos editores desta revista.

Revista Perspectiva:

Reflexões sobre a Temática Internacional

UFRGS - Faculdade de Ciências Econômicas

CERI – Centro Estudantil de Relações Internacionais

Av. João Pessoa, 52, Campus Centro, CEP 90040-000, Porto Alegre – RS - Brasil.

Email: revistaperspectivari@gmail.com

Telefone: (051) 3308-3311 ramal 3508

<http://www.ufrgs.br/revistaperspectiva>

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Revista perspectiva: reflexões sobre a temática internacional /

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Centro Estudantil de Relações Internacionais. - Ano 7, n. 12 (fev./mar. 2014) – Porto Alegre : UFRGS/FCE/CERI, 2008 -

Semestral.

ISSN 1983-9707.

1. Relações exteriores : Política. 2. Relações internacionais. 3. Política internacional. 4. Cooperação internacional.

CDU 327

Responsável: Biblioteca Gládis Wiebelling do Amaral, Fac. de Ciências Econômicas da UFRGS

Sumário

EDITORIAL

ARTIGOS

A Política Externa Independente: uma análise empírica da posição brasileira face à Questão Cubana e à Crise dos Mísseis..... 9

Klei Medeiros

Luiza Gimenez Cerioli

Marjorie Stadnik

A Sombra do Dragão: modernização de defesa, projeção de poder e insegurança no continente asiático 23

Renato Henrique de Gaspi

A Teoria Crítica das Relações Internacionais: Questionando a Tradição Positivista do Realismo Estrutural..... 43

Carolina Moehlecke

Disputas Hegemônicas na Ásia Oriental: os Estados Unidos frente à Ascensão da China..... 57

Thais Caroline Lacerda de Mattos

MINUSTAH: o papel da missão no Haiti no avanço das pretensões internacionais brasileiras..... 77

Isadora Loreto da Silveira

Laura de Castro Quaglia

O BNDES e a internacionalização das empreiteiras brasileiras na América do Sul 91

Kauly Furiama Santos

Semelhanças e Diferenças entre a Operação Pan-Americana e a Aliança para o Progresso.....	121
<i>Bruno Magno</i>	
<i>Diogo Ives</i>	
<i>Gustavo Feddersen</i>	

RESENHA

ZANELLA, Cristine Koehler. A Cooperação Sul-Sul em Ação: Análise dos Impactos Socioeconômicos e Ambientais do Centro de Coleta e Tratamento de Resíduos Sólidos em Carrefour Feuilles (Porto Príncipe – Haiti). Ijuí: Editora Unijuí, 2012.....	141
<i>Resenhado por Inaê Siqueira de Oliveira</i>	

ENTREVISTA

Entrevista sobre Cooperação Sul-Sul com Diego Magalhães, Professor de Relações Internacionais na Universidade Federal de Santa Maria	145
--	-----

PARÂMETROS PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS.....	151
---	-----

Summary

EDITORIAL

ARTICLES

The Independent Foreign Policy: an empirical analysis of the Brazilian position on the Cuban Issue and on the Missile Crisis..... 9

Klei Medeiros

Luiza Gimenez Cerioli

Marjorie Stadnik

The Shadow of the Dragon: defense modernization, power projection and insecurity in the Asian continent 23

Renato Henrique de Gaspi

The Critical Theory of International Relations: Questioning the Positivist Tradition of Structural Realism 43

Carolina Moehlecke

Hegemonic Confronts in the East Asia: the United States Facing the Rise of China 57

Thais Caroline Lacerda de Mattos

MINUSTAH: The role of the mission in Haiti in advancing Brazilian international ambitions 77

Isadora Loreto da Silveira

Laura de Castro Quaglia

The National Bank for Economic and Social Development (BNDES) and the internationalization of Brazilian contractors..... 91

Kauly Furiama Santos

Similarities and Differences between the Operation Pan America
and the Alliance for Progress..... 121

Bruno Magno

Diogo Ives

Gustavo Feddersen

REVIEW

ZANELLA, Cristine Koehler. A Cooperação Sul-Sul em Ação: Análise
dos Impactos Socioeconômicos e Ambientais do Centro de Coleta
e Tratamento de Resíduos Sólidos em Carrefour Feuilles
(Porto Príncipe – Haiti). Ijuí: Editora Unijuí, 2012..... 141

Reviewed by Inaê Siqueira de Oliveira

INTERVIEW

Interview on South-South Cooperation with Diego Magalhães,
International Relations Teacher at Universidade
Federal de Santa Maria.....145

PARAMETERS FOR ARTICLES SUBMISSIONS 151

Editorial

Em sua mais recente edição, a *Revista Perspectiva* traz novamente consigo o propósito de contribuir à comunidade acadêmica por meio do estudo e da análise das Relações Internacionais. Através de uma série de artigos, resenha e entrevista, objetiva-se, como de costume, abordar a interdisciplinaridade de tal campo de estudo, assim como destacar assuntos em pauta, de relevância na conjuntura internacional atual.

Em relação ao Brasil, no artigo *O BNDES e a Internacionalização das Empreiteiras Brasileiras na América do Sul*, analisa-se a recente e intensa atuação do BNDES no desenvolvimento e na integração do continente sul-americano, assim como o novo-desenvolvimentismo ou “neodesenvolvimentismo” retomado no Brasil após a eleição de Lula, em 2003. Já em *MINUSTAH: o papel da missão no Haiti no avanço das pretensões internacionais brasileiras*, examina-se a estratégia de ‘smart power’ do Brasil, a qual tem como fim, através do aumento de credibilidade e da inserção internacional, alcançar seus objetivos nas Nações Unidas. Ainda no âmbito de análise da política externa brasileira, o artigo *A Política Externa Independente: uma análise empírica da posição brasileira face à Questão Cubana e à Crise dos Mísseis* se propõe a estudar o desenvolvimento da Política Externa Independente durante dois momentos críticos de Cuba: a VIII Reunião da OEA e a Crise Dos Mísseis.

Partindo para o outro lado do globo, *Disputas Hegemônicas na Ásia Oriental: os EUA frente à Ascensão da China* versa sobre os impactos da ascensão da China no continente asiático, sendo este um palco de disputas nas relações entre aquele país e os EUA no novo século. Ainda referente à China, *A Sombra do Dragão* analisa a conjuntura de um novo cenário na atual Ásia, questionando se a ameaça chinesa à segurança na região é real ou se se projeta ainda como algo imaterial.

No campo teórico, o artigo *A Teoria Crítica das Relações Internacionais* objetiva examinar e refletir a respeito da importância da Teoria Crítica para os estudos das Relações Internacionais contemporâneas, apresentando suas características e a lógica de seu funcionamento. Já em *Semelhanças e Diferenças entre a Operação Pan-Americana e a Aliança para o Progresso*, procura-se fazer uma análise comparativa

entre a Operação Pan-Americana (iniciativa brasileira idealizada pelo presidente Juscelino Kubitschek no final da década de 1950) e a Aliança para o Progresso (plano lançado pelo presidente estadunidense John Kennedy no início dos anos 60).

Além disso, a presente edição conta ainda com a resenha do livro *A Cooperação Sul-Sul em Ação: Análise dos Impactos Socioeconômicos e Ambientais do Centro de Coleta e Tratamento de Resíduos Sólidos em Carrefour Feuilles (Porto Príncipe-Haiti)*, de autoria de Cristine Koehler Zanella. Por fim, encerra-se com uma entrevista acerca do modelo Sul-Sul realizada com Diego Trindade d'Ávila Magalhães, professor do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria e atual pesquisador de países emergentes e globalização econômica contemporânea.

Ao decorrer de 2014, pretende-se fomentar o empenho à ampliação da divulgação do periódico, tanto em eventos, quanto por meio de sua página virtual e de sua futura publicação digital. Além disso, planeja-se inovar constantemente através de novos projetos, como tornar a *Revista Perspectiva* um projeto de extensão capaz de promover cursos e palestras que beneficiem o campo das Relações Internacionais dentro da Universidade. É com grande prazer que o Conselho Executivo teve, neste ano, seu número de membros voluntários aumentado significativamente. Tal fato não só contribui para o crescimento do editorial, como também ao desenvolvimento da própria Academia a nível de graduação. Afinal, a *Revista Perspectiva* tem como propósito refletir acerca dos assuntos em voga no cenário global – as páginas de sua 12ª edição certamente levarão o leitor a tais reflexões.

Desejando uma boa leitura,
Conselho Executivo

Agradecimentos

Agradecemos a contribuição dos seguintes voluntários à presente edição da Revista Perspectiva: Alex Souza, Alexandra Oppermann, Eduardo Dondonis Pereira, João Otavio Cadore, Leonardo Albarello Weber, Marina Schnor, Natália Maraschin, Natasha Lubaszewski, Rafaela Serpa, Rubian Dalpian, e Thiago Chagas.

A Política Externa Independente: uma análise empírica da posição brasileira face à Questão Cubana e à Crise dos Mísseis

*Klei Medeiros **

*Luíza Gimenez Cerioli **

*Marjorie Stadnik **

RESUMO: Durante os anos 1960, a diplomacia conduzida pelo governo de Janio Quadros, com continuidade no governo de João Goulart, possuiu um caráter único e foi chamada, posteriormente, de Política Externa Independente. A PEI possuía princípios ideológicos basilares, como: defesa da não-intervenção, da soberania, da descolonização e do direito internacional, cooperação entre países em prol do desenvolvimento econômico autônomo das nações e boas relações com todos os países. Na conjuntura internacional da Guerra Fria, a Questão Cubana gerada pela revolução e adesão do marxismo-leninismo é chave para compreender os acontecimentos no continente americano. O objetivo do seguinte artigo é analisar o desenvolvimento da PEI durante dois momentos críticos da questão cubana: a VIII Reunião da OEA (na qual Cuba foi expulsa da organização) e a Crise Dos Mísseis. Através de uma revisão bibliográfica e documentos históricos, objetivamos

* Graduando de Relações Internacionais, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Contato: kleimedeiros@gmail.com.

* Graduanda de Relações Internacionais, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Contato: luizacerioli@gmail.com.

* Graduanda de Relações internacionais, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Contato: marjoriestadnik@gmail.com.

compreender como se desenvolveu o posicionamento diplomático brasileiro nessas duas situações e se estiveram de acordo com os princípios ideológicos da PEI. Ademais, buscamos associar a Crise dos Mísseis como um dos fatores que inviabilizaram a manutenção da PEI no fim do conturbado governo Goulart.

PALAVRAS CHAVE: PEI, Jânio Quadros, João Goulart, OEA Crise dos Mísseis Cubana

1 Introdução

A política externa brasileira, durante os anos 1960, foi marcada por características únicas que a fizeram conhecida por PEI, Política Externa Independente. Orquestrada durante os governos de Janio Quadros e João Goulart, a PEI deve ser considerada um momento cabal da história das relações internacionais do Brasil. Ademais, tal política se deu não só durante a Guerra Fria e, logo, sob os intensos constrangimentos externos desse período, mas também foi contemporânea às alterações do regime de Cuba, derivadas da revolução que ocorreu no país. A Revolução Cubana pode ser considerada um dos principais momentos críticos da América Latina no período da Guerra Fria, visto que o caráter escolhido para a revolução era diametralmente oposto aos princípios dos EUA, país que considerava a América Latina como sua região de influência segura.

Dessa maneira, torna-se interessante compreender a desenvoltura da PEI durante os acontecimentos da Revolução Cubana, objetivo, então, do presente artigo. Para tal, o trabalho apresenta, inicialmente, a conceituação de tal política externa, expondo seus marcos definidores. Logo, analisaremos o comportamento da PEI perante dois momentos cruciais derivados da revolução: a VIII Reunião da Organização dos Estados Americanos (da qual Cuba foi expulsa) e a Crise dos Mísseis, considerada um dos momentos mais tensos entre URSS e EUA. Por fim, visamos alcançar as conclusões necessárias que respondam nossa pergunta inicial.

1.1 A Política Externa Independente

No início dos anos 1960, a política externa brasileira tomou novos rumos a partir da consolidação da chamada Política Externa Independente (PEI), que representou um marco na história diplomática do país. Tendo dado os primeiros passos nas gestões Vargas-Kubitschek, na década de 50, a PEI surge como ideia concreta na gestão Jânio Quadros e encontrará o limite de seu campo de extensão com o fim do governo João Goulart e a instauração da ditadura militar brasileira.

A conjuntura internacional durante o governo Quadros se mostrava benéfica para o surgimento de uma nova política externa brasileira mais independente. O processo de desestalinização da URSS permitiu uma distensão não só nas relações entre as duas potências, mas também entre os outros países do bloco ocidental e a URSS (VIZENTINI, 1995). Além do mais, o processo de descolonização se intensificava, sendo os anos 1960 a década na qual mais nasceram Estados africanos. Assim, novos atores surgiram no cenário internacional, bem como novas possibilidades econômicas, financeiras, diplomáticas e de cooperação se mostravam atrativas para os países em desenvolvimento:

É inegável que temos outros pontos em comum com a América Latina em particular e com os povos recentemente emancipados da Ásia e África que não podem ser ignorados porque se encontram nas bases do reajustamento da nossa política e sobre eles convergem muitas das linhas principais do desenvolvimento da civilização brasileira (QUADROS, 1961, p. 152)

É com esse tom de discurso desenvolvimentista e de cooperação que Quadros lança as bases para sua política externa independente. De acordo com Vizentini (1995), a PEI se fundava em cinco princípios: (i) ampliar o mercado através de relações econômicas com todas as nações, inclusive os socialistas e os africanos; (ii) organizar planos de desenvolvimento autônomo com a ajuda de capital internacional; (iii) enfatizar a manutenção da paz, da coexistência pacífica e do desarmamento; (iv) defender piamente a noção de não intervenção nos assuntos internos dos países, a autodeterminação dos povos e o direito internacional e a diplomacia para resolução de conflitos e (v) apoiar a emancipação completa das colônias. Todos esses princípios orquestravam uma política em prol do desenvolvimento econômico autônomo dos países subdesenvolvidos, assim como clamavam por uma maior cooperação entre esses países e pressionavam as nações desenvolvidas a participar do processo.

O mundo ocidental precisa mostrar que não é somente o planejamento comunista que promove a prosperidade das economias nacionais. O planejamento democrático precisa fazer o mesmo, com a assistência dos que são economicamente capazes (QUADROS, 1961, p. 152)

Outro fator importante para a PEI de Jânio Quadros é a sua posição de neutralidade de neutralidade no sistema internacional, o que o fez adquirir para si certo poder de barganha:

Não assinamos tratados da natureza da OTAN e não estamos absolutamente forçados de maneira a intervir na guerra fria [SIC] entre o Oriente e o Ocidente. Estamos, portanto, em situação de seguir nossa inclinação natural e atuar energeticamente em prol da paz e do relaxamento da tensão internacional. Não sendo membro de bloco algum, nem mesmo do bloco

neutralista, preservamos nossa liberdade absoluta de tomar nossas próprias decisões. (QUADROS, 1961, p. 155)

Esse posicionamento neutro de Quadros, em prol da preservação da paz e da coexistência, transpareceu no reatamento das relações com URSS, e, depois, na atitude contrária do Brasil ao isolamento de Cuba no hemisfério (VIZENTINI, 1995). Assim, os princípios da PEI levaram a diplomacia brasileira a uma escala de atuação internacional, abrangendo inúmeros assuntos, o que só se tornou possível, pois, o cenário internacional da *detente* e do surgimento de outras potências capitalistas dava ao Brasil a permissão de atuar de forma mais autônoma e, dessa maneira, barganhar uma posição mais favorável (IDEM, 2003).

1.2 A Questão Cubana

Dentre os acontecimentos internacionais da Guerra Fria, um foi particularmente importante para compreendermos o desenvolvimento da PEI: a Questão Cubana. Em 1959, Fidel Castro inicia uma revolução que já no seu início provoca atritos com o governo norte-americano, até que, em 1961, este decide pela quebra de relações entre os dois países. A revolução foi um dos principais problemas para os EUA durante a Guerra Fria, principalmente por se tratar de uma ameaça muito próxima fisicamente ao país e, além disso, por ter gerado importantes desdobramentos das relações interamericanas (NETO, 2005). Assim como os EUA, muito dos países americanos compreendiam que a maior ameaça à região provinha da infiltração do comunismo no continente (IDEM, 2005).

Todavia, o posicionamento brasileiro, assim como de outros países latino-americanos, foi contrário à posição intervencionista norte-americana. No governo Quadros, o Brasil mantinha-se neutro e defendia a não-intervenção dos Estados Unidos em Cuba, sob o pressuposto de que o ocorrido naquele país era consequência da própria omissão dos norte-americanos com a América Latina¹. Na VIII reunião da OEA, orquestrada pelos EUA e pela Colômbia para retirar Cuba da organização e deliberar sanções ao país, o Brasil foi contra tais medidas e se posicionou neutro nas votações (BEZERRA, 2010).

A questão de Cuba [...] nos convenceu, de uma vez por todas, da natureza da crise continental. Ao defender com intransigência a soberania de Cuba contra interpretações de um fato histórico que não pode ser controlado a *posteriori*, acreditamos ajudar a despertar o Continente para a verdadeira noção de suas responsabilidades (QUADROS, 1963, p. 153)

¹ Argumentava-se, sobretudo, que a América Latina tinha sido relegada a um segundo plano na agenda norte-americana durante a década de 50, o que contribuiu para o desenvolvimento de um sentimento anti-americanista na região. Assim sendo, a Revolução Cubana e a criação da Operação Pan-Americana seriam consequências inevitáveis desse descaso dos EUA com o restante do continente (CERVO; BUENO, 2008, p. 290-295).

Entretanto, já no governo Goulart, a fragilidade política interna, a crise econômica ininterrupta e o advento da crise dos mísseis acabaram por reduzir a credibilidade da posição brasileira em relação à defesa da não-intervenção e do neutralismo, contribuindo inclusive para a inviabilização da PEI. João Goulart governou sob a suspeição ideológica de setores conservadores internos e dos Estados Unidos, e apenas conseguiu aprofundar a PEI ao final do seu governo, quando Araújo Castro assumiu a chancelaria e deu-se o fim do regime parlamentarista. A diplomacia de tendências esquerdistas da PEI era executada por um governo conservador da época de Jânio Quadros, diluindo-se o impacto interno; contudo, com Goulart, a opinião pública passou a demonstrar interesse pela PEI, que deixava de ser um trunfo para se tornar um ônus dentro do esquema político brasileiro (VIZENTINI, 1995, p. 236).

A diferença no desenvolvimento da PEI entre os governos Quadros e Goulart transparece em dois momentos da questão cubana: na Conferência da Organização dos Estados Americanos de Punta del Este em 1962 e na seguinte crise dos mísseis (BEZERRA, 2010). Dessa maneira, a seguir, fazemos uma breve análise do posicionamento diplomático brasileiro e o desenvolvimento da PEI nesses dois distintos cenários.

2 O Brasil na Conferência da Organização dos Estados Americanos de Punta del Este (1962)

Um ano antes da Conferência de Punta del Este que discutiria a exclusão de Cuba da OEA, as relações entre Brasil e EUA já mostravam-se tensas. A postura neutralista e em favor da soberania e determinação de Cuba defendida pelo governo brasileiro durante o governo Jânio Quadros era vista com apreensão por parte dos norte-americanos. De acordo com Visentini, “[...]a tentativa de autonomizar a ação internacional do Brasil acabou sendo percebida por Washington como algo inaceitável, especialmente após a Revolução Cubana” (2003, p. 197). Com o incidente da Baía dos Porcos e a fracassada tentativa de acabar com o regime de Fidel Castro, o governo norte-americano procurou o apoio brasileiro na tentativa de isolar Cuba do restante do continente. Entretanto, o chanceler de Jânio Quadros, Afonso Arinos, percebia que o governo dos EUA buscava estabelecer preliminares jurídicos e diplomáticos para justificar uma intervenção direta em Cuba, utilizando a OEA como instrumento legítimo de participação multilateral para a condenação do país caribenho. Assim sendo, de acordo com Bezerra (2010):

Em vez de sancionar a proposta norte-americana, o Chanceler Afonso Arinos firmou posição pela manutenção da política brasileira de defesa da autodeterminação e da não-intervenção em Cuba. Essa linha de conduta trouxera para o Brasil a atenção e o respeito internacional, o que garantia

uma posição mais favorável nas negociações com os EUA e o apoio popular à sua política de saneamento financeiro e austeridade administrativa, inclusive favorecendo o auxílio econômico externo (BEZERRA, 2010, p. 44).

Paralelamente às discussões sobre a intervenção armada contra Cuba, estabelecia-se um programa norte americano de ajuda ao desenvolvimento econômico para a América Latina, que ficaria conhecido como “Aliança para o Progresso”, uma tentativa de angariar apoio dos países da região na sua cruzada anticomunista (LEVY, 2009, p. 114). Para tanto, a chancelaria de Nova Iorque solicitou a convocação de uma reunião extraordinária do Conselho Econômico Social Interamericano da OEA em agosto de 1961, da qual resultaria a Carta de Punta del Este, que previa o investimento de 20 bilhões de dólares para projetos de desenvolvimento pelos próximos dez anos na América Latina. Nessa reunião, a diplomacia brasileira adotou postura favorável à Aliança para o Progresso (CERVO; BUENO, 2008, p. 332-335), vendo tal projeto como uma oportunidade para combater o subdesenvolvimento na região. Em tom contestatório, o representante de Cuba no encontro, Ernesto “Che” Guevara, foi o único delegado a votar contra a iniciativa.

No final de 1961, a Colômbia solicita uma reunião de Consulta à OEA sobre a questão cubana, que já vinha sendo discutida ao longo do ano. O Brasil e o México se opuseram à convocatória, mas a declaração de Fidel Castro de que Cuba aderiria ao sistema “marxista-leninista”, em dezembro de 1961, evidenciou a necessidade urgente de uma discussão sobre o tema (BEZERRA, 2010, p.53). Diante disto, o Itamaraty convocou uma reunião prévia com os chefes das missões diplomáticas que estariam presentes na reunião de consulta. Nela, o Brasil propôs a declaração de neutralidade de Cuba como solução, respeitando a autodeterminação do país. Ao mesmo tempo, tal iniciativa acendeu o debate na opinião pública e na mídia brasileira sobre a questão. Quatro ex-chanceleres brasileiros publicaram uma nota manifestando-se sobre o assunto, defendendo que o Brasil contribuísse para deter o avanço do socialismo na América Latina, que vinha “eliminando a vigência da democracia representativa, o império da liberdade, as garantias de independências das Nações e as franquias indispensáveis à pessoa humana” (SOARES et al., 1962).

Em resposta a esta nota, que criticava a “posição resignatória de cruzar os braços” (IDEM, 1962), San Tiago Dantas, o novo ministro das Relações Exteriores, publicou uma declaração em tom de resposta aos ex-ministros reafirmando a posição brasileira sobre Cuba e defendendo que “[...] a vontade de uma nação não [seja] substituída, na escolha de seu regime, pela de nenhum outro Estado ou Organismo Internacional” (DANTAS, 1962). Tal posição de Dantas seria posta à prova em janeiro de 1962, em Punta del Este, Uruguai.

Para além do exame da expulsão de Cuba, a reunião visava a estabelecer um debate sobre a própria estrutura do sistema interamericano. A Conferência

transcursou em clima tenso, com os EUA fazendo pressão sobre os demais Estados americanos, prometendo ajuda econômica em troca de apoio às suas demandas. Apesar do discurso de San Tiago Dantas a favor da autodeterminação e da não intervenção em Cuba, decidiu-se, enfim, pela exclusão do país da OEA por quatorze votos contra um. Os outros seis países (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador e México) abstiveram-se da votação. Neste sentido, conforme destaca Bezerra (2010), a Conferência pode ser considerada um fracasso, pois, além da exclusão de Cuba,

[...] a VIII Reunião de Consulta reconheceu e repudiou a ofensiva do comunismo na América, reiterou a adesão aos princípios de autodeterminação e de não intervenção e instou à realização de eleições livres no continente. A Reunião decidiu ainda pela exclusão do Governo Cubana da Junta Interamericana de Defesa e pela suspensão imediata do comércio e do tráfico de armas e material de guerra de todo gênero com Cuba (BEZERRA, 2010, p. 55-56).

2.1 As consequências da VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres das Repúblicas Americanas

A Conferência focava-se na situação política do governo de Cuba e, após dez dias de discussões, o país de Fidel Castro foi suspenso da OEA e, também, da Junta Interamericana de Defesa (NETO, 2005). Entretanto, o objetivo colombiano e norte-americano de excluir Cuba da OEA e de elaborar sanções ao país revolucionário não encontrou apoio dos maiores Estados latino-americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador e México). Estes países, mesmo lidando com a possibilidade de se instalar um modelo soviético em um território vizinho – fato que poderia patrocinar guerrilhas pelo continente – decidiram pela solidariedade continental e pelo princípio da não-intervenção (IDEM, 2005). Entretanto, com o apoio dos pequenos Estados insulares e próximos ao caribe, os EUA lograram seus objetivos de marginalizar o regime cubano, condenando a adoção do marxismo-leninismo e suspendendo o comércio com a ilha (VIZENTINI, 1995).

Ao retornar de Punta del Este, San Tiago Dantas discursou perante ao Congresso Nacional reafirmando a posição brasileira na Conferência, defendendo a convivência pacífica com Cuba e demonstrando confiança na evolução democrática do regime cubano². Neste sentido, apesar do fracasso da política brasileira nos resultados da Conferência, esta demonstrou a afirmação dos ideais da Política Externa Independente e da retórica de autonomia da diplomacia brasileira face às pressões dos EUA.

² Isto porque Dantas, apesar da atitude em favor da não intervenção em Cuba, acreditava na superioridade da democracia sobre o socialismo.

3 Da Crise dos Mísseis (1962) à IX Reunião Chanceleres Americanos da OEA (1964): moderação e radicalização da postura brasileira

A posição brasileira, desde a Revolução Cubana, estava calcada nos princípios da PEI, defendendo a autodeterminação dos povos e a não intervenção, diretamente sustentada pelo presidente brasileiro no momento, Jânio Quadros:

Penso em Cuba. É tema que se impõe à meditação de todos. Vejo em Cuba o justo e poderoso anelo de um povo buscando a sua emancipação econômica e social. Um povo em pleno processo de afirmação nacional, órfão de compreensão e de estímulo. (QUADROS, 1961)

Para os EUA, a mudança de regime ocorrida em Cuba poderia ser considerada um mau exemplo para os países latino-americanos, levantando a ideia de um perigo da expansão da revolução pelo continente, ameaçando a hegemonia norte-americana na região. Nesse sentido, o governo brasileiro não cedeu às pressões dos EUA para endurecer as relações com o país, ou para apoiar uma intervenção. Essa atitude do Brasil – principal aliado dos EUA na América do Sul – não foi bem recebida pelo governo estadunidense, levando a uma tensão entre os dois países. Além disso, a situação foi agravada pela aproximação do Brasil, alegando o não alinhamento, a países socialistas em relações tanto diplomáticas, quanto comerciais.

O episódio da invasão da Baía dos Porcos foi um marco nas relações cubanas. A tentativa de invasão, apoiada pelo governo estadunidense, levou à radicalização do regime e à aproximação com a União Soviética, de modo que Castro anunciou seu alinhamento com a URSS após esse evento. Tal fato gerou certa preocupação no governo brasileiro, pela ideia de defesa da soberania dos países e pela preocupação com as possíveis intervenções na América Latina. Essa posição foi reafirmada com a saída de Jânio Quadros e a entrada de João Goulart na presidência, quando o Itamaraty defendia a ideia da integração de Cuba para não aprofundar o socialismo dentro do país e que fosse possível a este seguir o caminho para a instauração de uma democracia.

A situação se agravou quando, em outubro de 1962, chegou aos Estados Unidos a informação de que a União Soviética havia instalado mísseis nucleares na ilha caribenha – a apenas 180 quilômetros de distância do solo estadunidense. Segue a essa situação um período de treze dias onde as relações entre EUA e URSS ficaram extremamente tensas. A URSS declarou que tal atitude se dava devido ao risco de novas invasões na tentativa de derrubar o governo cubano. Os EUA chegaram a considerar a realização de ataque navais e aéreos contra Cuba; mas, após as declarações soviéticas de que haveria retaliação a um ataque, acabou

decidindo por um bloqueio militar, que tinha como objetivo impedir o acesso de armamentos soviéticos à ilha.

O Secretário de Estado norte-americano, Dean Rusk, convocou uma reunião informal com chanceleres de países da América Latina em Washington, conclamando-as a uma atitude firme de condenação à ameaça comunista. O auge da tensão ocorre quando da convocação do Órgão de Consulta da OEA, por parte de Washington, na tentativa de obter uma mediação do Brasil na questão cubana. Em outubro de 1962, Kennedy envia uma carta incisiva ao presidente João Goulart afirmando que a crise era uma clara ameaça militar - não só aos EUA, mas ao continente como um todo - e ressaltando a necessidade de realização de uma nova Conferência de Consulta do Sistema Interamericano. A resposta dada por João Goulart à Kennedy era cheia de duras críticas ao modo como os estadunidenses conduziram a questão dos mísseis, manipulando a OEA em seu próprio favor.

Mesmo assim, o Brasil adota uma postura inicial conciliadora – embora ainda defendesse a soberania, o país também partilhava das preocupações geradas pela instalação de mísseis nucleares nas terras latino-americanas. Assim, o Brasil se coloca em uma posição de mediador entre Cuba e EUA, buscando acalmar os ânimos e ainda assim, sustentando a ideia de que o isolamento da ilha seria ainda pior para as relações no continente.

O Brasil entende que a convivência entre o mundo democrático e o mundo socialista poderá ser benéfico ao conhecimento e à integração das experiências comuns, e temos a esperança de que esses contatos evidenciem que a democracia representativa é a mais perfeita das formas de governo e a mais compatível com a proteção ao homem e à preservação de sua liberdade (GOULART, 1962 apud MARCELINO, 2010).

Buscando impedir uma catástrofe nuclear, Nikita Khrushchev e J. F. Kennedy passaram às negociações bilaterais, tirando do Brasil seu papel de mediador. Ficou decidido, em 28 de outubro do mesmo ano, que a URSS retiraria os mísseis de Cuba e que os EUA não tentariam repetir o episódio da Invasão da Baía dos Porcos. Além disso, extraoficialmente, os EUA concordaram com a retirada de bases na Itália e na Turquia.

4 O Decorrer da Crise dos Mísseis e sua influência sobre a inviabilização da PEI

A Crise dos Mísseis trouxe consequências importantes para a América Latina. Os Estados Unidos passaram a ver o possível perigo da perda de sua hegemonia na região, especialmente o Brasil, historicamente seu aliado, de forma mais real. Eram visíveis algumas posições brasileiras de antiamericanismo e a movimentação

de grupos trabalhistas, populares e estudantis. Assim, o governo estadunidense procura estabelecer sua presença de forma mais intensa na região, defendendo possíveis aliados, e passa a atuar dentro do Brasil mais diretamente, financiando campanhas e apoiando determinados candidatos. Além disso, procurou enfraquecer a imagem do presidente, declarando a sua posição ambígua diante do endurecimento do regime cubano.

Nos conservadores brasileiros, as declarações estadunidenses tinham eco. Muitos grupos estavam preocupados com o caminho que estava sendo seguido pela política externa brasileira e viam um perigo real de que o governo de Goulart seguisse para uma veia socialista. Esse medo foi agravado com as declarações cubanas de que o país se esforçaria para levar a revolução para outros países, destacando a guerrilha como alternativa. O presidente, percebendo a perda de grupos políticos importantes, decide voltar-se para sua base de apoio mais forte: os trabalhadores e a Liga Camponesa.

Dirijo-me a todos os brasileiros, e não apenas aos que conseguiram adquirir instrução nas escolas. Dirijo-me também aos milhões de irmãos nossos que dão ao Brasil mais do que recebem e que pagam em sofrimento, pagam em miséria, pagam em privações, o direito de serem brasileiros e o de trabalhar de sol a sol pela grandeza deste país. Presidente de oitenta milhões de brasileiros, quero que minhas palavras sejam bem entendidas por todos os nossos patrícios (GOULART, 1964).

Para garantir esse apoio, o governo de João Goulart, fortalecido pelo plebiscito de 1963 que reinstaurava o presidencialismo, passou a defender políticas reformistas, sociais e agrárias. Estas, por sua vez, ganhavam adeptos nas frentes esquerdistas do Estado brasileiro, tanto dos movimentos sociais quanto dos partidos políticos, legais ou não. Esse amplo apoio apenas ressaltava os receios conservadores e estadunidenses.

Dentro do círculo militar brasileiro, a grande preocupação era com o sistema militar cubano. O país caribenho havia substituído seu exército por um novo exército revolucionário, composto por milícias e grupos guerrilheiros armados – inclusive mantendo alguns aspectos do exército anterior – e se temia que o mesmo fosse realizado pelo governo brasileiro. Além disso, dentro do próprio exército eram crescentes as manifestações e a segmentação ideológica. Assim, o maior receio das Forças Armadas era a sua desestruturação e não o comunismo propriamente (BEZERRA, 2010).

Essa é a conjuntura política que irá preceder e levar ao golpe militar e à queda do governo Goulart em abril de 1964. A posição que Cuba toma no continente, as retaliações estadunidenses e a crise dos mísseis foram fundamentais pra formação de um estado de medo dentro das bases mais conservadoras da sociedade brasileira,

apoiadas pelo governo dos EUA, temerários da perda do apoio brasileiro e de sua influência no subcontinente.

Com a entrada de Castelo Branco no governo, o Brasil abandona a política externa independente, defensora da autodeterminação dos povos, da soberania e da não intervenção, passando a uma ideal de alinhamento com os EUA e com as potências ocidentais. Um dos principais motivos, se não o principal, para o alinhamento e para o estabelecimento de um governo militar era a busca para neutralizar o perigo comunista dentro do país. Diversos setores militares acreditavam que existia um perigo real da implantação da ideologia socialista e, por isso, sintonizaram as ações de prevenção estadunidenses com o novo governo, apoiando iniciativas e governos autoritários anticomunistas na América Latina. Assim, os militares brasileiros vieram nos Estados Unidos uma ponte de auxílio para o controle do perigo comunista.

Dessa forma, o Brasil rompe as relações diplomáticas com Cuba logo no início da ditadura militar, auxiliando no processo de isolamento da ilha. O governo militar via o país caribenho como um perigo muito próximo dentro do continente americano, que poderia abalar a estabilidade e a hierarquia dentro do Estado brasileiro (WROBEL, 1993). O país buscava a manutenção da segurança interna que, incentivada pelo movimento cubano, parecia ameaçada. Por outro lado, o governo dos EUA via no alinhamento ao Brasil um ponto importante de apoio dentro da América Latina, de forma que o estreitamento dos laços levou a um aumento da atenção e do auxílio ao governo brasileiro.

Mesmo com a aberta declaração de que o Brasil se posicionaria no cenário mundial, não se pode dizer que o país apenas seguia a política estadunidense. O governo ainda se preocupava em diminuir desigualdades e em promover o desenvolvimento interno, contando, amplamente, com o auxílio do governo estadunidense. Em especial, destaca-se o apoio da Aliança para o Progresso, prezando pelo desenvolvimento econômico e o controle social – ideais da Doutrina de Segurança Nacional, que havia sido formada com a ajuda do governo estadunidense e implementada de fato no período logo após a Revolução Cubana (BEZERRA, 2010).

Nesse sentido, a Crise dos Mísseis acabou desencadeando um processo interno que já vinha ocorrendo desde o início da Guerra Fria, mas que se intensificara com a Revolução Cubana. A oposição estadunidense à mudança do regime cubano levou a uma aliança do novo governo com a União Soviética e a instalação de mísseis nucleares no continente levou à concretização de um perigo socialista que antes se encontrava mais distante. Assim, a conseqüente intensificação das ações dos EUA, aliada a um processo que já podia ser observado tanto nos setores civis quanto militares da sociedade (qual seja o temor com o início de uma revolução no Brasil e em outros países da América Latina), foi um catalisador para a formação de um golpe contra o presidente e o sistema vigente e, por conseguinte, para uma mudança na composição da política externa brasileira (DOMINGOS, 2011).

Com o golpe de 64, rompem-se relações diplomáticas com Cuba e uma nova postura sobre a questão vem à tona – manifestada, sobretudo, na posição brasileira durante a IX Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos da OEA (julho de 1964). Em tal ocasião, ao contrário da posição adotada anteriormente por San Tiago Dantas (binômio autodeterminação e não intervenção), a diplomacia brasileira do Regime Militar votou a favor de aplicar sanções contra Cuba na OEA, em manifestação clara do abandono dos princípios da PEI.

5 Conclusões

O presente artigo objetivou a realização de uma análise empírica – e, de certo modo, comparativa – sobre o posicionamento da diplomacia brasileira em dois momentos de tensão na conjuntura internacional da Política Externa Independente (1961-1964): a Questão Cubana e a conseqüente Crise dos Mísseis entre EUA e URSS. A revisão bibliográfica, acrescida de uma observação de documentos históricos oficiais, permitiu compreender o desenvolvimento prático da posição brasileira no período, bem como pôs à prova o rigor doutrinário e ideológico da PEI. Foi possível perceber, por exemplo, a defesa dos princípios da não-intervenção, do neutralismo e da autodeterminação dos povos na atuação brasileira em foros multilaterais (como a OEA) em reuniões informais com nações do continente americano e em discursos políticos para a sociedade brasileira (como o discurso de San Tiago Dantas de 1962).

Entretanto, vale destacar que, entre os dois momentos analisados, a posição do Brasil pareceu enfraquecer-se e perder credibilidade, pois a Crise dos Mísseis evidenciou um perigo real e iminente de tensão nuclear entre as duas superpotências em pleno solo latino-americano. Assim sendo, a postura de não-intervenção defendida pelo Brasil parecia ser “perigosa” aos olhos dos norte-americanos. Vale ressaltar, porém, que a diplomacia brasileira não defendeu em momento algum o socialismo: em diversos discursos e manifestos, verificou-se reiterado apoio ao desenvolvimento da democracia no continente. Na verdade, o Brasil defendia a questão da autodeterminação dos povos, apoiando o desenvolvimento de uma Cuba livre e autônoma, com a esperança de que um dia pudesse trilhar rumos mais democráticos (DANTAS, 1962).

Para além da não-intervenção e da autodeterminação dos povos, a postura neutralista também manifestou-se na atitude brasileira durante a Conferência Interamericana da OEA em Punta Del Este, onde o Brasil, junto a mais cinco países, absteve-se da votação referente à exclusão de Cuba da organização multilateral. Durante a Crise dos Mísseis, embora muitos dos eixos basilares da Política Externa Independente tenham sido invocados, a margem de ação da diplomacia brasileira era reduzida, pois os Estados Unidos considerou a questão cubana uma ameaça à sua soberania e empenhou dedicados esforços em busca de um acordo

com a URSS. Conclui-se, desse modo, que a PEI representou um momento de significativa autonomia da posição brasileira no contexto da Guerra Fria, mas enfraqueceu-se gradualmente com a conjuntura densa de 1962, perdendo sua força e mostrando-se inviável em 1964.

The Independent Foreign Policy: an empirical analysis of the Brazilian position on the Cuban Issue and on the Missile Crisis

ABSTRACT: During the 1960's, the Janio Quadros' and João Goulart's diplomacy had a unique nature, and was named Independent Foreign Policy. The PEI (Portuguese acronym for Independent Foreign Policy) had main ideologic principles, as such: non-intervention, sovereign, decolonization, international law, cooperation between countries for the sustainable economic development and good relations with all nations. In the international conjuncture of the Cold War, the Cuban situation generated after the revolution and the adherence of Marxism have a key importance to understanding the American continent at the time. The main objective of this article is to analyze the PEI during two critical moments for Cuba: the VIII Meeting of OAS (when Cuba was expelled) and the Missile Crisis. For this, we made a bibliographic research and analysis of historical documents in order to understand how the Brazilian's diplomats worked in those situations and if they were in accordance with the ideological principles of PEI. And, also, we try to associate the Missile Crisis with the ending of the PEI in the last disturbing days of Goulart's administration.

KEY WORDS: Brazilian Independent Foreign Policy, Janio Quadros, João Goulart, OAS, Cuban Missile Crisis.

Referências

BEZERRA, Gustavo Henrique Marques. *Brasil-Cuba: Relações Político-Diplomáticas no Contexto da Guerra Fria (1959-1986)*. Brasília: FUNAG, 2010.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2008. 3. ed., 560 p.

DANTAS, San Tiago. *A participação do Brasil na Conferência Interamericana de Punta del Este e a questão cubana*. Ministério das Relações Exteriores. Rio de Janeiro, Seção de Publicações, 1962, p. 107-121.

DOMINGOS, Charles Sidarta Machado. As relações internacionais do Brasil no governo João Goulart (1961-1964): leituras sobre a Política Externa Independente. *Edos Revista do corpo discente do PPG-História da UFRGS*. Vol. 3, num 8, 2011.

FEITOSA, Emilly Couto. Período Especial em Tempos de Paz: Revolução Cubana em debate. *História: Debates e Tendências*, v. 10, 2010, p. 35-52.

LEVY, Arturo Lopes. *Cuba y la OEA: cambio y continuidad*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, América Latina Hoy, n. 52, 2009, p. 107-130.

MARCELINO, Wanielle Brito. *Discursos Seleccionados do Presidente João Goulart*. Fundação Alexandre Gusmão. Brasília, 2010

NETO, Hélio Franchini. A Política Externa Independente em Ação: a Conferência de Punta Del Este de 1962. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 48, v. 2, p. 129-151, 2005.

QUADROS, Jânio. Nova Política Externa do Brasil. *Revista Foreign Affairs*, out. 1961.

SIMÕES, Gustavo da Frota. *Política Externa do Governo Castello Branco (1964-1967) para o continente americano*. Brasília, DF. p. 157-182, 2010.

SOARES, José Carlos de Macedo; FONTOURA, João Neves; RAO, Vicente; LAFER, Horácio. *A posição brasileira sobre a questão cubana*. Rio de Janeiro: Seção de Publicações, p. 39-43, 1962.

TROCA DE CARTAS ENTRE OS PRESIDENTES dos Estados Unidos e do Brasil: Crise de Cuba. Parcerias Estratégicas, n. 3, jun 1997. Disponível nos Arquivos Pessoais da Fundação Getulio Vargas: <<http://cpdoc.fgv.br>>.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. Do nacional-desenvolvimentismo à política externa independente (1945-1964). In: FERREIRA, Jorge et al (Org). *O Brasil Republicano*. Vol. 3: O tempo da experiência democrática. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 195-216.

_____, Paulo Fagundes. *Relações Internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a PEI (1951-1964)*. Petrópolis: Vozes, p. 177-297, 1995.

_____, Paulo. *A política externa do regime militar brasileiro*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1998.

WROBEL, Paulo S. Aspectos da Política Externa Independente: a questão do desarmamento e o caso de Cuba. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v.6, n.12, 1993, p. 191-209.

A Sombra do Dragão: modernização de defesa, projeção de poder e insegurança no continente asiático

*Renato Henrique de Gaspi**

RESUMO: Desde o final da Guerra Fria, a China tem aumentado significativamente seu papel no cenário internacional e sua relevância em assuntos de segurança e defesa; esse fenômeno é ainda mais perceptível no século XXI. Cria-se assim, um novo cenário no continente asiático, tendo a China, como poder militar central, crescido a taxas sem precedentes. Por conta dessa postura expansiva de seus gastos militares, o país tem publicado documentos que parecem demonstrar intenções pacíficas, mas de defesa de sua soberania. Por outro lado, as ações recentes do governo chinês despertaram uma nova onda de tensão e insegurança no continente asiático. Nesse bojo, a questão que esse artigo busca ponderar é se a *ameaça* chinesa é real ou se ainda se projeta como algo imaterial.

PALAVRAS-CHAVE: China, Ilhas Diaoyu, Modernização de defesa, Projeção de poder, insegurança, Dilema de Segurança.

1 Introdução

A China, desde o início dos anos 2000, tem surpreendido em sua capacidade de inovação e modernização de seu aparato defensivo, aumentando de maneira significativa sua projeção de poder regional e, por consequência, a insegurança e a incerteza de seus vizinhos (IISS, 2013; MEARSHEIMER, 2009). Desse modo, o presente artigo tem como objetivo atentar para o aumento da projeção de poder chinesa por meio de sua rápida modernização militar, mas, ao mesmo tempo, fazer a ressalva de que a ameaça chinesa pode ou não ser real, assim sendo uma sombra, ainda que bastante visível. Deve ser ressaltado também que cabe aos países da comunidade internacional, especialmente aos de sua região, julgar se a China é ou não uma ameaça; afinal, nenhum país é uma ameaça senão pela percepção dos demais. A China hoje vive o desafio de ter de reafirmar como uma potência benigna e um Estado responsável, como é colocado no pensamento de Xuetong (2011).

A tese chinesa do Novo Conceito de Segurança (NSC, na sigla em inglês), apesar de ser uma tentativa de reforço das intenções pacíficas chinesas, é vista com desconfiança pelos demais atores do sistema internacional principalmente após 2012. Com o rápido projeto de remodelação, reaparelhamento e modernização do inacabado porta-aviões soviético Varyag, comissionando assim o primeiro porta-aviões do Exército de Liberação Popular (ELP), o Liaoning, a China aumentou de maneira decisiva sua projeção de poder, o que gerou reações desconfiadas de seus vizinhos. (IISS, 2013).

Dessa forma, é necessário que se explore, nesse artigo, a modernização de defesa chinesa em uma análise de alguns casos mais emblemáticos, analisando também o contexto no qual se inserem as novas capacidades de projeção de poder da China. Com isso, pretende-se conferir a existência de um dilema de segurança crescente no recorte geográfico da Ásia e Oceania, principalmente lançando luz sobre a antiga disputa sobre as ilhas Diaoyu, que tem ganhado preocupantes proporções no período recente.

A ideia principal do artigo é conflitar duas visões antagônicas: após a contextualização do aparato de defesa chinês, utilizaremos das bases teóricas de autores divertentes opostas sobre a ascensão chinesa, quais sejam, Barry Buzan (2010) e John Mearsheimer (2009), contando ainda com algumas ideias específicas da Teoria Crítica de Segurança de Ken Booth (2007). Assim, a análise será empírica e discursiva para que possamos levar em conta as duas bases teóricas: empiricamente, será constatada a produção e o avanço da Base Industrial de Defesa (BID) chinesa; e discursivamente, serão analisados os livros brancos de Defesa da China, Austrália, Coreia e Japão. Se, pelo lado chinês, poderá ser avaliado um discurso que, apesar de firme, é reassegurador das intenções pacíficas da China, por outro, veremos um receio de seus vizinhos sobre as capacidades bélicas chinesas.

O objetivo desse artigo é, portanto, demonstrar em que medida a China é uma ameaça, o quanto a sua ascensão gera insegurança em alguns países da região, e por que isso se dá mesmo com o discurso reassegurador chinês sobre suas capacidades militares. Para isso, basicamente, faz-se uma análise de como os países da região tratam da suposta ameaça chinesa ou de sua insegurança para com a modernização e o crescimento militar da China. Porém, anteriormente a essa discussão, é necessário que se faça uma análise mais geral sobre a China, utilizando-se de fatores históricos para melhor compreender as tomadas de decisão no país. Resumidamente, será avaliado se o *Dragão* chinês se projeta somente como uma sombra sobre a Ásia, ou se é materializado em uma ameaça patente para os demais países da região.

2 Considerações gerais sobre a China

Como coloca Henry Kissinger (2011), a China é um país singular. Enquanto alguns países têm uma lenda de formação, o Reino do Meio parece não ter um começo, “[...]aparece na história menos como um Estado-nação convencional, do que um fenômeno natural permanente” (KISSINGER, 2011. p. 37)¹. As políticas chinesas, até por conta desse pano de fundo histórico, parecem não ter um fim imediato, mas sim um planejamento a um prazo extremamente longo.

É exposto, por exemplo, por Victoria Tin-Bor Hui (2005), o longo processo de unificação chinês por uma ótica da política internacional e das relações de poder e o que pode ser inferido dessas considerações é que, pelo seu histórico, a China não está alheia aos jogos de poder e das considerações sobre as relações internacionais, muito pelo contrário.

Kissinger (2011) ainda aponta a importância do confucionismo na vida em sociedade e na política chinesa. Ainda que com um histórico de lutas, tiranos, imperadores, unificações e separações, a China manteve-se socialmente unificada por conta da comunidade de valores colocada por essa milenar filosofia. Nada mais natural, portanto, que as decisões sejam tomadas levando em conta os ensinamentos de Confúcio.

Esta análise geral sobre a China é bastante introdutória, mas necessária, pois sem ela seria impossível compreender a construção do argumento do artigo. É central a compreensão de que a formação da tomada de decisão chinesa é diferente da que estamos acostumados no ocidente, já que há toda uma formação da identidade nacional e da legitimidade dos governantes com a qual não estamos de todo familiarizados. Esse esforço também é feito por Yan Xuetong (2011), visto que sua exposição do ponto de vista de autores da era pré-Qin nos mostra uma

¹ It appears in history less as a conventional nation-state than a permanent natural phenomenon (Tradução Nossa).

perspectiva do problema que não é ocidental. Esses escritos nos levam à causa para a modernização militar chinesa, que não ocorre a esmo e livre de provocações, como coloca o próprio autor:

Se a China aumentar seu poder material sem ao mesmo tempo aumentar seu poder político, o país terá dificuldade de ser aceito pela comunidade internacional como um grande poder com mais responsabilidade que os Estados Unidos (XUETONG, 2011, p. 65-66)².

Tidas como uma ciência recente no mundo ocidental, as análises de relações de poder entre reinos ou Estados não são novidade para a China, tendo uma tradição de pensamento datada de tempos imemoriais. Esses pensadores da era pré-Qin têm suas observações todas colocadas em torno de políticas práticas e aplicadas e no conceito de que uma teoria de um mundo harmonioso não terá uma grande influência a menos que essa se apresente com uma visão universal (XUETONG, 2011). Essa tônica da universalidade é clara no discurso de Hu Jintao (2005) na Cúpula das Nações Unidas.

A China tem colocado em seu discurso (inclusive em seu Livro Branco, que será abordado a seguir) valores de moralidade e de benevolência, porém de forma muito diferente da que fizeram os neoconservadores estadunidenses ao final da Guerra Fria (XUETONG, 2011). A linguagem utilizada por Pequim em seus documentos oficiais tem um pano de fundo conceitual colocado pelos pensadores da era pré-Qin; para esses filósofos, existe uma diferença entre poder hegemônico e autoridade humana³, que é dada pela moralidade.

Essa ideia parece ter uma implicação clara à ascensão chinesa: a China deveria se colocar como uma nação mais responsável do que os Estados Unidos têm sido. Essa classificação, no entanto, não pode ser autoproclamada, mas deve ser reconhecida pelos demais Estados na comunidade internacional. Apesar de serem vários os exemplos da irresponsabilidade estadunidense, isso ainda não foi suficiente para demonstrar que a China é uma alternativa mais responsável (XUETONG, 2011). Ainda assim, existem tentativas, como o que demonstraremos a seguir.

² Should China increase its material power without at the same time increasing its political power, China will have difficulty being accepted by the international community as a major power that is more responsible than the United States.

³ Traduzido do inglês *humane* que tem como equivalente em português humano ou humanitário. Tem como sentido um conceito de humanidade baseado na benevolência, no humanitarismo.

3 A Modernização de Defesa Chinesa: NSC, Base Industrial, aumento de poder e insegurança no continente asiático.

O conceito de capabilities foi definido por Kenneth Waltz em sua obra Teoria das Relações Internacionais (1979), e pode ser entendido como quantidade de poder militar. Estamos falando de números brutos, quantidade de navios de guerra, contingente militar, número de caças de quarta ou quinta geração, porta-aviões, armas nucleares etc. Esse tipo de conceito é importante para um trabalho como este, que trata, principalmente, das questões de modernização do aparato militar chinês. Porém, é necessário que se avaliem também os fatores não materiais dessa modernização; o New Security Concept (NSC) reapresentado pelo Livro Branco de Defesa chinês de 2012 é um material importante a ser estudado se desejamos entender o contexto diplomático da Ásia e as desconfianças e alianças na região. Esse novo conceito de segurança vem não só para expressar o novo papel da China no cenário internacional, mas também para reafirmar o compromisso do Exército de Libertação Nacional (ELP) com a paz para o Sistema Internacional (CORDESMAN et al., 2013).

Apesar desse discurso, a capacidade de projeção de poder chinês está mais alta do que nunca e sua economia de defesa está aproveitando o seu melhor momento na história, com lucros estelares e um portfólio impressionante de equipamentos de alta tecnologia. A média, por exemplo, das dez maiores empresas estatais de defesa expandiram, desde meados da década de 2000, aproximadamente 20% e, em 2011, o lucro combinado dessas empresas foi de 1,477 trilhão de RMBs (aproximadamente US\$ 233 bilhões) (CHEUNG, 2013).

3.1 New Security Concept e o Livro Branco de Defesa de 2012

“A China advoga por um novo conceito de segurança contendo confiança mútua, benefício mútuo, igualdade e coordenação e persegue uma segurança compreensiva, comum e cooperativa”⁴ (CHINA, 2013. p. 2). Assim, com uma mensagem reforçando seu comprometimento com a paz, é que começa o mais recente Livro Branco de Defesa chinês. A China coloca-se como uma potência que não busca hegemonia, nem expansão militar, mas um desenvolvimento pacífico, essencialmente com forças armadas defensivas (CHINA, 2013).

Ainda nesse documento, consta que as ações de alguns países têm exacerbado as tensões já existentes e correntes no continente asiático por meio de estreitamentos nas alianças Ásia-Pacífico e aumento de sua presença militar. Assim, parece que,

⁴“China advocates a new security concept featuring mutual trust, mutual benefit, equality and coordination, and pursues comprehensive security, common security and cooperative security.” (Tradução nossa).

apesar da vontade chinesa de fazer a paz, é necessária uma extensa modernização militar e aumento de suas *capabilities* por conta das constantes ameaças à sua segurança, integridade nacional e territorial, além de seus interesses de desenvolvimento econômico (CHINA, 2013). O Livro Branco parece, apesar de bem-intencionado, extremamente cético; o documento deixa bastante claro que as ameaças contra os interesses e contra a integridade chinesa estão aumentando, e não diminuindo. Ademais, a versão oficial garante que, embora seus princípios sejam defensivos – não atacar sem ser atacado –, o ELP usará todos os meios necessários para preservar a integridade nacional chinesa.

O documento de posicionamento chinês sobre o NSC aponta que a nova estratégia é uma tentativa de substituir a segurança da *auto-ajuda*⁵ por uma segurança mútua ou comum (CHINA REPORT, 2002). Diferentemente do jogo de soma zero da segurança no período da guerra fria, o novo estado da arte da segurança internacional estaria, de acordo com o NSC, ancorado em uma diplomacia win-win, significando que a maximização da segurança de um Estado não se refletiria em uma diminuição da segurança de outro país. Ademais, o NSC está colocado em um contexto de multipolaridade, ao contrário do mundo unipolar liderado pelos Estados Unidos (KUMAR, 2012).

Todos esses argumentos parecem levar a uma base teórica diferente da realista, aparentemente, os preceitos utilizados na formulação do NSC são os de Booth (2007) e de sua teoria crítica de segurança, uma teoria a qual aponta para os problemas da segurança do business as usual⁶, e se propõe a descrever a segurança não mais como um jogo de soma zero, em que a segurança de um país ameaça a segurança dos demais, mas sim, um novo tipo de segurança, que emancipasse as pessoas e as servisse. Assim, a segurança verdadeira e estável só seria alcançada se a de um grupo de pessoas não privasse outras de sua própria, o autor descreve o binômio segurança e emancipação como demonstraremos a seguir.

Enquanto segurança significa a falta de ameaças, emancipação é a libertação das pessoas (como indivíduos e grupos) daquelas restrições físicas e humanas que as impedem de realizar o que elas livremente escolhem fazer. Guerra e ameaça de guerra são uma dessas amarras, juntamente com a pobreza, má educação, opressão política, entre outras (BOOTH, 1991, p. 319)⁷. Nesse sentido, a segurança é muito mais do que um objetivo militar, mas, sobretudo, um objetivo político, que deve

⁵ Muito comum no jargão das teorias realistas (WALTZ, 1979; MEARSHEIMER, 2001), a auto-ajuda é uma característica observada no Sistema Internacional; por não haver certeza nos contratos, nem autoridade acima dos Estados, cada nação deve bastar-se em termos de segurança para diminuir os riscos à sua sobrevivência.

⁶ Booth (2007) usa esse termo para descrever as teorias clássicas da segurança internacional, principalmente as de cunho realista.

⁷ “Security” means the absence of threats. Emancipation is the freeing of people (as individuals and groups) from those physical and human constraints which stop them carrying out what they would freely choose to do. War and the threat of war is one of those constraints, together with poverty, poor education, political oppression and so on (Tradução Nossa).

ser almejado e alcançado não só pelas forças armadas. Quando essas forem empregadas, que seja de modo diversificado. Isso parece bastante condizente com o título do Livro Branco de 2012 *The Diversified Employment of China's Armed Forces*.

Esse tipo de pensamento está ligado ao Livro Branco de 1998, que cita que a segurança não pode ser garantida por um mero aumento em quantidade de armamentos ou alianças militares, mas deve estar baseada em confiança mútua e interesses comuns. Uma mostra disso é a identificação pelo NSC de cinco tipos de segurança, nomeadamente: militar, política, econômica, social/ambiental e científico-tecnológica (KUMAR, 2012).

Apesar de todo o discurso colocado pelo Livro Branco chinês, existem claras ameaças à segurança da China. Muito embora não exista nenhum ataque direto ao seu território por uma grande potência, os contenciosos sobre as ilhas do mar do leste e sul chinês e Taiwan trazem desafios militares bastante significativos ao ELP (KUMAR, 2012). Ademais, são claras as desconfianças dos países vizinhos sobre a modernização de defesa chinesa; é importante citar que, apesar de tudo, a definição entre capacidade militar para ataque e para defesa não está clara e o dilema de segurança na região continua ocorrendo. Como demonstrado por Mearsheimer (2009), a Austrália, por exemplo, tem claras reservas à contestação do poderio estadunidense na região e às ferramentas de projeção de poder colocadas pela modernização de defesa da China.

3.2 A Modernização em Números: gasto, inovação e indústria de defesa na China.

A expansão da economia asiática é patente nos últimos anos. De 2010 a 2012 houve um crescimento agregado projetado na economia do continente de 23,94%, ao mesmo tempo em que as economias estadunidense e europeia sofreram – e ainda sofrem – com os ecos da crise de 2007-2008 (IISS, 2013). Isso permite verificar que o continente asiático tem tido uma expansão expressiva não somente em termos absolutos, como também em fatores relativos. Esse contexto possibilita que haja uma expansão do poder latente asiático, o qual, rapidamente, tem se transformado em poder efetivo⁸. Em outras palavras, o aumento no poder econômico asiático permitiu um aumento em grande monta dos gastos de defesa (IISS, 2013).

A China, de maneira mais específica, aumentou seus gastos de defesa de maneira muito significativa sendo hoje o segundo maior orçamento de defesa do mundo, perdendo apenas para os Estados Unidos. Além disso, o crescimento do gasto de defesa da China apresentado de 2008 a 2013 foi em média de aproximadamente 12,5%, apesar de ter desacelerado nos últimos anos (JIAO; YUWEI;

⁸ Os conceitos de poder latente e poder relativo são explorados por Mearsheimer (2001).

CHUNYAN, 2013). Apesar de levar em conta os gastos com pessoal, operações e equipamento, o número não explicita as despesas com Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e com a Polícia Armada Popular (PAP), os quais, julgando pela rápida modernização do aparato defensivo chinês, parecem bastante expressivos, adicionando até 1.5% ao orçamento de defesa oficial (IISS, 2013).

Ainda, na indústria de defesa chinesa, como coloca um relatório da RAND (MEDEIROS et al. 2005) do ponto de vista de 2005, há de se ter uma nova avaliação de sua Base Industrial de Defesa (BID). O complexo industrial-militar chinês hoje produz uma larga gama de armas avançadas que podem afetar o cenário de segurança e defesa asiático tanto no curto como no longo prazo. Esse cenário é muito diferente do avaliado no final da década de 1980. A China avança a passos largos para uma modernização não somente de suas forças armadas, mas também de seu parque industrial de defesa (LAGUE; ZHU, 2012).

Vale passar, rapidamente, pelas três forças armadas contidas no âmbito do ELP. Se antes as inversões em defesa eram mais centradas no exército e nas tropas de solo, hoje existe um rápido avanço também na Marinha e na Aeronáutica chinesas, de modo que devemos analisar cada caso em separado.

- a) *Marinha* – na questão marítima, a China tem se tornado uma construtora global de navios de combate, provavelmente capaz de produzir internamente todas as plataformas e sistemas necessários para operações *blue water*⁹ (COLLINS, 2013). A capacidade de produção de navios chinesa é de tal monta que rivaliza com a europeia, coreana e japonesa, podendo chegar à capacidade russa em 2020 e estadunidense em 2030 (COLLINS, 2013).

O exemplo mais notável é de remodelação e de modernização, em tempo recorde, do porta-aviões soviético Varyag, transformando-se no primeiro porta-aviões chinês denominado Liaoning (IISS, 2013). A capacidade de absorver a tecnologia e de construir porta-aviões dentro do país já existe, dado o tamanho e a tecnologia dos estaleiros chineses e o programa de desenvolvimento de um porta-aviões próprio; assim, é provável que a China produza vários porta-aviões através dos anos, aumentando significativamente sua capacidade de projeção de poder (COLLINS, 2013; CORDESMAN et al. 2012).

- b) *Aeronáutica* – Em segundo lugar, a aeronáutica chinesa tem avançado a passos largos, principalmente em sua indústria produtora, a qual tem passado por uma modernização das mais proeminentes entre as

⁹ Operações *blue water* no jargão naval, significa a capacidade de uma marinha de operar distante de seu território, através de águas profundas em mar aberto. Definido pela doutrina marítima britânica: “*The operating areas of maritime forces range from the deep waters of the open oceans (known colloquially as blue water)*” (BRITISH DEFENCE COUNCIL, 2004).

indústrias de defesa da China, como é colocado por Raska e Krolkowski (2013, p. 37):

Ao longo da década passada, a indústria militar de aviação chinesa tem gradualmente transformado suas capacidades de defesa, científica, tecnológica e de inovação e estreitado os antes largos *gaps* que tinha em relação aos poderes avançados da aviação. Tão somente na área de aeronaves de caça, a indústria tem modernizado seus caças de “legado” enquanto desenvolve um portfólio diversificado de *designs* próprios, incluindo caças de quarta geração e preparando para entrar no mercado de aeronaves de quinta geração.¹⁰

Esse rápido avanço é mais bem exemplificado se notarmos os protótipos dos caças J-20 e J-31 e a modernização acelerada das frotas de Chengdu J-10 (geração 4.5) e Shenyang J-11 (flanker baseado no Sukhoi-27), demonstrando a nova e melhorada sofisticação dos aviões de combate chineses e do setor produtivo da aviação militar e refletindo os robustos aumentos nos gastos em defesa do país (RASKA; KROLIKOWSKI, 2013).

- c) *Exército e Tropas Terrestres* - As tropas terrestres do ELP são munidas de equipamentos oriundos principalmente da *China North Industries Group Corporation* (CNGC) e da *China South Industries Group Corporation* (CSGC). Ambas as corporações, apesar de sua missão oficial (prover armas e equipamentos ao ELP), também atuam de maneira decisiva no setor civil, agindo como produtoras de carros e importadoras de petróleo. Até agora, nenhuma grande inovação foi proveniente desses grupos, porém, diversas reformas foram feitas para tentar mudar essa tendência (ALDERMAN; DING, 2013). A CNGC lidera a produção militar e, por consequência, a provisão de recursos às tropas terrestres. Porém, por enquanto, a indústria como um todo parece ter modernizado alguns aparatos russos, contudo sem grandes inovações.

Podemos notar, assim, que existe uma capacidade instalada na marinha e na aeronáutica chinesas que existe por conta de importações, modernizações e remodelações de aeronaves e de navios já existentes advindos de outros países, principalmente da Rússia. Hoje, porém, o contexto é bastante diferente e as perspectivas para o futuro, promissoras; com uma capacidade de inovação e de criação, é provável que os caças de quinta geração chineses e os porta-aviões que carregarão parte dessas aeronaves sejam projetados e produzidos na China (RASKA; KROLIKOWSKI, 2013; COLLINS, 2013). Isso parece corroborar, pelo menos

¹⁰ During the past decade, China's military aviation industry has been gradually transforming its defense, science, technology, and innovation capabilities and narrowing the once-wide technological gaps with advanced aviation powers. In the fighter aircraft arena alone, it has been modernizing its 'legacy' fighters while developing a diverse portfolio of new indigenous designs, including modern fourth-generation fighters, and preparing to break into the fifth-generation aircraft market. (Tradução e itálicos nossos).

no campo da defesa, o ponto de Alice Amsden (2004) de que Prebisch renasce na Ásia com a tese de substituição de importações sendo vigente.

Dois casos interessantes, ainda sobre a projeção de poder chinesa, ocorreram em 2011: a prisão de um russo na Ucrânia, acusado de espionar para o governo chinês em uma escola de treinamento para pilotos de caças estacionados em porta-aviões e a prisão de um chinês na Rússia, acusado de se passar por um tradutor para buscar informação sensível sobre um sistema anti-aéreo. Ambos os casos estão ligados a acusações de engenharia reversa, uma prática mal vista, mas importante para o processo de substituição de importações chinês (ELDER; BRANIGAN, 2011). Esses exemplos são interessantes, pois ilustram o fato de que a China está disposta a fazer o que for necessário para aumentar seus recursos de projeção de poder (DEFENCE REVIEW ASIA, 2011). Ademais, existem relatórios bastante críveis de que a China está a poucos passos de desenvolver uma poderosa *triade nuclear*¹¹ (STRATFOR, 2013), o que representaria um potencial ainda maior de projeção de poder.

Ao que tudo indica a era de Deng Xiaoping de não demonstrar liderança, esconder suas capacidades e se manter em um perfil baixo acabou. A China está pronta para adquirir e mostrar suas capacidades de projeção de poder. Por outro lado, há os discursos do NSC e do Livro Branco de defesa chinês, os quais asseguram o comprometimento de não utilizar métodos belicosos para defender seus interesses a menos que sejam atacados primeiro (CHINA, 2013)¹².

Assim, tanto a rápida ascensão do ELP, na terra, mar e ar, como a acelerada escalada do aparato chinês têm aumentado a projeção de poder chinesa, gerando incerteza no sistema internacional mesmo com as tentativas de apaziguamento através do discurso oficial. A China, por conta de sua posição proeminente, não pode mais se descuidar de seus gastos e de sua postura de defesa. Até o momento, as ações chinesas, por mais assertivas, não foram confrontações diretas, mas consideradas pelo governo de Pequim como atos de defesa da soberania nacional.

Claramente, isso despertou desconfianças em alguns países da região, que se colocam céticos com relação ao discurso oficial chinês. A ascensão chinesa, apesar de pacífica e com um discurso defensivo, tem gerado alguma comoção e atos de retaliação por seus vizinhos, o que dá a entender que a *sombra* tem ficado próxima demais para alguns países da região. Essa desconfiança é demonstrada em alguns dos documentos que serão avaliados nos próximos tópicos.

¹¹ Uma *triade nuclear* é um combinado de submarinos com capacidade de lançar mísseis nucleares, aeronaves que podem realizar bombardeios nucleares e Mísseis Balísticos Intercontinentais (da sigla em inglês: ICBM) (SANDS, 1995).

¹² Apesar de publicado em 2012, a edição em inglês do Livro Branco, utilizada nesse artigo, foi trazida a público em 2013.

3.3 A Ascensão chinesa e suas implicações para a segurança da Ásia

Como já visto anteriormente, a China adota um discurso que tem o objetivo de reassegurar para os demais países do Sistema Internacional que sua ascensão será pacífica e que seu conceito de segurança é de segurança coletiva, no qual a segurança de um não prejudica a de outro. Com isso, é necessário definir o que se considerará uma ascensão pacífica. Como principal autor a tratar desse tema voltado à China, utilizar-se-á o texto de Barry Buzan (2010) e sua definição:

Eu entendo ‘ascensão pacífica’ como a habilidade de um grande poder auferir ganhos relativos e absolutos, no âmbito material e de status em relação aos demais poderes no sistema internacional e fazê-lo sem precipitar grandes hostilidades entre si mesmo e seus vizinhos ou outros grandes poderes (BUZAN, 2010, p. 5).¹³

Assim como Buzan, o presente artigo não questionará a ascensão chinesa, tomada como dada, mas sim a possibilidade de essa ser pacífica. O autor analisa, através dos anos, os exemplos de ascensão chinesa e se algo mudou no cenário de maneira significativa o suficiente para impossibilitar uma ascensão pacífica e chega à conclusão de que a ascensão pacífica continua possível, porém, esta será muito mais difícil de ocorrer nos próximos trinta anos do que o foi nos últimos trinta (BUZAN, 2010).

Inevitavelmente, a ascensão chinesa provocará tensões, porém, a forma que essas tensões tomarão depende de como a própria China reagirá a esse tipo de pressão. É necessário que China diferencie bem o nível regional e global. O autor coloca ainda que o local mais simpático às visões chinesas é a sua própria região, pois, a nível global, o ocidente e seus valores são dominantes (BUZAN, 2010, p. 34).

Em nota histórica, é necessário lembrar que a China tem um passado de dominação pelo Ocidente e pelo Japão: de meados do século XIX a meados do século XX, a China passou por cem anos de subordinação. Incapaz de rivalizar militarmente com o Ocidente, o país chegou a um estado de quase colônia. Hoje com meios, o país busca ter a proteção necessária de seus interesses (BUZAN, 2010). Calcado nos valores da Escola Inglesa, Buzan conclui colocando que, para que a China diminua as tensões advindas de seu crescimento é necessária a criação de uma sociedade internacional a nível regional com “valores asiáticos” (BUZAN, 2010, p. 34).

Por outro lado, a visão de Mearsheimer (2009) deixa bastante claro que, por mais que instituições e Livros Brancos de defesa possam reassegurar o

¹³ I understand ‘peaceful rise’ to mean that a growing power is able to make both absolute and relative gains in both its material and its status positions, in relation to the other powers in the international system, and to do so without precipitating major hostilities between itself and either its neighbours or other major powers (Tradução Nossa).

comprometimento chinês com a paz, nenhum país pode estar certo sobre as intenções de outro. Aparatos militares de defesa e de ataque não são tão facilmente diferenciáveis e, por último, os Estados Unidos não são um ator benigno na região. A explicação do comportamento chinês perpassa as atitudes estadunidenses e a insegurança que essas causam (MEARSHEIMER, 2009). Assim, Mearsheimer (2009) coloca que o cenário de segurança na região Ásia-Pacífico irá ocorrer em torno dos Estados Unidos e da China, dois países com capacidades ofensivas consideráveis e com intenções desconhecidas.

Ademais, outras questões estão em jogo; o próprio *quintal chinês* (JACQUES, 2009) é um problema, contendo Taiwan, as Coreias, o mar do sul da China, entre outros. A Índia é uma ameaça sempre presente e o Japão, apesar de não possuir Forças Armadas propriamente ditas, tem um poder militar bastante considerável, que tem aumentado nos últimos anos. A presença dos Estados Unidos através de seus aliados é uma ameaça para a China, visto que os dois países têm interesses concorrentes na região. Apesar da interdependência entre os dois atores, principalmente no campo econômico, não se sabe até quando os dois lados poderão confiar nesse arranjo para evitar o conflito, visto que os interesses geopolíticos regionais das duas potências não convergem (XUETONG; HAIXIA, 2013).

3.4 Tensão Regional

3.4.1 A Questão da Zona Aérea de Identificação de Defesa

No dia 23 de Novembro de 2013 o governo chinês anunciou a criação de uma ADIZ (Zona Aérea de Identificação de Defesa, na sigla em português) que cobre a maior parte do Mar do Leste chinês. A decisão foi considerada desestabilizadora e altamente controversa, principalmente por conta de que a ADIZ englobava as disputadas ilhas *Diaoyu* (FALLOWS, 2013). Esse tipo de mecanismo de defesa aérea estabelece um perímetro no qual todas as aeronaves que ali passarem deverão seguir uma série de requisitos, como apresentação de um plano de voo, indicação de nacionalidade etc., sob pena de intervenção militar (DEFESANET, 2013). Desse ato em diante, a tensão somente aumentou na região. A resposta foi conjunta: os Estados Unidos, o Japão e Coreia do Sul se recusaram a aceitar a ADIZ chinesa. Bombardeiros estadunidenses B-52 sobrevoaram a Zona de Defesa chinesa, o Japão repensou sua constituição pacifista e a Coreia criou sua própria ADIZ, incluindo territórios disputados com a China (RT, 2013).

De todas essas instabilidades, uma que parece se destacar é a questão das ilhas Senkaku/Diaoyu, sobre as quais a China defende deter soberania desde a dinastia Ming (1368-1644), ainda colocando argumentos de que a ilha, historicamente, é elemento de sua defesa costeira (SILVA; LIMA, 2012). Todos esses fatores contribuem para a criação de uma instabilidade na região, o que contradiz em parte o

discurso do NSC chinês. Se por um lado parece haver um comprometimento do ELP para novos interesses e novos fins, por outro, os conceitos trazidos pelos estudos de segurança tradicionais parecem mais vivos do que nunca no continente asiático.

3.4.2 Mostras de insegurança nos Livros Brancos de Defesa

Para iniciarmos essa análise dos Livros Brancos de defesa, devemos focar, primeiramente, no Livro Branco chinês de 2012, denominado *The Diversified Employment of China's Armed Forces* (CHINA, 2013). Como demonstraremos, não só existe insegurança sobre a emergência da China, mas, também, o próprio país percebe ameaças ao seu redor, o que gera uma necessidade ainda maior de se armar e, por consequência, a sensação de insegurança nos demais, criando, assim, um dilema de segurança patente, complexo e visível.

No Livro Branco chinês de 2012 há menções aos Estados Unidos, Japão e Taiwan como possíveis ameaças à soberania chinesa. A referência aos Estados Unidos é indireta, mas clara: “um país tem fortalecido suas alianças militares na região Ásia-Pacífico, expandido sua presença militar na região e frequentemente tornado a situação mais tensa”¹⁴ (CHINA, 2013, p. 3). No caso do Japão, a menção é mais clara e direta, colocando que o país tem “causado problemas sobre a questão das ilhas Diaoyu”¹⁵ (CHINA, 2013, p. 3). Ademais, as forças separatistas de independência de Taiwan e suas ações são consideradas como a maior ameaça para as relações entre os dois lados do estreito (CHINA, 2013, p. 3).

Assim, podemos notar que a China, como colocado em seu próprio Livro Branco, está em face de uma “complexa e volátil situação de segurança”¹⁶ (CHINA, 2013, p. 4). Apesar desse discurso, existem preocupações de outros Ministérios da Defesa sobre o país, as quais serão avaliadas a seguir à luz de documentos oficiais publicados pelos órgãos ministeriais de alguns países da região.

3.4.3 Austrália

A Austrália lançou seu último livro branco no ano de 2013, o que possibilita uma análise atualizada de seus anseios sobre a China. Dissertando sobre sua região e a profunda mudança econômica pela qual essa está passando, a Austrália coloca que o ambiente estratégico que a afeta será definido, principalmente, por China e Estados Unidos, assim como coloca Mearsheimer (2009) em sua avaliação sobre o último Livro Branco Australiano. O documento ainda aponta que China e Estados Unidos são os Estados *mais poderosos* do mundo, chamando atenção para o fato de

¹⁴ Some country has strengthened its Asia-Pacific military alliances, expanded its military presence in the region, and frequently makes the situation there tenser (Tradução Nossa).

¹⁵ [Japan] is making trouble over the issue of the Diaoyu Islands (Tradução Nossa).

¹⁶ [Facing] a complex and volatile security situation... (Tradução Nossa).

que o crescimento econômico chinês e seus interesses mais abrangentes têm hoje mais relevância (AUSTRÁLIA, 2013).

Mais adiante, o documento coloca que a relação entre Estados Unidos e China vem se alterando por conta do rebalanceamento que o país norte-americano tem tido que fazer para poder responder à emergência chinesa. Esse rebalanceamento, no entanto, é visto pelos australianos como uma oportunidade de construção de um relacionamento pacífico entre os dois países que definirão o rumo da região pelos próximos anos. A Austrália acredita na possibilidade de minimização da competitividade e aumento da cooperação entre China e Estados Unidos (AUSTRÁLIA, 2013).

Ademais, o Livro Branco traz o argumento de que a ascensão chinesa foi positiva para a região e para o mundo, principalmente no âmbito econômico, ajudando a conter o impacto da crise global, e reforça que não irá escolher entre se aliar aos Estados Unidos *ou* à China. Como está demonstrado na interdependência crescente entre os dois países, a Austrália assegura que não vê a China como um adversário, mas sim encoraja a ascensão pacífica chinesa (AUSTRÁLIA, 2013). Apesar do discurso otimista, a Austrália se preocupa com a região, no sentido de que existem competições sobre questões territoriais na Ásia e de que a ascensão chinesa aumenta as tensões sobre o assunto.

Por fim, podemos concluir que, na situação atualizada, diferentemente do que concebeu Mearsheimer (2009) em seu texto sobre o Livro Branco anterior, a Austrália percebe as mudanças na região asiática. Todavia, essa perspectiva oficial parece crer, assim como Buzan (2010), que uma ascensão pacífica chinesa é possível e desejável.

3.4.4 República da Coreia

Por motivos óbvios, o Livro Branco da República da Coreia foca mais seus esforços na análise das tensões recorrentes com a Coreia do Norte; porém, isso não impede que o documento tenha feito análises dos recursos militares da China e tentado compreender a dependência de seu vizinho do norte dos auspícios chineses (COREIA, 2010).

A Coreia tem, desde 1992, realizado esforços para aumentar sua cooperação com a China, chegando, no ano de 2008, a uma cooperação estratégica com o país. Não há menções sobre a China como ameaça no Livro Branco, mas sim como uma parceira estratégica para os interesses coreanos e da ASEAN (COREIA, 2010).

3.4.5 Japão

O caso apresentando pelo Japão em seu Livro Branco de 2013 pinta uma imagem mais preocupante sobre a estabilidade da região, inclusive com o pronunciamento recente do Ministro da Defesa do Japão sobre o comportamento chinês e suas ameaças para a paz (GRIFFITH, 2013). Como vimos, a China se preocupa com o Japão, e essa percepção é recíproca.

No Livro Branco japonês, pode-se notar claramente o receio que existe dos *policy makers* japoneses em relação à China logo na primeira página do capítulo, que a leva como título: “A China tentou mudar o *status quo* pela força baseada em sua própria afirmação, o que é incompatível com a ordem existente do direito internacional”¹⁷ (JAPÃO, 2013). No caso, a afirmação à qual se refere o Japão é sobre as ilhas Senkaku, ou Diaoyu em mandarim *pinyin*, territórios nacionalizados pelo Japão em 2012, aos quais a China tem enviado navios de patrulha, vistos como uma ameaça para a integridade territorial japonesa (JAPÃO, 2013; BBC, 2013).

Ainda em questões navais, há mais um excerto que vale ser ressaltado no artigo, que demonstra claramente a tensão crescente que existe entre Japão e China: “algumas das atividades da China envolvem intrusão nas águas territoriais do Japão, violação do espaço aéreo japonês e até ações perigosas que poderiam gerar contingências” (JAPÃO, 2013, p. 39).¹⁸ Assim, podemos concluir que o Japão vê a China como uma ameaça clara à sua soberania e não de maneira sutil como a Austrália e a Coreia do Sul, que não negam o avanço chinês, mas que deixam claro que seria desejável uma aliança com o país.

O pronunciamento do ministro da defesa japonês Itsunori Onodera deixa ainda mais translúcida a posição de Tóquio com relação ao gigante vizinho: “Eu acredito que as intrusões pela China nas águas territoriais ao redor das Ilhas Senkaku caem na zona cinza [entre] a paz e uma situação de emergência” (GRIFFITH, 2013). Para aumentar as tensões, o pronunciamento vem em um momento em que a China demonstra sua frota de submarinos nucleares e em que o Japão prepara Jogos de Guerra para suas Forças de Auto-Defesa. No dia 29/10/2013, navios chineses se aproximaram das ilhas e, segundo o próprio ministro Onodera, aeronaves de combate chinesas têm sobrevoado um estreito que leva ao pacífico (GRIFFITH, 2013).

Todos esses eventos ocorreram após a representante do ministro de Relações Exteriores chinês ter criticado os políticos japoneses por seus pronunciamentos provocativos e ter colocado, sobre a questão das ilhas Senkaku/Diaoyu, que: “[...]a

¹⁷ China has attempted to change the status quo by force based on its own assertion which is incompatible with the existing order of international law (Tradução Nossa).

¹⁸ Some of China’s activities involve its intrusion into Japan’s territorial waters, its violation of Japan’s territorial airspace and even dangerous actions that could cause a contingency (Tradução Nossa).

ação unilateral do Japão nas ilhas Diaoyu desde o começo tem sido ilegal e inválida. A China jamais a aceitará e se oporá firmemente. Todos podem ver que foi o Japão que quebrou o *status quo* das ilhas Diaoyu”¹⁹ (REUTERS, 2013).

Assim, diferentemente dos últimos dois Livros Brancos e dos recentes acontecimentos, podemos ver que a *ameaça* chinesa parece bastante real aos *policy makers* japoneses e, se o caso australiano atualizado parece corroborar a hipótese de Buzan (2010), as relações do Japão com a China parecem um exemplo de *Realpolitik* saído diretamente de um livro de teorias realistas. Isso ilustra claramente um dilema de segurança por conta da expansão militar chinesa: incerteza sobre as intenções de ambos os lados e desconfiança recíproca entre os dois atores. Para o Japão, o Dragão parece ser visto como uma sombra que está próxima demais de se materializar e de rivalizar com seus interesses nacionais.

4 Conclusões

Em um contexto complexo como o atual, dificilmente será possível tirar conclusões definitivas sobre o assunto. Se por um lado o *build-up* militar chinês é impressionante pelas suas velocidade e inovação tecnológica, por outro apresenta ameaças aos seus vizinhos. Ademais, se temos o discurso do mais recente Livro Branco chinês como algo ideal para a manutenção da paz, colocando a segurança nacional como um instrumento que somente fortalecerá a China e a região e que servirá ao cidadão chinês, contrariamente, as manobras militares dos últimos dias parecem destoar do idealizado *New Security Concept*.

Portanto, na medida em que os fatos carecem de evidências e em que as estatísticas não são absolutas, não cabe simplesmente concluir que a modernização militar chinesa é apenas um plano para que o país projete poder e tenha o domínio hegemônico sobre a Ásia. É bem verdade que a China tem aumentado suas capacidades de projeção de poder e que suas forças armadas nunca estiveram tão bem equipadas em toda a história; porém, até o momento, a tese de Buzan (2010) não foi quebrada.

A ascensão da China, apesar de ter trazido tensões à região, não gerou nenhum tipo de conflito direto com seus vizinhos ou com grandes potências. Até o ato mais agressivo do governo chinês, qual seja a declaração da Zona Aérea de Identificação de Defesa, não trouxe conflitos diretos, mas atritos, os quais levaram a algumas atitudes invasivas (como os bombardeiros estadunidenses na ADIZ chinesa, ou a expansão da ADIZ coreana). Apesar da inquietação, a ADIZ forçou negociações ante a tal nível de tensão, como a relação entre diplomatas chineses

¹⁹ Japan’s unilateral action on the Diaoyu islands from the start has been illegal and void. China will never accept it and will firmly oppose it. Everyone can see that it is Japan who has broken the status quo on the Diaoyu islands (Tradução Nossa).

e estadunidenses anteriores à visita de Joe Biden à China (TAYLOR, 2013). De um modo ou outro, a ADIZ forçou as duas potências a dialogarem sobre a nova conjuntura de segurança na região. A “ascensão pacífica” pretendida e aclamada pelos líderes chineses continua como estava: incólume. Isso corrobora também nossa hipótese de que o *Dragão* chinês continua somente como uma sombra, não se materializando como ameaça.

Porém, os recentes acontecimentos demonstraram que a China está, de fato, mais assertiva em sua política externa e em suas ações de defesa. Ao final, só resta aguardar novos desenvolvimentos.

O artigo publicado em 2010 pela revista *Foreign Policy* parece ainda valer com a máxima de que a China não é uma ameaça... *ainda* (THOMPSON, 2010). Aparentemente, a China encontra-se entre a possibilidade de uma ascensão pacífica e a ameaça de um conflito iminente. Claramente, o país defende seus interesses nacionais com sua modernização, mas é impossível culpar seus vizinhos por sentirem que isso ameaça seus próprios interesses.

The Shadow of the Dragon: defense modernization, power projection and insecurity in the Asian continent

ABSTRACT: Since the ending of the Cold War, China has increased significantly its role in the international system and its relevancy on matters of security and defense. This phenomenon is even more perceptible in the 21st century. Hence, there is a new scenario in the Asian continent, being China the main military power growing at rates never seen before. Because of the expansive posture of its military spending, the country has published documents that seem to show peaceful intentions, although reasserting its sovereignty; on the other hand, recent actions of the Chinese government have created a new outspread of tension and insecurity in the Asian continent.

In this sense, the question that this article ponders is if the Chinese *threat* is real or if it still projects itself as something immaterial.

KEYWORDS: China, Diaoyu Islands, Defense Modernization, Power projection, Insecurity, Security Dilemma.

Referências

ALDERMAN, Daniel; DING, Arthur. China's Ordnance Industry: More Butter than Guns. In: CHEUNG, Tai Ming. *The Chinese Defense Economy Takes Off*. San Diego: IGCC. 2013.

AMSDEN, Alice. La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia. In: *Revista de la Cepal*, n. 82, p. 75-90, 2004.

AUSTRÁLIA. *2013 Defence White Paper*. Camberra: Ministério da Defesa. 2013.

BBC. *Japan defence White paper warns of China force*. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-23177540>. Acesso em: 30 out 2013.

BOOTH, Ken. *Security and Emancipation*. In: *Review of International Studies*, vol. 17, n. 4. Cambridge University Press. Cambridge, 1991.

_____. *Theory of World Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

BRITISH DEFENCE COUNCIL. *British Maritime Doctrine*. Third Edition. Londres: TSO. 2004.

BUZAN, Barry. China in International Society: Is 'Peaceful Rise' Possible? In: *The Chinese Journal of International Politics*, v. 3, 2010, p. 5-36, 2010.

CHEUNG, Tai Ming. The Chinese Defense Economy in the Early 2010s. In: CHEUNG, Tai Ming. *The Chinese Defense Economy Takes Off*. San Diego: IGCC. 2013.

CHINA REPORT. China's Position Paper on the New Security Concept. In: *China Report*, n. 39, v. 128, 2002.

CHINA. *Defense White Paper: The Diversified Employment of China's Armed Forces*. Disponível em: http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-04/16/c_132312681.htm. Acesso em: 03 out. 2013.

COLLINS, Gabe. "China has Become a Top Global Warship Builder". In: CHEUNG, Tai Ming. *The Chinese Defense Economy Takes Off*. San Diego: IGCC, 2013.

CORDESMAN, Anthony; HESS, Ashley; YAROSH, Nicholas. *Chinese Military Modernization and Force Development: a western perspective*. Washington: CSIS. 2012.

COREIA. *2010 Defence White Paper*. Seul: Ministério da Defesa. 2010.

DEFESANET. *China cria Zona de Defesa Aérea que Inclui Ilhas Disputadas com Japão*. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/china/noticia/13192/China-cria-zona-de-defesa-aerea-que-inclui-ilhas-disputadas-com-Japao/>. Acesso em: 17 jan. 2014.

ELDER, Miriam; BRANIGAN, Tania. *Russia arrests Chinese 'Spy' in row over defence weapons*. Disponível em: <http://www.theguardian.com/world/2011/oct/05/russia-arrests-chinese-translator-spying>. Acesso em: 29 out. 2013.

FALLOWS, James. *More on This Strange Chinese ADIZ: 'Sovereign Is as Sovereign Does'*. Disponível em: <http://www.theatlantic.com/china/archive/2013/11/more-on-this-strange-chinese-adiz-sovereign-is-as-sovereign-does/281890/>. Acesso em: 17 jan 2014.

GRIFFITH, Huw. *China jeopardizing peace in island row: Japan*. Disponível em: http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5hx_tX0lSgy4fKUuIsun-7xFIEjABA?docId=b95e863e-17c2-41fa-b44b-3ff78817d411&chl=en. Acesso em: 30 out 2013.

IISS. *The Military Balance*. Londres: IISS. 2013.

JACQUES, Martin. *When China rules the World: the Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World*. Londres: Penguin Books. 2009.

JAPÃO. Chapter 1, Section 3: China. In: *2013 Defence White Paper*. Tóquio: Ministério da Defesa. 2013.

JINTAO, Hu. *Build Towards a Harmonious World of Lasting Peace and Common Prosperity*. Discurso proferido em: 15/09/2005. Disponível em: <http://www.un.org/webcast/summit2005/statements15/china050915eng.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2014.

KUMAR, Anil. *New Security Concept of China: an Analysis*. Nova Delhi: Institute of Peace and Conflict Studies. 2012.

LAGUE, David; ZHU, Charlie. *Insight: China builds its own military industrial complex*. Disponível em: <http://www.reuters.com/article/2012/09/16/us-china-defence-idUSBRE88F0GM20120916>. Acesso em: 21/10/2013.

MEARSHEIMER, John. *The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia*. In: Chinese Journal of International Politics, Vol. 3, p. 381-396. 2009.

_____. *The Tragedy of Great Power Politics*. Nova York: W.W. Norton & Company. 2001.

MEDEIROS, Evan; CLIFF, Roger; CRANE, Keith; MULVENON, James. *A New Direction for China's Defense Industry*. Santa Monica: RAND. 2005.

RASKA, Michael; KROLIKOWSKI, Alanna. China's Military Aviation Industry: In Search of Innovation. In: CHEUNG, Tai Ming. *The Chinese Defense Economy Takes Off*. San Diego: IGCC, 2013.

RT. *US accuses China of acting 'irresponsible' in stand-off at sea*. Disponível em: <http://rt.com/usa/us-accuses-china-stand-off-574/>. Acesso em: 17 jan. 2014.

SANDS, James. *Evolution of China's Nuclear Capability: implications for U.S. policy*. Montgomery: Air War College, 1995.

SILVA, José Medeiros da; LIMA, Rafael Gonçalves de. *Ilhas Diaoyu, uma histórica disputa*. Disponível em: http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_secao=9&id_noticia=198113. Acesso em: 30 out. 2013.

STRATFOR. *China's Evolving Nuclear Capability*. Disponível em: <http://www.irgamag.com/analysis/terms-of-engagement/item/5621-chinas-evolving-nuclear-capability>. Acesso em: 04 nov. 2013.

TAYLOR, Guy. *U.S., Chinese diplomats talk air defense zone ahead of Biden visit*. Disponível em: <http://www.washingtontimes.com/news/2013/dec/3/us-chinese-diplomats-air-defense-zone-biden-visit/?page=all>. Acesso em: 17 jan. 2013.

THE ECONOMIST. *The Dragon's New Teeth: a rare look inside the world's biggest military expansion*. Disponível em: <http://www.economist.com/node/21552193>. Acesso em: 19 out. 2013.

THOMPSON, Drew. *Think Again: China's Military*. Disponível em: http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/02/22/think_again_chinas_military?page=0,6. Acesso em: 31 out. 2013.

TIN-BOR HUI, Victoria. *War and State Formation in Ancient China and Early Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press. 2005.

XUETONG, Yan. *Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power*. Princeton: Princeton University Press, 2012.

XUETONG, YAN; HAIXIA, Qi. "Football Game Rather than Boxing Match: China-US Intensifying Rivalry Does not Amount to Cold War". In: *The Chinese Journal of International Politics*, v. 5, 2012, p. 105-127.

A Teoria Crítica das Relações Internacionais: Questionando a Tradição Positivista do Realismo Estrutural

Carolina Moehlecke *

RESUMO: Este artigo apresenta os principais aspectos da Teoria Crítica em Relações Internacionais, à luz da crítica que essa abordagem faz ao Realismo Estrutural de Kenneth Waltz, utilizando como referência o trabalho de Robert Cox sobre o tema. Primeiramente, será abordada a forma como a Teoria Crítica interpretou o Marxismo, ressaltando o seu enfoque historicista. Posteriormente, serão discutidos os aportes epistemológicos da Teoria Crítica e como estes representam uma abordagem questionadora à tradição positivista das Relações Internacionais, sobretudo em relação ao Realismo Estrutural. Em seguida, são explicadas as características e a lógica de funcionamento da Teoria Crítica de Cox. Por fim, a conclusão procura analisar e refletir sobre a importância da Teoria Crítica para os estudos das Relações Internacionais contemporâneas.

PALAVRAS-CHAVE: Teoria das Relações Internacionais, Teoria Crítica, Marxismo, Materialismo Histórico.

* Graduanda do curso de Relações Internacionais do Centro Universitário La Salle – Unilasalle Canoas. Artigo elaborado para a disciplina de Teoria das Relações Internacionais II, em 2013/2. E-mail: carolina.moehlecke@gmail.com.

1 Introdução

A Teoria Crítica surge, no contexto da década de 1980, como uma nova forma de entender e explicar as Relações Internacionais, através de uma abordagem que buscava superar a lógica positivista dominante na época, notadamente representada pelo Realismo Estrutural. Influenciado pelo Materialismo Histórico de Marx e pela noção de hegemonia de Gramsci, Robert Cox consolidou-se como o pioneiro na elaboração da Teoria Crítica de cunho neomarxista para as Relações Internacionais. A abordagem que Cox apresenta rejeita a adoção de um quadro analítico rígido, imutável e aplicável a qualquer evento do sistema internacional independentemente de contexto. Trata-se de uma teoria que possui forte cunho historicista, contextual e social, e que fundamenta suas premissas nas dinâmicas de forças potenciais (materiais, sociais e institucionais) atuando em estruturas específicas de maneira a transformá-las em todos os níveis. Um dos objetivos da Teoria Crítica é precisamente denunciar o aparente caráter isento e não normativo das abordagens positivistas, afirmando que as teorias procuram servir aos interesses do grupo dominante, impedindo a transformação das ordens vigentes. Admitindo a possibilidade de mudança através da interação das forças potenciais, a Teoria Crítica surge como uma abordagem não apenas descritiva, mas também com potencial transformador, portanto.

Com os pontos mencionados anteriormente como norteadores, o presente artigo objetivará apresentar as principais características e fundamentos da Teoria Crítica desenvolvida por Robert Cox, à luz da crítica que essa abordagem faz ao Realismo Estrutural de Kenneth Waltz, focando na sua cada vez mais limitada capacidade de explicar as mudanças nas dinâmicas das Relações Internacionais contemporâneas. A primeira parte do artigo apresentará a interpretação do Marxismo realizada pela Teoria Crítica e de que maneira suas premissas foram incorporadas a esta. A seção seguinte abordará os aportes epistemológicos inovadores da Teoria Crítica para o campo de Relações Internacionais, ressaltando o seu caráter alternativo às teorias positivistas que predominavam na época, com ênfase ao já mencionado Realismo Estrutural. Posteriormente, serão explicados os principais aspectos constitutivos da Teoria Crítica, procurando fornecer ao leitor uma ideia mais ampla da lógica do pensamento desenvolvido por Cox. Por fim, a conclusão trará considerações mais reflexivas a respeito das contribuições e da relevância da Teoria Crítica para o estudo das Relações Internacionais contemporâneas, confrontando seus méritos com suas lacunas.

2 A interpretação do Marxismo pela Teoria Crítica

Primeiramente, é necessário esclarecer que o termo “teoria crítica” pode significar dois pontos distintos no espectro teórico das Relações Internacionais. Segundo

Smith (1996), é possível referir-se a um conjunto de teorias críticas, que inclui as teorias feministas, as pós-modernistas e a Teoria Crítica de cunho neomarxista especificamente, derivada da Escola de Frankfurt. O presente artigo adotará a ideia de teoria crítica como a Teoria Crítica de corrente neomarxista somente, partindo do trabalho seminal de Robert Cox para a definição de tal corrente (JACKSON; SORENSEN, 2003). A Teoria Crítica de corrente neomarxista localiza-se no chamado Terceiro Debate das Relações Internacionais, que opõe epistemologias positivistas às abordagens pós-positivistas. Ao contrário dos debates anteriores, que na realidade opunham teorias que partilhavam muitas similaridades epistemológicas¹, o Terceiro Debate se caracteriza por ser metateórico e por confrontar abordagens que possuem epistemologias profundamente diferentes (SILVA, 2005, p. 255).

Situada a posição da Teoria Crítica neomarxista no amplo espectro das abordagens teóricas das Relações Internacionais, é preciso aprofundar como a teoria em questão interpreta o Marxismo que a inspira. Robert Cox, em seu artigo seminal *Social forces, states and world orders: beyond International Relations theory*, publicado originalmente em 1981, afirma que não é possível assumir o pensamento marxista como uma vertente única. Em função disso, realiza a caracterização de duas abordagens distintas: a primeira, denominada Materialismo Histórico, é aquela que procura explicar e promover mudanças sociais, através de uma lógica histórica; por sua vez, a segunda propõe um quadro analítico para o estudo do Estado capitalista e da sociedade, possuindo um caráter mais estático e, por isso, chamado de Marxismo estrutural (COX, 1986). Para os teóricos críticos, o Marxismo estrutural se aproxima das abordagens positivistas e se configura como uma teoria desse tipo porque procura elaborar uma fórmula científica aplicável a qualquer circunstância. Ademais, procura explicar os fenômenos sociais dentro de um mesmo quadro analítico, no qual o foco excessivo na dimensão econômica e nas relações de classe retira a relevância das influências políticas (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Assim, por ser uma teoria que justamente rejeita a rigidez da tradição positivista, uma vez que esta se considera capaz de desenvolver e utilizar um quadro analítico geral aplicável à explicação de fenômenos sem observar o contexto histórico nos quais estes se desenvolvem, a Teoria Crítica utiliza a vertente marxista do Materialismo Histórico como base, atribuindo ao Marxismo estrutural um caráter ortodoxo.

O enfoque do Materialismo Histórico traz quatro aspectos importantes para a definição do escopo da Teoria Crítica e que podem ser utilizados para criticar alguns aspectos das abordagens positivistas, especialmente do Realismo Estrutural. São estes: a dialética; a dimensão vertical do poder; a sociedade civil como agente

¹ O Primeiro Debate foi o que opôs o Realismo ao Liberalismo nas décadas de 30 e 40, e o Segundo Debate confrontou as abordagens Tradicionalistas com as Behavioristas, nas décadas de 50 e 60. (SMITH, 1996).

das relações internacionais; e a conexão das relações de poder com as dinâmicas de produção (MOOLAKKATTU, 2009).

Primeiramente, a dialética, em uma abordagem histórica, é o mecanismo que confronta forças sociais opostas em uma situação concreta, funcionando como um potencial para a produção de alternativas (COX, 1986). Dessa forma, a dialética, enquanto elemento do Materialismo Histórico, constitui o agente capaz de promover mudanças estruturais, o que é, ao mesmo tempo, objeto de estudo e objetivo de alcance da Teoria Crítica. Em relação ao segundo elemento da abordagem em questão, a dimensão vertical do poder no sistema internacional diz respeito à maneira como as relações de poder entre os Estados são vistas pelas lentes do Materialismo Histórico: há uma clara divisão entre Estados que dominam (a metrópole ou o centro) e os subordinados (o interior ou a periferia). Sobre o terceiro elemento, a abordagem marxista historicista analisa a relação entre o Estado e a sociedade civil como a formação de um complexo que constitui a ordem mundial e que a altera em diversos momentos históricos. Finalmente, é introduzido o elemento econômico relacionado aos processos produtivos, que auxilia a explicação sobre as formas que os complexos “Estado/sociedade civil” adquirem em determinados contextos históricos. Há um entendimento de que mudanças na esfera da produção afetarão também as dimensões do Estado e, por fim, da ordem mundial (COX, 1986).

Os quatro aspectos do Materialismo Histórico explicados anteriormente dizem respeito à análise aprofundada das relações existentes entre sociedade civil, Estados e ordem mundial², levando em consideração as forças políticas, sociais e econômicas que moldam essas relações em determinados contextos históricos. Assim, verifica-se que a interpretação do Marxismo realizada pela Teoria Crítica revela seus dois traços fundamentais: a rejeição à elaboração de verdades científicas imutáveis no tempo e no espaço, dadas como produtos da natureza e não como resultados das interações sociais; e a função transformadora da teoria, que não deve estar atada a paradigmas rígidos que se resumem a explicar a realidade, já que é justamente a aceitação da permanência das estruturas que conduz a sociedade a uma situação de alienação, dificultando o processo de transformação. Em síntese, a compreensão em termos de desenvolvimento histórico da sociedade é essencial para que as suas formas de dominação sejam superadas.

² Cox utiliza os termos “ordem mundial”, “política global” e “economia política global” ao invés de “relações internacionais” a fim de permitir a conexão entre o âmbito doméstico e o global em seu esquema de interações entre forças produtivas, ideias e instituições. (MOOLAKKATTU, 2009)

3 Os aportes epistemológicos da Teoria Crítica e os questionamentos ao Realismo Estrutural enquanto abordagem positivista

A Teoria Crítica emerge no campo das Relações Internacionais na década de 80, procurando alterar um padrão de abordagem teórica que focava em questões de estrutura e necessidade e que afirmava que a recorrência e a repetição eram as únicas formas de comportamento do sistema internacional. Assim, ela passa a questionar essas afirmações ao inserir a reflexão sobre o fato de não haver, nas Relações Internacionais, uma teoria internacional dedicada a questões de direitos, liberdade, ordem e justiça (SHAPCOTT, 2008). Essa reflexão é fundamental para que se entenda a proposta da Teoria Crítica, que não manifesta preocupação com a aproximação das Relações Internacionais aos aspectos metodológicos das ciências exatas, ou seja, seu objetivo não é formular um conjunto de leis capaz de explicar as interações entre os atores internacionais e buscar um padrão a partir disso. O que há, de fato, é uma tentativa de demonstrar que as teorias positivistas, que se assumem como isentas de valor, contém, na verdade, um caráter normativo e que servem aos propósitos de alguém e de algum fim, afirmando que há a possibilidade de estabelecimento de uma ordem mundial mais justa e inclusiva. Robert Cox sintetiza essa espécie de denúncia da seguinte forma:

A teoria é sempre para alguém e para algum propósito. Todas as teorias tem uma perspectiva. As perspectivas derivam de uma posição no tempo e no espaço, especificamente no tempo e espaço social e político. O mundo é visto a partir de um ponto de vista definido em termos de nação ou classe social, de dominação ou subordinação, de ascensão ou queda de poder, de um senso de imobilidade ou de crise presente, de experiência passada, e de esperanças e expectativas para o futuro. (COX, 1986, p. 207)

Ou seja, para este autor, mesmo que a teoria seja altamente sofisticada e capaz de transcender o seu próprio ponto de vista em larga medida, o seu ponto de partida inicial sempre irá conter uma perspectiva conectada ao momento político e social no qual o sujeito formulador da teoria está inserido e, portanto, acabará respondendo aos interesses de alguma nação ou classe, que normalmente correspondem à manutenção do *status quo*, desfavorecendo os que estão em situação de subordinação. É através da percepção de que as teorias não são isentas que Cox identifica dois tipos de teorias: as teorias de resolução de problemas e as teorias críticas.

As teorias de resolução de problemas (sendo esta a classificação dada às teorias da tradição positivista e, entre elas, ao Realismo Estrutural) possuem o objetivo de atuarem como instrumentos de solução de problemas a partir de uma perspectiva particular (o seu ponto de vista inicial). Tomam o mundo e suas condições como

dadas, com as relações sociais e de poder prevaletentes, bem como as instituições nas quais elas estão organizadas, como o quadro analítico da ação. Possuem a habilidade de fixar parâmetros para uma determinada problemática reduzindo sua análise a um número de variáveis limitadas que retornam um exame relativamente preciso e apurado (COX, 1986).

O Realismo Estrutural de Kenneth Waltz parece cumprir com os requisitos de Cox para ser considerado uma teoria de resolução de problemas. Primeiramente, Waltz enxerga claramente que os atores fundamentais das relações internacionais são os Estados e que estes estão organizados em um sistema anárquico, no qual cada um persegue a sua própria sobrevivência, ou seja, seus interesses (DINIZ, 2007). Além disso, entende que os Estados possuem distintas capacidades de poder, definido em termos materiais, e que essa diferenciação é o que determinará o seu comportamento no sistema, organizando a distribuição de poder em polos, que podem se alterar através do instrumento da balança de poder (DINIZ, 2007).

O que Waltz define em termos de relações internacionais procura explicar a realidade dentro de um quadro analítico específico e rígido. Há o aspecto da condição imutável do sistema como anárquico, as relações de poder entre os Estados como algo inerente e em função das características do sistema, e as instituições e instrumentos como elementos permanentes, que é o caso da balança de poder. A teoria de Waltz tem o objetivo de constituir um aparato capaz de analisar as relações internacionais dentro de qualquer contexto, histórico e espacial, desconhecendo a possibilidade de mudança na estrutura do sistema, que é tida como muito improvável.

Estes aspectos do Realismo Estrutural, enquanto abordagem positivista, constituem o centro do questionamento da Teoria Crítica. Retomando os pontos do Materialismo Histórico de Marx que fundamentam a Teoria Crítica de Cox, é possível realizar uma espécie de confrontação dos pilares do Realismo Estrutural com os aspectos considerados relevantes pela Teoria Crítica, a saber: (1) o caráter a-histórico dessa abordagem positivista frente à imprescindibilidade do contexto histórico da Teoria Crítica e como cada teoria enfrenta as possibilidades de mudança das estruturas; (2) a questão da distribuição de poder entre os Estados e o tipo de relação existente entre os atores; (3) o papel da sociedade civil na relação com os Estados, fundamental na Teoria Crítica ao abordar os períodos de transição entre ordens mundiais, e praticamente inexistente no Realismo Estrutural; (4) a capacidade das relações produtivas e sociais (e, de certa forma, da economia como um todo) de funcionarem como vetores de transformação estrutural, tomada como verdadeira pela Teoria Crítica e tratada apenas como uma questão de incorporação do interesse nacional pelo realismo de Waltz.

Em relação ao primeiro aspecto, Cox chama atenção para o fato dos realistas estruturais utilizarem a história apenas como uma fonte provedora de exemplos

que embasam a sua teoria, assumindo que o futuro será sempre igual ao passado (COX, 1986). Na tradição positivista há uma preocupação com a previsibilidade, portanto, mas nenhuma atenção concedida às transformações estruturais capazes de ocorrer em determinados contextos históricos. Há uma relação com a dimensão da dialética, elemento fundamental do Materialismo Histórico, que, no contexto da Teoria Crítica, é considerada como o fator potencial para promover formas alternativas de desenvolvimento que surgem da confrontação de ideias opostas, ou seja, do conflito (COX, 1986). Por sua vez, para o Realismo Estrutural (de acordo com Waltz), o conflito é basicamente uma produção inevitável do sistema estatal anárquico no qual apenas cada Estado pode garantir a sua própria segurança. Ou seja, o conflito é um fenômeno recorrente dentro de uma determinada estrutura, que dificilmente será alterada.

Sobre a questão da distribuição e configuração do poder entre os Estados, o Realismo Estrutural horizontaliza o poder ao considerar em seu quadro analítico somente as grandes potências como relevantes nos arranjos de poder no sistema internacional, enquanto que a Teoria Crítica adiciona o elemento da verticalização para distinguir claramente os Estados que são os dominantes e os que são Estados subordinados (COX, 1986). Dessa forma, o Realismo Estrutural acaba se configurando como um conjunto de padrões recorrentes que de certa forma ignora a chamada “periferia” e apoia a reprodução de um sistema que beneficia o gerenciamento do poder pelas grandes potências. A “denúncia” que Cox faz ao afirmar que toda teoria é para alguém e com algum propósito aparece de forma bastante clara a partir dessa reflexão.

A respeito do papel da sociedade civil, Cox (1986) alerta para o fato de o Realismo Estrutural tratar a sociedade civil como um elemento que constrange a atividade estatal ao impor seus interesses de forma às vezes contrária à razão de Estado, considerada por esta abordagem como uma questão independente da esfera civil. Para a Teoria Crítica, por outro lado, tomar o complexo “Estado/sociedade civil” como a entidade que constitui a ordem mundial permite explorar as formas assumidas por esses complexos em diversos momentos da história, facilitando o entendimento das mudanças. Um exemplo interessante para ilustrar esse ponto é o que diz respeito às formas de dominação hegemônica da *Pax Britannica* e da *Pax Americana*. Para os realistas estruturais, o processo de dominação dessas duas potências respondeu às mesmas questões estruturais em momentos diferentes, dentro do quadro analítico da teoria que assume o sistema anárquico e o objetivo de busca dos Estados por segurança. Já para os teóricos críticos, há diferenças fundamentais quanto às características do Estado britânico no século XIX e o Estado norte-americano no século XX que correspondem a comportamentos também distintos, adequados ao contexto histórico no qual estavam inseridos. (NOGUEIRA; MESSARI, 2005)

Por fim, no tocante ao elemento econômico, enfatizadas as relações de produção, ressalta-se que este é indispensável para a compreensão das transições de ordens mundiais pela ótica da Teoria Crítica. Para Cox (1986), a atividade econômica, que cria a riqueza da sociedade e que constitui a base da habilidade do Estado de mobilizar poder, se dá em termos das relações entre os que controlam e os que executam as tarefas de produção. É esperado que o conflito político emergja dessas relações e que a ação do Estado seja no sentido de manter ou efetuar mudanças a respeito. Ou seja, a Teoria Crítica examina as relações existentes entre as forças produtivas, o Estado e seus efeitos na ordem mundial, tornando a separação entre política e economia uma tarefa impossível. Enquanto isso, o Realismo Estrutural toma os fatores produtivos como um elemento da economia que se incorpora ao interesse nacional, uma vez que considera os Estados como elementos fechados, cujas questões internas não interferem diretamente nas suas decisões, já que estes atuam respondendo à estrutura do sistema.

Assim, a maior crítica que Cox (1986) efetua ao Realismo Estrutural é a sua incapacidade de considerar ou de explicar transformações estruturais. No entanto, admite que as tarefas das abordagens positivistas e da abordagem crítica possuem objetivos diferentes em termos de ciências. O Realismo Estrutural e as teorias positivistas funcionam bem para momentos de relativa estabilidade em termos de arranjo de poder (como durante a Guerra Fria, onde a bipolaridade parece encaixar-se perfeitamente nas premissas do realismo de Waltz) e procuram encontrar leis que explicam a regularidade do comportamento dos atores e que são observáveis empiricamente, sustentando a teoria. A abordagem crítica procura ir além: ao assumir uma visão historicista, ela busca vislumbrar possibilidades de transformação estrutural.

4 Os aspectos constitutivos da Teoria Crítica

Esta seção objetiva explicar alguns dos principais aspectos constitutivos da Teoria Crítica desenvolvida por Robert Cox. Dessa forma, serão abordados os seguintes elementos: a unidade de análise utilizada pela teoria em questão; as forças envolvidas nas dinâmicas de configuração e modificação das estruturas, em contextos históricos; e os níveis ou esferas de atividade nas quais as forças envolvidas desempenham seus papéis.

Para a Teoria Crítica desenvolvida por Cox, os estudos de Relações Internacionais devem tomar o complexo “Estado/sociedade civil” como a unidade fundamental de análise (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Segundo Cox (1986), as abordagens positivistas, ao assumirem simplesmente o Estado como o ator basilar da política internacional, acabam não explorando a existência de uma pluralidade de formas de Estados e as dinâmicas que tal questão pode suscitar. O

que se pode verificar nesse sentido é que a Teoria Crítica, de certa forma, tenta abrir a “caixa preta” do Estado tal como este é concebido pelas abordagens positivistas (sobretudo, o Realismo Estrutural), ao considerar a interação entre o ente estatal e a sociedade civil como uma força capaz de alterar estruturas tomadas como exógenas por outras teorias.

A respeito das forças potenciais que interagem em uma estrutura, Cox (1986) as classifica em três categorias. São estas: as capacidades materiais, as ideias e as instituições. As capacidades materiais são verificadas tanto nas suas formas acumuladas e mais estáticas, como no caso da riqueza e dos recursos naturais, quanto nas suas formas dinâmicas, como a capacidade tecnológica e organizacional de transformar e agregar valor às formas acumuladas. Assim, a Teoria Crítica oferece um quadro mais amplo para a consideração do poder material, entendendo-o como algo fundamental e inegável nas relações internacionais, mas conferindo-lhe uma dimensão maior do que a proporcionada pelo Realismo Estrutural. A respeito das ideias, Cox as considera como sendo de dois tipos. A primeira tipologia define ideias como significados intersubjetivos, ou seja, noções construídas a partir das relações entre indivíduos, duráveis, mas também condicionadas historicamente. Já o segundo tipo seria o formado por imagens coletivas de uma ordem social sustentada por determinados grupos. Para a Teoria Crítica, os significados intersubjetivos são amplamente partilhados em um determinado momento histórico, mas imagens coletivas podem ser de vários tipos, uma vez que estão conectadas a várias ordens sociais existentes situadas em determinado contexto. É do choque que surge a partir de imagens coletivas opostas e rivais que são fornecidos os caminhos para o nascimento de uma nova estrutura. Por fim, a respeito das instituições, Cox traz o entendimento de que estas funcionam como um meio de estabilizar e perpetuar uma ordem social particular, refletindo, portanto, as relações de poder dominantes no contexto e tratando de encorajar a reprodução de imagens coletivas consistentes com a manutenção dessa ordem.

É importante ressaltar que a Teoria Crítica não determina uma hierarquia entre as três forças potenciais descritas anteriormente: as relações entre elas são entendidas como recíprocas, sendo que o sentido em que as interações se dão entre as mesmas dependerá do contexto histórico nas quais se encontram. Segundo Cox (1986, p. 219): “Instituições são amálgamas particulares de ideias e poder material que, por sua vez, influenciam o desenvolvimento de ideias e capacidades materiais”. Tal frase enfatiza o caráter recíproco das três forças que interagem em uma estrutura, negando a premissa neorrealista de que seriam as capacidades materiais, e elas somente, os elementos decisivos para definir as condições sobre as quais se desenvolvem as ações dos agentes no sistema internacional.

Ainda a respeito das três forças potenciais, cabe mencionar a influência exercida pelo pensamento gramsciano na formulação da Teoria Crítica de Cox e

como esta guarda especial relação com um determinado conceito de hegemonia. Para Gramsci, a hegemonia significa a aplicação de processos de institucionalização e construção da legitimidade do poder, que tornam viáveis as ações das classes dominantes em diversas esferas da política mundial, colocando as forças potenciais das ideias e das instituições como questões tão decisivas para o entendimento do poder quanto às capacidades materiais. Ao utilizar a noção de hegemonia desenvolvida pelo pensador italiano, Cox foi capaz de incorporar fatores políticos e normativos às relações internacionais, tornando sua teoria fundamentalmente diferente das abordagens positivistas (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

A fim de analisar como as três forças potenciais se engajam em processos de formação de ordens hegemônicas, Cox (1986) propõe o método das estruturas históricas aplicado a três níveis ou esferas de atividade. Os três níveis seriam os seguintes: as forças sociais, que dizem respeito à organização da produção e como esta organização as engendra; as formas de Estado, enquanto derivadas dos complexos “Estado/sociedade civil” e que são, portanto, diversas; e as ordens mundiais, entendidas como configurações particulares de forças que definem as dinâmicas de guerra e paz para o conjunto de Estados. Mais uma vez, é necessário entender o sistema tripartite de Cox como um conjunto recíproco e inter-relacionado. Isso significa dizer, por exemplo, que mudanças na organização da produção, através de um processo social, gerarão novas forças, capazes de trazer mudanças na estrutura dos Estados, seja a forma que este assumir enquanto complexo “Estado/sociedade civil”. Por fim, a generalização das mudanças na estrutura dos Estados alterará a maneira como as unidades se relacionam no sistema internacional e a ordem mundial existente. As ordens hegemônicas se alterarão através das dinâmicas de relação entre as forças potenciais nos três níveis de atividade, portanto.

O método das estruturas históricas é assim chamado porque Cox (1986) enfatiza que a estrutura histórica não representa o mundo inteiro, mas sim, uma esfera particular de atividade localizada em uma determinada totalidade histórica. Ou seja, mais uma vez, fica evidente o caráter contextual da Teoria Crítica, que rejeita a elaboração de um quadro analítico aplicável às relações internacionais independentemente de localização no tempo ou espaço.

5 Conclusões

A Teoria Crítica, tal como pensada por Robert Cox, surgiu no campo das Relações Internacionais como uma abordagem inovadora e capaz de contribuir para o enriquecimento dos estudos das cada vez mais complexas dinâmicas da política internacional. Em um contexto dominado pelos debates entre as abordagens positivistas, principalmente pelo Realismo Estrutural, a Teoria Crítica representou a possibilidade de incluir o papel das forças sociais e das instituições ao entendimento

dos fenômenos das relações internacionais, conferindo uma orientação histórica, contextual e social a estas questões e consolidando-se como uma perspectiva adequada para a formulação de explicações que envolvem mudanças mais profundas do sistema internacional.

O Realismo Estrutural, muito embora exitoso em conferir às Relações Internacionais um caráter de ciência autônoma, de consolidar conceitos basilares dessa ciência e de definir elegantemente as variáveis e premissas a serem levadas em conta na análise das problemáticas do tema, apresenta algumas lacunas que se tornam mais evidentes à medida que as relações globais se tornam mais abrangentes, mais complexas e mais diversificadas. Na realidade contemporânea, tratar as dinâmicas do sistema internacional somente como resultados dos interesses dos Estados nacionais, que são motivados pela manutenção e ampliação de seu poder a fim de realizar tais interesses, dentro de um quadro rígido e imutável, e tomar esses elementos como constituídos de maneira exógena, desconsiderando o caráter social da construção dos mesmos, me parece pouco profícuo e insuficiente. Evidentemente, o Realismo Estrutural (bem como as demais abordagens positivistas) possuem um arranjo teórico muito mais elaborado do que o descrito nas linhas anteriores. No entanto, é precisamente o ponto principal que sustenta o Realismo Estrutural, o da manutenção de uma lógica estrutural imutável, que o torna incompleto para a realidade pós-Guerra Fria e mesmo pós-11/09.

A multiplicidade de atores com diferentes capacidades de poder (como as organizações internacionais, as organizações não governamentais e as empresas transnacionais, além do tradicional ator estatal), as diversas motivações dos Estados para envolverem-se em conflitos (geopolíticos, econômicos, étnicos, religiosos, entre outros), os processos sociais cada vez mais capazes de influenciar a decisão dos líderes estatais (principalmente pela rápida disseminação da opinião pública através dos meios de comunicação), a crescente e inegável relevância das relações econômicas entre os diversos agentes (considerando que a detenção de riqueza é um fator primordial de poder) e a expansão considerável da agenda internacional (que sofre cada vez mais a influência da projeção das agendas domésticas para o âmbito internacional) são apenas alguns dos exemplos que demonstram a evolução da complexidade das relações internacionais nas últimas décadas e que permitem vislumbrar mudanças mais profundas no horizonte. Seguir considerando o Estado como único ator relevante do campo de estudos e, sobretudo, manter a sua caracterização enquanto uma “caixa preta” cujas motivações são constituídas devido a fatores exógenos significa ignorar uma variedade de questões a serem levadas em conta quando se estuda e se pesquisa Relações Internacionais. Mais do que isso, significa desprezar o papel das forças sociais e das instituições enquanto fatores que têm lugar no âmbito doméstico do Estado e que projetam consequências para o âmbito internacional. O grande mérito de Cox e de sua Teoria Crítica é, na opinião

desta autora, proporcionar um mecanismo que torna possível a compreensão de que as esferas interna e externa dos Estados estão em constante interação e que as motivações para o comportamento dos agentes no sistema internacional são construídas socialmente. Por fim, a Teoria Crítica possui ainda uma dimensão valorativa, no momento em que permite a compreensão de como as hegemonias são constituídas nos diversos níveis de atividade das estruturas, funcionando como uma forma de conscientização e libertação humana. Tal dimensão permite que os indivíduos, pertencentes a uma determinada ordem social, promovam mudanças capazes de alterar essa ordem vigente e de desencadear um processo que estabeleça, inclusive, uma ordem mundial distinta à anterior. A Teoria Crítica não se limita, portanto, a explicar os fenômenos das relações internacionais: ela possui um caráter normativo e uma função específica que envolve estabelecer que a estrutura do sistema internacional seja passível de mudança.

Por outro lado, talvez até mesmo em virtude de possuir uma dimensão normativa e despreocupada com o positivismo e a cientificidade da teoria, a Teoria Crítica falha em determinar um quadro analítico e uma metodologia mais definidas, que permitam a continuidade de um programa de pesquisa mais bem consolidado. De qualquer forma, é inegável a influência que os trabalhos de Cox e de outros teóricos críticos exerceram no desenvolvimento das abordagens pós-positivistas das Relações Internacionais, tais como a Teoria Normativa e, de maneira mais proeminente, o Construtivismo. Não há dúvidas de que as demandas do campo de estudos das Relações Internacionais serão cada vez mais complexas e que, portanto, contribuições no sentido de problematizar e provocar produções mais aprofundadas de seus fenômenos serão necessárias e valiosas.

The Critical Theory of International Relations: Questioning the Positivist Tradition of Structural Realism

ABSTRACT: This article presents the main aspects of Critical Theory of International Relations, using the work developed by Robert Cox as a main reference. Firstly, it will be explained how Critical Theory has interpreted Marxism, emphasizing its historicist approach. Next, the epistemological contributions of Critical Theory will be discussed, as well as how they represent a questioning approach to the positivist tradition of International Relations, mainly represented by the Structural Realism. Following, the characteristics and logics of Cox's Critical Theory will be explained. Finally, conclusion will bring an analysis and reflections regarding the importance of Critical Theory to the studies of contemporary International Relations.

KEYWORDS: International Relations theory, Critical Theory, Marxism, Historical Materialism.

Referências

COX, Robert. Social forces, states and world orders: beyond International Relations theory. In: *Neorealism and its critics*, ed Keohane, cap. 8, p. 204-255, 1986.

DINIZ, Eugenio. *Política Internacional: guia de estudos das abordagens realistas e da balança de poder*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. *Introdução às Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

MOOLAKKATTU, J.S. *Robert W. Cox and Critical Theory of International Relations*. *International Studies*, v. 46, p. 439-456, out. 2009.

NOGUEIRA, João Pontes de; MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2005.

SHAPCOTT, Richard. Critical Theory. In: *The Oxford Handbook of International Relations*, Ed Reus e Smit-Snidal, cap. 19, p. 327-346, 2008.

SILVA, Marco Antonio de Meneses. Teoria Crítica em Relações Internacionais. *Contexto Internacional*, v. 27, n. 2, 2005.

SMITH, Steve. Positivism and beyond. In: *International Theory Positivism and Beyond*, Ed Smith, Booth, Zalewski, cap. 1, p. 11-44, 1996.

Disputas hegemônicas na Ásia Oriental: os Estados Unidos frente à ascensão da China

*Thais Caroline Lacerda Mattos**

RESUMO: As relações sino-americanas serão, talvez, o mais importante conjunto de relações no futuro próximo. Elas tenderão a moldar o quadro das relações internacionais nas próximas décadas e quase todos os outros conjuntos de relações poderão ser considerados sob a perspectiva do quadro sino-americano. A Ásia Oriental, sob o impacto da ascensão da China na região, é um palco de disputa nas relações entre os dois países no novo século. Atualmente a China é vista como uma potência regional e tem exercido tamanha influência no cenário internacional que tem até mesmo sido alvo de especulações quanto aos possíveis intentos em tornar-se a grande potência mundial hegemônica, substituindo os Estados Unidos. Independentemente das especulações e dos debates que envolvem esse tema, analisar este processo é de grande relevância para a compreensão das políticas internacionais articuladas pelo governo chinês, não excluindo o olhar atento do papel político desenvolvido pelos Estados Unidos sob a estratégia do “Século da América no Pacífico”.

PALAVRAS-CHAVE: China, Estados Unidos, Hegemonia, Ásia Oriental.

* Graduanda em Ciências Sociais.UNESP – Marília. Bolsista PIBIC/CNPq e membro do Grupo de Pesquisas do BRICS.

1 Introdução

Um fato novo no desenvolvimento das relações internacionais desde o final da Guerra Fria, no começo da década de 1990, é a emergência da China como uma potência ascendente. Entre 1979 e 2012 o país apresentou um crescimento econômico expressivo, em média anual superior a 9%.

Vale lembrar que a ascensão chinesa não é algo recente. A partir da vitória comunista de 1949, rapidamente o país passou a exercer uma enorme influência na região, estabelecendo fortes vínculos de influência, se desenvolvendo rapidamente, tanto nos aspectos econômicos, como na introdução e modernização de novas tecnologias resultando no que verificamos atualmente, na consolidação de seu status de segunda potência econômica mundial.

Por conta disso, nota-se um deslocamento do eixo de poder mundial para a região da Ásia oriental. Esse reordenamento mundial aumentou a expectativa de um sistema multipolar e anti-hegemônico, e uma preocupação com ascensão da China por parte, principalmente, dos Estados Unidos.

O ex-secretário de defesa dos Estados Unidos, Leon Panetta, vinculou a mudança de postura estratégica focada na Ásia Pacífico (ao mesmo tempo em que procura garantir a prosperidade e seguridade futuras do país), ao rápido crescimento econômico naquela região. Além disso, defende que a seguridade na Ásia-Pacífico seja mais completa para busca de um reequilíbrio de interesses estratégicos dos Estados Unidos frente à região. Para isso, além do fortalecimento de alianças e associações na região, Panetta menciona sobre a intensificação de exercícios militares bilaterais e multilaterais liderados pela *Associação das Nações do Sudeste Asiático* – ASEAN, não destinando o estabelecimento de novas bases permanentes, mas sim o fortalecimento de seus sócios e aliados, encerrando uma maior presença rotativa nos oceanos Pacífico e Índico.

Ainda segundo Panetta, para complementar a busca norte-americana de “reequilíbrio”, uma estratégia de longo prazo será a de projeção de forças estadunidenses na região do Pacífico com o aumento da sua frota naval em 60% para o ano de 2020, visando lograr desta forma, a existência de uma região pacífica e próspera no século XXI.

Cabe ainda salientar que o ex-secretário de defesa defende uma relação saudável com China, baseada no diálogo “sustentado e substancial” para que se evite qualquer “erro de cálculo” (PANETTA, 2013).

É importante observar que tanto a China quanto os Estados Unidos possuem claros objetivos e interesses na região aqui considerada. Serão elencados no corpo deste artigo alguns deles, porém, vemos uma China não somente preocupada com seu entorno regional ao buscar desde os anos 1990 estreitar laços com seus

vizinhos, a fim de promover cooperação e desenvolvimento para a região, como também, expandir seus mercados.

Por outro lado, temos os Estados Unidos vivendo dificuldades econômicas e políticas, necessitando de novos arranjos econômicos para sair da crise, visando ganhar mais espaço na região da Ásia oriental e possivelmente conter o avanço chinês que poderia constituir uma ameaça para a segurança e estabilidade ao país. A esse respeito, Giovanni Arrighi faz a seguinte observação:

A resistência norte-americana ao ajuste e à acomodação concretizou-se, de forma mais extremada do que todos esperavam, no Projeto para o Novo Século Norte-Americano¹, cuja primeira experiência desastrosa no Iraque precipitou a crise terminal da hegemonia dos Estados Unidos e consolidou ainda mais a transmissão do poder econômico global para a Ásia oriental. (ARRIGHI, 2008, p. 175).

Assim, tem-se um pano de fundo complexo e envolto por interesses econômicos, políticos, estratégicos e de segurança, que não envolvem apenas os interesses entre China e Estados Unidos, mas também os interesses dos demais países situados na região, como anteriormente observado.

Chamado por alguns estudiosos como G2, as relações sino-americanas podem ser caracterizadas como relações altamente conflituosas, no sentido de que envolvem países de grande presença na economia internacional que mantêm uma série de interações políticas, além de mútua dependência econômica, porém que possuem divergências acentuadas em grande parte dos temas que afetam a ordem internacional.

A ascensão política e econômica da China e as estratégias de manutenção da proeminência norte-americana no cenário internacional suscitam um debate acadêmico de grande dimensão e complexidade: as possíveis disputas hegemônicas entre a potência em ascensão e a potência em decadência.

Ao discutirmos o tema da suplantação de hegemonia, não se pode deixar de se remeter ao historiador Paul Kennedy (1989), especificamente ao seu livro “Ascensão e Queda das Grandes Potências”. Nele, o autor busca compreender os motivos que levam à ascensão e ao declínio das grandes potências ao longo da História, baseando sua análise no conceito de “esgotamento imperial” (imperial overstretch), ou seja, o momento em que a expansão de uma grande potência encontra seus limites e se torna economicamente insustentável. Esta tese pode ser utilizada para pensar a atual situação vivenciada pelos Estados Unidos, já que sua capacidade de ação no exterior é limitada pela enorme dívida pública que asfixia sua força econômica e restringe seu “hard-power” mundial.

¹ Objetivando a reconstrução da hegemonia norte-americana na Ásia, sob o governo George W. Bush, a política do “Projeto para um Novo Século Americano no Pacífico” (PNAC) para o século XXI, foi sua fonte orientadora.

Partindo-se dessa discussão sobre ascensão e queda de potências, faz-se necessário incorporar em nossa análise uma reflexão mais cuidadosa sobre o conceito de hegemonia, com vistas a analisar a estratégia chinesa de “desenvolvimento pacífico” e a estratégia dos Estados Unidos de “Século da América no Pacífico”, temática essencial nos campos da Ciência Política e das Relações Internacionais.

2 Sobre hegemonia e grandes potências

O tema de uma possível disputa hegemônica entre Estados Unidos e China nos remete aos autores que buscam refletir sobre conceitos essenciais da Ciência Política, como a ascensão e queda de potências e, mais especificamente, o conceito de hegemonia.

Ao discutirmos o tema da suplantação de hegemonias, podemos nos remeter ao historiador Paul Kennedy, especificamente ao seu livro “Ascensão e Queda das Grandes Potências”. Nele o autor busca compreender os motivos que levam à ascensão e ao declínio das grandes potências ao longo da história, descrevendo uma série de experiências nacionais que desembocam na crise de hegemonia dos Estados Unidos no final do século XX. Ao observar essas diversas experiências, ele concluiu que o resultado do crescimento desigual dos países sempre resulta numa constante mudança nas relações de forças entre as consideradas grandes potências. As situações “vantajosas” de uma nação em contraposição às outras, são assim descritas por Kennedy:

Quando sua capacidade produtiva aumentava, os países tinha normalmente maior facilidade de arcar com os ônus dos armamentos em grande escala, em tempo de paz, e de manter e abastecer grandes exércitos e armadas durante a guerra... Se, porém, uma proporção demasiado grande dos recursos de um país é desviada da criação de riqueza e atribuída a fins militares, torna-se então provável que isso leve ao enfraquecimento do poderio nacional, a longo prazo. Da mesma maneira, se um país se excede estrategicamente – digamos, pela conquista de territórios extensos ou em guerras onerosas – corre o risco de ver as vantagens potenciais da expansão externa superadas pelas grandes despesas exigidas – dilema que se torna agudo se o país em questão tiver entrado num período de declínio econômico relativo. (KENNEDY, 1989, p. 2).

Como em todos os aspectos da realidade social, nenhuma posição privilegiada é isenta de questionamentos. A reflexão de Kennedy nos permite refletir que aquilo que num dado momento pode parecer um ponto forte, em outra circunstância pode ser um ponto de fraqueza. A expansão traz em seu bojo os mecanismos de uma futura retração. Analisando o problema em questão, aquilo que parecia ser a afirmação da unipolaridade norte-americana depois do final da Guerra Fria,

mostrou-se, na prática, os limites de tal posição. No nosso caso, importa refletir sobre o impacto de crises econômicas e de reveses no campo militar que podem abalar a liderança dos EUA num contexto que em surge uma força em ascensão.

Isto nos leva a refletir também sobre o caráter de uma posição hegemônica no contexto das relações internacionais, considerando as reflexões de Antonio Gramsci sobre a sutileza do exercício de poder decorrente que fatores que vão além da força e do poder econômico. Para este autor, o conceito de hegemonia abrange não somente a uma posição política dominante, mas também, remete ao contexto que instituiu uma visão de mundo onde há divisões entre política e economia, entre público e privado, por exemplo, o qual é constituinte de uma ideologia hegemônica burguesa:

O fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme um certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa; mas também é indubitável que tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica. (GRAMSCI, 2000, p. 48).

Perry Anderson (1981) aponta para o fato de que Gramsci estendeu sua noção de hegemonia “desde sua aplicação original das perspectivas da classe operária em uma revolução burguesa contra uma ordem feudal, aos mecanismos da dominação burguesa sobre a classe operária em uma sociedade capitalista estabilizada”. Ao analisar o processo de desenvolvimento em Gramsci acerca desse conceito, Anderson ainda observa que:

O Estado é o lugar da dominação armada ou coerção da burguesia sobre as classes exploradas, como que a sociedade civil é o terreno de sua direção cultural ou hegemonia consentida sobre elas – a oposição entre força e consenso, coerção e persuasão, Estado e Igreja, sociedade política e sociedade civil. (ANDERSON, 1981, p. 17).

Logo, Gramsci utiliza-se do conceito de hegemonia ao referir-se à subordinação ideológica das classes subalternas pela burguesia, a qual domina mediante sua capacitação para o consenso.

O conceito de hegemonia tal qual entendemos hoje, nos permite analisar o papel hegemônico de uma potência mundial não apenas em termos econômicos, financeiros e políticos, mas também por sua capacidade de exercer influência por meio de suas ideias e de sua cultura. Del Roio (2005) chama atenção para estes aspectos, ressaltando o papel dos intelectuais na construção da ordem hegemônica:

Falar em hegemonia implica definir uma linha de atuação política que incida sobre o conjunto da formação social e que extravase a pura contradição trabalho *versus* capital em sua forma abstrata. Significa redefinir a relação entre economia e política, perscrutando as formas da subjetividade que mantêm o poder do capital na produção e observando a materialidade da supraestrutura. Significa também, voltar os olhos para o papel que os intelectuais e a cultura cumprem na preservação da ordem. (DEL ROIO, 2005, p. 91).

Nesse aspecto, não se pode negligenciar o papel da mídia internacional em construir a visão de mundo que garante o lugar privilegiado dos Estados Unidos, não apenas transmitindo a sua visão dos fatos, mas também construindo um consenso acerca de valores que muitas vezes eles próprios não se aplicam na prática.

Continuando nossa reflexão acerca da hegemonia, desta vez aplicada ao contexto da disputa entre nações, vale a pena mencionar a contribuição de Giovanni Arrighi (2008), que ressalta que na virada do século XXI, as expressões Império e Imperialismos voltaram a ser utilizadas e, quando se discutia o poder global dos Estados Unidos, o termo mais utilizado nos anos 1990, era de hegemonia. O autor ainda atenta para o fato de o país norte-americano assumir uma postura imperialista sob o governo de Bush em 2001, após os atentados de 11 de setembro, com o “Projeto para o Novo Século Norte-Americano”.²

Em que pese o conceito de império ao ser objeto de críticas por parte de alguns autores por considerarem puro anacronismo, há alguns como Hardt & Negri (2005) que retomam o conceito aludindo à aparente proeminência dos Estados Unidos no mundo Pós-Guerra Fria, fato que seria corroborado com a reação norte-americana aos atentados de 11 de setembro de 2001.

No entanto, o desenrolar da História no período de 2001 a 2008 jogou por terra a percepção de que os Estados Unidos poderia afirmar seu caráter imperial. Os contratemplos nas guerras do Afeganistão e do Iraque, aliados à crise financeira que abalou o país depois de 2007, debilitaram fortemente a posição dos EUA no mundo. Em contraste, verificou-se a afirmação da China como uma potência em ascensão, não apenas por sua forte capacidade econômica, mas também no avanço tecnológico alcançado pelo país em diversas áreas, como em telecomunicações, informática, aeroespacial entre outros.

Chama atenção o fato de que, confirmando as teses de Kennedy, a ascensão da China se deu em consonância com as regras criadas pelos Estados Unidos, notadamente a globalização econômica que este liderou. Essas mesmas forças,

² O PNAC (1997) foi fundamentalmente baseado nos seguintes pontos centrais: liderança nacional disposta a administrar as responsabilidades dos Estados Unidos em nível global; prática da política externa atrelada aos princípios estadunidenses e forte capacidade militar. É importante observar que as diretrizes da política externa pautada no PNAC foram parcialmente adotadas no governo Bill Clinton.

atuando livremente, tendem a enfraquecer a vantagem norte-americana criada por aquele processo.

Levando em consideração a ameaça representada pela ascensão da China aos interesses dos Estados Unidos, discutiremos na próxima seção as principais características da estratégia chinesa de ascensão, particularmente à estratégia de “desenvolvimento pacífico”, uma vez que no curto e médio prazo o país afirma que não possui ambições hegemônicas e que não quer profundas alterações no arcabouço institucional em nível internacional.

3 A estratégia chinesa de “desenvolvimento pacífico” e sua projeção de influência na Ásia Oriental

No contexto de pós- Guerra Fria ocorre um reordenamento mundial em que o Oriente e o Sudeste da Ásia adquiririam maior relevância na ordem internacional. A globalização, o rápido crescimento da China e o aumento do peso dos países da ASEAN no comércio internacional, têm deslocado o eixo econômico mundial para esta região. Frente à perda de dinamismo das economias ocidentais e diante da crescente prosperidade econômica da Ásia, liderada pelo crescimento da China, esta região tem se tornando o palco de disputas hegemônicas.

Do ponto de vista da China, a continuidade do arcabouço institucional atual é uma pré-condição para que o país avance rumo ao desenvolvimento. Por conta disso, em 2011, as autoridades chinesas divulgaram o “Livro Branco sobre o Desenvolvimento Pacífico da China”, que enfatiza o caráter pacífico do desenvolvimento chinês e busca tranquilizar os vizinhos rechaçando a busca de hegemonia e ainda rupturas na ordem internacional. O livro Branco busca mostrar também o reconhecimento por parte das autoridades chinesas de que a condição para o sucesso do desenvolvimento futuro depende da existência de uma “estabilidade social interna e de um ambiente internacional pacífico” (PAULINO; PIRES, 2012, p. 113).

O projeto chinês de desenvolvimento pacífico tem como base os “cinco princípios da coexistência pacífica” formulados pelo então Primeiro Ministro e Ministro do Exterior, Zhou Enlai, na década de 1950, sendo eles:

1. Respeito mútuo pela integridade territorial e soberania;
2. Não agressão mútua;
3. Não interferência mútua nos assuntos internos;
4. Igualdade e benefício mútuo;
5. Coexistência pacífica.

Acerca do projeto de desenvolvimento pacífico chinês, deve-se acrescentar a opinião do estudioso chinês Jin Canrong:

Em setembro de 2011, o Conselheiro de Estado Daí Bingguo ressaltou no Fórum sobre Desenvolvimento Pacífico da China de que esse caminho não é para vender aos outros países, mas o plano de ação para a nossa própria modernização e prosperidade, bem como a paz mundial e o desenvolvimento, e China tem intenções transparentes, políticas claras, atitudes sinceras e determinações firmes e manterá suas palavras. (JIN, 2011, p. 152).

Se o passado pode ensinar algo, verificamos que a China foi o centro histórico do Mundo por um longo período de tempo e não representou para seus vizinhos uma ameaça como faziam outras potências no contexto da história ocidental. Conforme observou Arrighi:

Em resumo, a sinergia entre militarismo, industrialismo e capitalismo, típica do caminho europeu de desenvolvimento e que impulsionou a incessante expansão territorial ultramarina, e foi por ela sustentada, estava ausente da Ásia Oriental. Em consequência, os Estados dessa região viveram períodos de paz muito mais longos que os Estados europeus, e a China pôde consolidar sua posição de maior economia de mercados do mundo. Contudo, a falta de envolvimento na expansão ultramarina e na corrida armamentista à moda europeia tornou a China e todo o sistema asiático-oriental vulneráveis ao massacre militar das potências europeias em expansão. (ARRIGHI, 2008, p. 342).

Logo, a situação da China passou a mudar em meados do século XIX, devido levantes internos e incursões do Imperialismo Ocidental e Japonês (SPENCE, 1995). Nesse sentido, a aspiração de um contexto pacífico para o desenvolvimento chinês não é um fato retórico. Desde o início do século XX, com o fim da Dinastia Qing e sua substituição pela República, a China não teve um período de paz e estabilidade para se desenvolver. Quando, em 1979, o dirigente Deng Xiaoping introduziu reformas para impulsionar a modernização, o país começou a desenvolver sua política de participação regional e multilateral sem precedentes na sua história.

Como se pode notar, a política externa chinesa não possui grandes rupturas com a tradição criada por Zhou Enlai. Ainda no começo da década 1990, de acordo com Wong (2007), os conceitos de diplomacia multilateral tanto quanto o conceito de relações regionais e sub-regionais apareceram na política externa da China. Essa diplomacia consistia em tornar o país mais proeminente e mais pró-ativo na promoção da cooperação e integração do Leste Asiático.

Exemplo disso é a adesão da China à *Asia Pacific Economic Cooperation-APEC*, criada por iniciativa do governo da Austrália, em 1989, com vistas a promover a cooperação econômica entre os países da bacia do Oceano Pacífico. Num primeiro momento, 12 países aderiram à nova organização, destacando-se

os EUA, Japão, Canadá, Austrália, Indonésia e demais países da ASEAN. Desde então, países latino-americanos como o México, Peru e Chile também ingressaram na organização, além de China, Rússia e Vietnam.

Ademais, em 1991 a China participou de sua primeira reunião de Ministros da ASEAN e em 1996 tornou-se parceira de diálogo oficial. A natureza das relações China- ASEAN moveram-se de uma relação baseada no bilateralismo para um relacionamento multilateral construído sob áreas de cooperação em expansão, tais como finanças, recursos humanos, desenvolvimento, saúde e questões judiciais.

A crise asiática também possuiu peso significativo no processo de aproximação da China com seus vizinhos. Vários autores são unânimes ao reconhecer que a crise financeira asiática de 1997 contribuiu para o contexto do regionalismo asiático, pois foi uma oportunidade dos países se aproximarem em busca de cooperação e integração. Durante a crise asiática, a assistência econômica chinesa aos países afetados foi rapidamente consumada e sua moeda não se desvalorizou devido à crise. Em 1996 a necessidade de se desenvolver políticas de assistência mútua e a construção da confiança e interesses comuns, foi latente para a segurança regional almejada (FOOT, 2009).

Ao participar ativamente no encorajamento da cooperação regional e sub-regional, a diplomacia chinesa promoveu suas próprias propostas como a ASEAN+3³ (1997), cuja finalidade era ampliar as reuniões dos ministros financeiros e dos bancos centrais para discutir uma reestruturação das instituições internacionais financeiras envolvendo a região (WONG, 2007).

A China também conquistou espaço na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2002, ampliando mais sua capacidade de influência, não apenas na região onde está situada, mas no mundo do comércio. Além disso, de acordo com Marcos Cordeiro Pires:

A ascensão da China tem proporcionado uma série de oportunidades aos seus vizinhos da Ásia, tanto os exportadores de alta tecnologia, a exemplo do Japão, Coreia do Sul e Taiwan, como também de *commodities*, como os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e também das ex-repúblicas soviéticas. Mesmo em escala mais global, a China oferece oportunidades para empresas de países industrializados do Ocidente, seja como parte das cadeias produtivas, seja como um dinâmico mercado consumidor para os bens de maior valor agregado e intensivos em tecnologia. No mesmo sentido, com relação à demanda por *commodities* agrícolas e matérias-primas, a China amplia sua importância em regiões mais distantes, como a América Latina, a África, o Oriente Médio e a Oceania. (PIRES, 2011, p. 5).

³ A ASEAN+3 é composta pelos países da ASEAN mais China, Japão e Coreia do Sul.

Conforme é possível observar, a reconhecida liderança chinesa na região priorizava um ambiente regional pacífico e para isso, desenvolveram-se políticas e discursos oficiais que confirmavam sua intenção de um desenvolvimento pacífico⁴. De acordo com Paulino (2012),

Em que pesem as crescentes responsabilidades globais a que a China é chamada pela sua condição de potência, é preciso considerar que ela é, sobretudo, uma potência regional, cujas principais preocupações geopolíticas dizem respeito à defesa de integridade e unificação territorial e à manutenção de um ambiente de cooperação mútua no Leste e Sudeste da Ásia. (PAULINO, 2012, p. 132).

Apesar dessa disposição de ampliar a cooperação em nível regional, há conflitos latentes de origens históricas no que se refere a disputas no Mar do Sul da China, que colocam em debate as intenções chinesas referentes à demarcação de território das ilhas Spratlys, Paracels, Pratas e Macclesfiels Band, o que cria um contencioso frente às reivindicações de soberania sobre esses arquipélagos por parte de Vietnã, Filipinas, Malásia, Taiwan e Brunei. Por conta disso, o intento chinês de estabelecer um ambiente regional pacífico não é isento de contradições (PINTO, 2005).

Atualmente, para assegurar o crescimento e segurança na região no seu entorno, conforme discutimos, o governo chinês tem adotado o multilateralismo e a adesão às Instituições internacionais e regionais. Frente à determinação dos Estados Unidos “de agir unilateralmente e pelo emprego da força militar”, durante o governo de George W. Bush, a Ásia Oriental recorreu aos acordos intra-regionais, principalmente os relacionados entre China e ASEAN (PINTO, 2005).

Em relação à ascensão da China como potência hegemônica regional, adicionados à tradição de influência na região, Pires ressalta que “[...] a China vem confirmando sua estratégia de ‘Ascensão Pacífica’, aproveitando de seu grande potencial econômico para trazer consigo grande parte dos países do Sudeste da Ásia e do Extremo Oriente” (PIRES, 2011, p. 13).

Esta reflexão se torna necessária para poder entender os intensos conflitos de interesses na Ásia Oriental, assim como a relação contraditória desenvolvida entre China e Estados Unidos no decorrer dos anos. Veremos alguns pontos dessa complexa relação na seção a seguir, onde trataremos da estratégia norte-americana para a China.

⁴ Devido a alguns problemas identificados pelo governo chinês com relação à expressão anterior de “ascensão pacífica”, principalmente em relação à conotação que a expressão teria para os países que partilhavam do mesmo ideograma referente à palavra “ascensão”, a expressão que passou a caracterizar a política externa chinesa é hoje conhecida como “desenvolvimento pacífico”.

4 Estados Unidos e a China: entre a cooperação e a contenção

As relações EUA-China são marcadas por uma forte aproximação econômica e por uma certa desconfiança política, de parte a parte. Desde 1971, quando as relações começaram a se normalizar, a China se tornou um parceiro importante dos Estados Unidos na contenção da União Soviética. Já na década de 1980, quando as forças da globalização econômica começaram a alterar a face da economia mundial, a China passou a se inserir na lógica da reestruturação produtiva das grandes empresas dos Estados Unidos. Não é o caso aqui de descrever os detalhes desse processo, mas de ressaltar a simbiose econômica entre ambos os países, sendo os Estados Unidos um grande importador de bens industriais produzidos na China e os chineses os principais detentores de ativos nominados em dólares norte-americanos, principalmente de títulos da dívida federal dos EUA, em volume que supera 1 trilhão de dólares.

A ascensão da China desperta forte receio entre parte da elite dos Estados Unidos. Espera-se que até o final desta década a China supere o país norte-americano em tamanho de PIB. Decorrente desse maior poderio econômico crescem também os gastos chineses em defesa e tecnologia de ponta. Apesar disso, em termos de renda per capita, os chineses continuarão tendo uma renda que é uma fração da dos estadunidenses.

É desse novo quadro que emerge na Ásia que o governo dos EUA volta suas atenções para a região da Ásia-Pacífico, não apenas diante do novo desafio estratégico, mas também por conta das potencialidades econômica da região que mais cresce no mundo.

A mudança de curso da estratégia dos Estados Unidos para a região foi anunciada pela Secretária de Estado Hillary Clinton, em outubro de 2011, no Havaí, às vésperas da cúpula da Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês). Trata-se da estratégia “Século da América no Pacífico”, como uma tentativa de garantir o espaço norte-americano na região e também criar embaraços para a ascensão chinesa. Nas Palavras de Clinton (2011):

A região está ansiosa por nossa liderança e nossos negócios – talvez mais do que em qualquer outro momento da história moderna. Nós somos a única potência com uma rede de alianças fortes na região, sem ambições territoriais e com um histórico longo de fornecer subsídios para o bem comum. Juntamente com nossos aliados, nós temos subscrito a segurança regional por décadas – patrulhando o mar da Ásia e preservando a estabilidade – e isso, em retorno, tem ajudado a criar as condições para o crescimento. [...] Nós somos o maior parceiro de comércio e investimento da região, uma fonte de inovação que beneficia trabalhadores e empresários em ambos os

lados do Pacífico, um hospedeiro de 350.000 estudantes asiáticos todo ano, um campeão de mercados abertos e um advogado dos direitos humanos universais. (CLINTON, 2011).

Quanto à maior presença e interesse dos Estados Unidos na região da Ásia-Pacífico, Pires (2013) observa que:

A presença dos Estados Unidos no Pacífico não é recente. Desde as descobertas de ouro na Califórnia, em meados do século XIX, esta região passou a ter uma importância estratégica para os Estados Unidos. A expansão econômica na costa pacífica dos Estados Unidos viria a ter impactos posteriores, como o desmembramento do Panamá da Colômbia para a construção do Canal que viabilizaria a integração dos Estados Unidos Leste-Oeste, por via marítima, e também daria início a uma maior presença do país na Ásia, fosse com a abertura forçada do Japão, em 1854, fosse com a presença militar na China (após a Segunda Guerra do Ópio) e ainda, já no final do século XIX, com a vitória na guerra contra a Espanha (1898), que garantiu sua presença na região com as conquistas das Filipinas e do Havaí. (PIRES, 2013, p. 476).

Novamente, em novembro de 2012, no discurso de lançamento do “Perth USAsia Centre” (uma nova instituição com sede na Austrália Ocidental que visa reforçar os laços entre Estados Unidos e a Austrália na região da Ásia), a então secretária de Estado, Hillary Clinton, mencionou a importância da região Indo-Pacífico para os interesses estratégicos dos Estados Unidos (XINHUA NEWS, 2012). Na ocasião, ela ressaltou:

Na verdade, nós nunca deixamos a Ásia, nós sempre temos estado aqui, tivemos uma presença aqui e nos consideramos uma potência do Pacífico. Mas no século XXI é importante que fique absolutamente claro que nós estamos aqui para ficar e como pensamos sobre a Ásia-Pacífico, assim também o Indo-Pacífico é crucial para nosso futuro assim como para o seus. (CLINTON, 2012).

Um dos elementos-chave da administração Obama para manter e ampliar seu envolvimento na região da Ásia Oriental é a *Trans-Pacific Partnership* ou Parceria Transpacífico (TPP, sigla em inglês).

A Parceria Transpacífico busca criar um acordo de livre-comércio multilateral que visa liberalizar as economias da região da Ásia Pacífico. Originalmente assinado por quatro países (Brunei, Chile, Nova Zelândia e Singapura), em 2005. Três anos depois ele incorporou mais cinco países: Austrália, Malásia, Peru, Estados Unidos e Vietnam. (GUOYOU; WEN).

Liderados pelos Estados Unidos, em 2011, os países membros deste acordo anunciaram a realização das linhas gerais do TPP para o século XXI, que visam intensificação do comércio, dos investimentos, da criação e manutenção de postos

de trabalho e o avanço do desenvolvimento dos países parceiros. Em resumo, o acordo irá incluir questões centrais em acordos comerciais como bens industriais, agricultura e têxteis, além de regras acerca de propriedade intelectual, barreiras técnicas ao comércio e trabalho. Outros temas também negociados recairão sobre formas de facilitar às empresas norte-americanas que atuem em transações internacionais, assim como propiciar ajuda às pequenas e médias empresas dos países membros na criação de emprego e inclusão do comércio internacional e também investimentos em inovação em tecnologias digitais, produtos e serviços assegurando assim, a concorrência entre empresas estatais e privadas.

Em 2011, mais dois países se juntaram às negociações, o Canadá e México, seguidos pelo Japão, em abril de 2013. O TPP já está na sua 17ª rodada de negociações e espera-se que um acordo deverá ser concluído até outubro deste ano.

É importante observar que um país como a China, que tem liderado a integração regional e econômica dos países do leste da Ásia, ainda está de fora das negociações. Este fato leva muitos estudiosos a pensar o TPP como uma forte ferramenta utilizada não somente para a contenção do crescimento econômico da China, mas também para dissolver a cooperação econômica conquistada até então (GUOYOU; WEN, 2012). Logo, o TPP seria um desses instrumentos de contenção da China ao realizar uma ampla área de livre-comércio sem a segunda maior economia do mundo.

A questão comercial ainda é um tema em aberto para se saber se o TPP terá ou não um caráter de contenção e isolamento da China. No entanto, existe uma movimentação política do governo dos Estados Unidos no sentido de fustigar a China em suas disputas territoriais no Mar da China, ao oferecer apoio diplomático aos países vizinhos em suas disputas com a China. Ao estimular rivalidades, os EUA colocam em xeque a credibilidade chinesa na região e a sua estratégia de “desenvolvimento pacífico”. Para refletirmos mais sobre o assunto, Pires (2013) contribui de forma significativa:

Aparentemente, estimular rivalidades não é uma tarefa muito difícil. Os pontos de atritos entre os países do Oriente e Sudeste da Ásia são inúmeros. Além do mal-estar gerado pela Segunda Guerra Mundial, particularmente em relação ao Japão, e ainda sentido em muitos países da região, persistem as disputas pela demarcação de águas territoriais e também sobre a posse de diversos arquipélagos na costa da China. Desde o discurso de Hillary Clinton, em outubro de 2011, temos assistido aos Estados Unidos incentivar Vietnã, Filipinas, Malásia e Japão em disputas territoriais contra a China, particularmente sobre direitos territoriais no Mar da China Meridional, testando a diplomacia chinesa e despertando rivalidades adormecidas. (PIRES, 2013, p. 478).

Outra iniciativa recente dos Estados Unidos para sua expansão comercial na Ásia é a E3 Initiative (*US-ASEAN Expanded Economic Engagement*), que busca criar bases para que os países da ASEAN possam aderir aos acordos como o TPP (THE WHITE HOUSE, 2012). Esta ação foi saudada pelos líderes ASEAN 10 na Reunião US-ASEAN, que aconteceu no Camboja, em novembro de 2012. Esta iniciativa visa uma maior cooperação econômica entre os Estados Unidos e a ASEAN. O conjunto de ações pretende expandir o comércio e o investimento e fortalecer o trabalho conjunto com a E3, com o apoio da “Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional” (USAID), facilitando a capacitação dos países membros ASEAN para alcançar uma maior integração, buscando a construção da Comunidade Econômica da Asean para 2015 (USAID, 2013). A Iniciativa E3 parece ter uma vantagem significativa sobre as negociações TPP pelas perspectivas de progresso rápido e de poder ser facilmente expandida (ELEK, 2012). Desta forma, o governo americano desenha mais uma estratégia de construção da cooperação econômica com a ASEAN, conquistando cada vez mais espaço na Ásia Pacífico frente à importância chinesa na região.

Diante do exposto, pode-se verificar que os Estados Unidos têm procurado preservar seus interesses econômicos na região do Pacífico dispondo de diversos instrumentos que buscam reafirmar sua hegemonia na região, particularmente por meio de acordos multilaterais regionais, buscando obter, dentre outros objetivos, uma maior fonte de ganhos para suas indústrias, além de garantir uma maior integração das empresas norte-americanas na região, proporcionando o crescimento do emprego no seu país e um possível aumento das exportações.

De certa forma, os Estados Unidos ainda se valem de suas indiscutíveis vantagens para retardar a emergência de uma força contra-hegemônica na Ásia. Nesse contexto, Arrighi vai mais além:

O problema das relações sino-americanas na virada do século XXI não é mais o acesso comercial dos Estados Unidos à China. É o fato de que a China substituiu os Estados Unidos como grande economia que mais cresce no mundo e busca o mesmo acesso comercial aos Estados Unidos que têm outros Estados. (ARRIGHI, 2008, p. 286).

Realmente, a China não tem assistido passivamente as manobras do governo norte-americano na tentativa de reestabelecer uma hegemonia na região. Para um contrabalanço de poder, a China está ativamente agregando em sua agenda tentativas de construir acordos de livre-comércio, especialmente no bloco de integração China-Japão-Coreia do Sul. Em 2012, a China assinou acordos bilaterais e multilaterais com Macau, Hong Kong, Taiwan, ASEAN+10, Paquistão, Chile, Nova Zelândia, Singapura, Peru e Costa Rica. Outros acordos de comércio bilaterais estão em andamento com Austrália, Islândia, Coreia do Sul, Noruega, Suíça, Conselho de Cooperação do Golfo e União Aduaneira Sul Africana (GUOYOU;

WEN, 2012). Isto pode não ser um acordo abrangente como o TPP, mas sinaliza o ativismo da diplomacia chinesa em ampliar o escopo de sua atuação.

Apesar das ambiguidades apontadas nas relações China-Estados Unidos, o quadro do *establishment* dos Estados Unidos têm sinalizado tentativas de diálogo e o estabelecimento de boas relações. O ex- Conselheiro de Segurança Nacional dos Estados Unidos, Zbigniew Brzezinski, em entrevista ao Xinhua News, falou acerca do último encontro entre os líderes de ambos os países em junho deste ano (2013) na Califórnia. Considerando este encontro como “um dos mais importantes na história na americana-chinesa moderna”, Brzezinski afirmou que houve um consenso acerca de uma série de questões que envolvem os dois países, principalmente nos temas que envolvem confiança e cooperação através do Oceano Pacífico. Concentrando a atenção sobre a importância da estabilidade global, este comentou que “é necessário aprender a conviver com as diferenças, talvez até mesmo com algumas tensões ocasionais no relacionamento” e concluiu que relações destrutivas, não só é prejudicial à China e Estados Unidos, mas também “aos interesses de outros países e regiões do mundo, como Europa, Japão, Índia, Rússia e Brasil” (WEI, 2013).

5 Considerações finais

Durante a visita oficial do Presidente da China Xi Jinping para os Estados Unidos em fevereiro de 2012, uma série de questões importantes foram discutidas e houve um consenso entre os líderes para que haja prioridade em assuntos de interesses comuns e de respeito mútuo para o desenvolvimento de uma “era de cooperação mutuamente vantajosa” (YUHAN; LIN, 2013). Além disso, apesar de acreditarem que um conflito entre os dois países não é inevitável, Yuhan e Lin (2013) acreditam que a visita entregou claramente a mensagem aos Estados Unidos e ao mundo de que a China está disposta à comunicação política e à cooperação econômica. Nesse mesmo contexto, os citados autores acrescentam que:

Como Mao Zedong destacou na década de 1960: “Nós [China] somos um país socialista. Nós não invadimos outros países, nem em 100 anos ou 1000 anos”. Sucessores de Mao têm consistentemente reiterado esse princípio e repetido várias vezes que a China nunca irá buscar a hegemonia. A visita de Xi serviu como um lembrete de que a China e os interesses da América são, em muitos aspectos alinhados, e que há uma margem considerável para a maior economia avançada e maior economia emergente do mundo para estabelecer um novo tipo de parceria. (YUHAN; LIN, 2013).

Não tentando reduzir ou simplificar as aparentes discordâncias políticas, econômicas e ideológicas entre Estados Unidos e China, devemos observar que esta

relação tem se caracterizado pela ambiguidade, ora adquirido aspectos de disputa, como no caso do apoio dos EUA aos países da ASEAN que disputam territórios com a China, ora de cooperação, não apenas no âmbito comercial e financeiro, mas na busca de estabilidade regional, do qual o problema da Península da Coreia é bem característico.

A experiência econômica da China vem lhe proporcionando grande legitimidade política frente ao mundo por conseguir reduzir grandemente a pobreza absoluta no país e por se desenvolver rapidamente desde o fim da década de 1970, sem alterar ou perturbar a ordem internacional vigente. A base de sua política externa é o discurso do “desenvolvimento pacífico”, com o qual o país espera conseguir dialogar com seus vizinhos e também com a potência hegemônica atual.

Frente a esses apontamentos, não se pretende afirmar neste trabalho que há um perfil definido de relacionamento entre a China e os Estados Unidos no contexto de uma disputa hegemônica. Antes de estabelecer padrões, o objetivo deste trabalho foi o de problematizar uma relação que tenderá a marcar as relações internacionais no século XXI tal como o século passado foi marcado pela Guerra Fria. Antes de respostas, a contribuição deste trabalho está em dar subsídios para novas indagações que serão desenvolvidas por novas pesquisas.

Hegemonic confronts in the East Asia: the United States facing the rise of China

ABSTRACT: The Sino-US relations are, perhaps, the most important set of relations in the near future. They will tend to shape international relations in the coming decades and almost all other sets of relations will can maybe considered beneath the perspective of Sino-American framework. The East Asia, under the impact of China's rise at the region, is a stage of dispute in relations between the two countries in the new century. Currently China is seen as a regional power and has exercised such influence on the international scenario that it has even been the target of speculation about possible attempts to become a hegemonic world power, replacing the United States. Regardless of speculations and debates involving this subject, analyzing this process is of great relevance to the understanding of international policies articulated by the Chinese government, not excluding the watchful eye of the political role developed by the United States beneath of the strategy of the New Century North American.

Referências

ANDERSON, Perry. *Las Antinomias de Antonio Gramsci*. Estado y revolución en Occidente. Barcelona: Fontamara, 1981.

ARRIGHI, Giovanni. *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2008.

AUSTRALIAN GOVERNMENT: Department of Foreign Affairs and Trade. *Background to the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) Initiative*. 2012. Disponível em: <<http://www.dfat.gov.au/fta/rcep/rcep-background-paper-background.html>>. Acesso em: 28 dez. 2012.

CLINTON, Hillary. America's Pacific Century. *Foreign Policy*, Washington DC, 2011. Disponível em: <<http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas-pacific-century>>. Acesso em: 30 mar. 2012.

DEL ROIO, Marcos. *Os Prismas de Gramsci – a fórmula política da frente única (1919- 1926)*. São Paulo: Xamã, 2005.

FERGUSON, Niall. *Colosso – Ascensão e Queda do Império Americano*. São Paulo: Planeta do Brasil, 2011.

FOOT, Rosemary. Estratégias chinesas em uma ordem global hegemônica: acomodação e hedging. In: HURREL, Andrew et al. *Os Brics e a ordem global*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2009. p. 125-151.

GLOBAL TIMES. *South China Sea is not US playground*. Beijing, 2012. Disponível em: <<http://www.globaltimes.cn/content/725441.shtml>>. Acesso em: 05 dez. 2012.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GUOYOU, Song; WEN, Jin Yuan. China's Free Trade Agreement Strategies. *The Washington Quarterly*, Washington, v. 35, n. 4, p. 107-119, 2012. Disponível em: <<http://csis.org/publication/twq-chinas-free-trade-agreement-strategies-fall-2012>>. Acesso em: 18 dez. 2012.

HARDT, Michael; NEGRIs, Antonio. *Império*. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2012.

JIN, Canrong. *China's Future*. Beijing: China Renmin University Press, 2012.

KENNEDY, Paul. *Ascensão e queda das grandes potências: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

PANETTA, Leon. El reequilibrio de EEUU hacia El Pacífico. *El País*. Madrid, 2013. Disponível em: <http://elpais.com/elpais/2013/01/03/opinion/1357220050_506460.html>. Acesso em: 10 jan. 2013.

PAULINO, Luís A. Desafios atuais para a política externa da China: Uma reflexão sobre o Livro Branco a respeito do desenvolvimento pacífico da China. In: PAULINO, Luís A.; PIRES, Marcos. C. (Orgs.). *China e América Latina*. A geopolítica da multipolaridade. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2012. p. 111-135.

PINTO, Paulo A. P. China – a ascensão pacífica da Ásia Oriental. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 48, n. 2, p. 70-85, jul./dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000200004>. Acesso em: 15 abr. 2012.

PIRES, Marcos C. A reconstrução da hegemonia da China na Ásia. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – ANPUH, 26., 2011, São Paulo. *Anais...* São Paulo: ANPUH- Brasil, 2011. p. 1-13.

_____. Desenvolvimento Pacífico Chinês frente à estratégia de “um século americano no Pacífico”. *Brazilian Journal of International Relations*, Marília, v. 2, n. 3, p. 463-482, set./dez. 2013. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/bjir/article/view/3387>>. Acesso em: 23 dez. 2013.

SPENCE, Jonathan D. *Em busca da China Moderna: quatro séculos de história*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

THE WHITE HOUSE. *Fact Sheet: The U.S. – ASEAN Expanded Economic Engagement (E3) Initiative*. Washington DC, 2012. Disponível em: <www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/11/19/fact-sheet-us-asean-expanded-economic-engagement-e3-initiative>. Acesso em: 12 nov. 2012.

WEI, RAN. Interview: Upcoming Xi-Obama summit “timely, much needed”: Brzezinski. *Xinhua News*, Beijing, 2013. Disponível em: <http://big5.xinhuanet.com/english/world/2013-05-23/c_124755903.htm>

WONG, Lai Foon. China-ASEAN and Japan-ASEAN relations during de the Cold War Era. *The Chinese Journal of International Politics*, Oxford, v. 1, n. 3, p. 373-404, 2007. Disponível em: <<http://cjip.oxfordjournals.org/content/1/3/373.full>>. Acesso em: 05 dez. 2012.

XINHUA NEWS. *U.S. Determined to remain "Pacific Power": Clinton*. Beijing, 2012. Disponível em: <http://news.xinhuanet.com/english/world/2012-11/13/c_131971712.htm>. Acesso em: 12 dez. 2013.

YUHAN, Zhang; LIN, Shi. Conflict between China and the US is not inevitable. *East Asia Forum*, Canberra, 2013. Disponível em: <<http://www.eastasiaforum.org/2013/04/13/conflict-between-china-and-the-us-is-not-inevitable/>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

MINUSTAH: o papel da missão no Haiti no avanço das pretensões internacionais brasileiras

*Isadora Loreto da Silveira **
*Laura de Castro Quaglia **

RESUMO: No presente trabalho argumenta-se que o Brasil viu na liderança da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) uma importante oportunidade para promover sua agenda de política externa. O governo brasileiro, através do uso de forças militares e capacidade de projeção (*hard power*) e do desenvolvimento de ações não militares (*soft power*), estaria, portanto, utilizando uma estratégia de *smart power* com o objetivo de aumentar sua credibilidade e inserção internacional e alcançar seus objetivos na ONU. Para tanto, primeiramente, buscamos explicar o conceito de Operações de Manutenção de Paz, com definições oferecidas principalmente pela própria ONU. Em seguida, busca-se explicar a situação haitiana que levou à criação da MINUSTAH. Depois, analisam-se as motivações do Brasil para não apenas participar da intervenção, mas também liderar a missão. Por fim, define-se o conceito de *smart power* cunhado por Nye, e busca-se enquadrar a teoria na prática brasileira no Haiti.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil, Haiti, Operações de manutenção de paz, *Smart power*, Organização das Nações Unidas.

* Mestranda em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS.

* Mestranda em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS.

1 Introdução

O Brasil e o Haiti possuem poucas características em comum além da localização geográfica. Seus processos de independência foram diferentes, assim como suas formações sociais, desenvolvimento econômico e evolução política. Atualmente, enquanto o Brasil se projeta político e economicamente no contexto internacional, o Haiti – país extremamente pobre – ainda pena com as consequências do desastre natural que assolou a nação em 2010. E foi justamente essa situação tão díspar entre os dois que promoveu o seu envolvimento.

O Brasil vem cada vez mais desenvolvendo um papel de protagonismo nas relações internacionais. A partir da redemocratização brasileira, no início dos anos de 1990, e principalmente desde o início do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a política externa brasileira tem dado ênfase a ações que coloquem o país em posição de destaque no âmbito global, de modo a avançar a agenda internacional do país. Um importante item nessa agenda é a busca da obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (LIMA, 2010).

O Haiti, por sua vez, vive uma situação de profunda instabilidade política que resultou em cinco operações de paz da ONU entre o início dos anos 1990 até hoje (ONU, 2013). Essa situação política foi agravada pelo terremoto de sete pontos na escala Richter que atingiu a ilha em 2010, destruindo 80% das construções de Porto Príncipe e matando um número inestimável de pessoas (ROMERO; MCFARQUHAR, 2010).

Em 2004, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a resolução 1542 que cria a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), e, no presente artigo, argumenta-se que o Brasil viu na liderança dessa missão uma importante oportunidade para promover sua agenda de política externa. O governo brasileiro, através do uso conjunto de forças militares e capacidade de projeção (*hard power*) e do desenvolvimento de ações não-militares (*soft power*), estaria, portanto, utilizando uma estratégia *smart power* com o objetivo de aumentar sua credibilidade e inserção internacional e alcançar seus objetivos na ONU (ROBSON, 2013).

Para tanto, o artigo se divide em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Primeiramente, buscamos explicar o conceito de Operações de Manutenção de Paz, com definições oferecidas principalmente pela própria ONU. Em seguida, busca-se explicar a situação haitiana que levou à criação da MINUSTAH, fazendo uma breve recapitulação de missões anteriores no país. Depois, analisam-se as motivações do Brasil para não apenas participar da missão da ONU no Haiti, mas também liderá-la, utilizando como fontes os trabalhos de Maria Regina Soares de Lima (2010) e Paulo Roberto de Almeida (2004), importantes autores de política externa brasileira. Por fim, define-se o conceito de *smart power* cunhado por Nye (2004) e busca-se enquadrar a teoria na prática brasileira no Haiti (ROBSON, 2013).

2 O conceito de manutenção de paz e a sua operacionalização no âmbito da ONU

No documento que determina os princípios e regras das operações de manutenção de paz, ou *peacekeeping*, das Nações Unidas, que ficou conhecido como Doutrina Capstone, publicado em 2008, definiu-se que:

A manutenção da paz é uma técnica destinada a preservar a paz, ainda que frágil, onde um conflito foi interrompido, e a auxiliar na implementação dos acordos alcançados pelos pacificadores (*peacemakers*). Ao longo dos anos, a manutenção da paz evoluiu de um modelo essencialmente militar de observação de cessar-fogos e da separação de forças após guerras inter-estatais, para a incorporação de um modelo complexo dotado de muitos elementos – militar, policial e civil – trabalhando juntos para ajudar lançar as bases para uma paz sustentável. (ONU, 2008, p. 18, tradução das autoras).

Ainda que não haja uma menção específica a respeito da Doutrina Capstone na Carta da ONU, já em 1948, três anos após a criação da organização, foi estabelecida a primeira missão de apoio à paz, na região do Oriente Médio. Com o passar do tempo, as operações de manutenção de paz foram se tornando mais institucionalizadas e complexas. As atuais operações multidimensionais se relacionam com agências, fundos e programas da ONU em um esforço integrado para responder a conflitos ao redor do mundo. O Departamento de Operações de Manutenção de Paz (DPKO, sigla em inglês) foi estabelecido formalmente como um departamento do secretariado da organização no ano de 1992. O DPKO possui, atualmente, cerca de 122.000 funcionários e conta com a contribuição de contingentes policiais e militares de 118 países para 16 missões diferentes (ONU, 2012).

As operações multidimensionais emergiram devido às profundas transformações sofridas pelo cenário internacional desde que operações de manutenção da paz começaram a ser realizadas. Essas operações são estabelecidas, em geral, após o término de conflitos internos violentos e empregam capacidades militares, policiais e civis para apoiar a implementação de acordos de paz abrangentes. Sinteticamente, suas funções principais são: criar um ambiente seguro e estável enquanto se promove o fortalecimento da capacidade do Estado de prover segurança, com respeito aos direitos humanos e ao Estado de Direito; facilitar o processo político por meio da promoção do diálogo e da reconciliação e do apoio ao estabelecimento de instituições de governança legítimas e efetivas; e prover uma estrutura que permita assegurar que as Nações Unidas e outros atores internacionais realizem suas atividades no país em questão de maneira coerente e coordenada (ONU, 2008).

O Relatório Brahimi, publicado em 2000, foi um ponto de inflexão na definição de uma visão renovada para a manutenção da paz das Nações Unidas. Ele gerou o ímpeto para a efetivação de grandes reformas para tornar a manutenção

da paz mais ágil, capaz e eficaz. Iniciativas de reforma posteriores mantiveram o impulso no sentido de adaptar as operações às mudanças no ambiente estratégico. Após o Relatório Brahimi, iniciativas como a Agenda 2010 para as Operações de Paz, a reestruturação do DPKO e a criação do Departamento de Apoio Logístico (DFS, sigla em inglês) em 2007, e a iniciativa “Novo Horizonte” de 2009, que propôs importantes reformas, como a Estratégia de Logística Global, contribuíram para a adaptação do planejamento e da implementação das missões a novos desafios (ONU, 2009).

Um desses desafios é justamente estender avanços iniciais em termos de segurança e estabilidade para uma construção da paz (*peacebuilding*) mais duradoura, uma vez que muitas missões de manutenção da paz da ONU também servem como esforços iniciais de *peacebuilding*. No próprio Haiti, por exemplo, soldados da ONU já lograram estabelecer a segurança básica e apoiar os processos políticos. As condições para a construção da paz sustentável estão colocadas, mas as forças de paz devem, de acordo com relatórios da ONU, melhorar a sua capacidade de contribuir para a construção da paz (ONU, 2009).

Ademais, em 2008, o DPKO e o DFS aprovaram e promulgaram uma Diretiva de Política sobre Assuntos Cíveis pela primeira vez. A política estabelece três papéis principais para assuntos cíveis em missões de manutenção de paz da ONU, dependendo do contexto e do mandato: articulação entre missões, monitoramento e facilitação no nível local; construção de confiança, gestão de conflito e reconciliação; e apoio à recuperação e extensão da autoridade do Estado (ONU, 2012).

Finalmente, embora a prática de manutenção da paz das Nações Unidas tenha evoluído significativamente ao longo das últimas seis décadas, três princípios básicos têm tradicionalmente servido e continuam a definir as operações de manutenção da paz da organização como uma ferramenta para a manutenção da paz e da segurança internacional. São eles: o consentimento das partes, a imparcialidade e a renúncia ao uso da força, exceto em legítima defesa ou em defesa do mandato (ONU, 2008).

3 Haiti: breve histórico e contexto de intervenção

O Haiti viveu momentos de glória e prosperidade, sendo chamado de “Pérola do Caribe” na época da sua colonização pelos franceses. Desde a sua brutal guerra de independência, entretanto, o país sofre com instabilidade política, dificuldades econômicas e índices sociais cada vez mais desfavoráveis (FILHO, 2007). O país é o 7º no mundo em má distribuição de renda, configura como 208º PIB per capita do mundo, e possui 80% da população vivendo abaixo da linha da pobreza (CIA FACTBOOK, 2010).

Os principais problemas do Haiti – pobreza, instabilidade e violência – têm suas raízes em três fatores importantes e correlacionados: o profundo racismo existente no país desde a época colonial, a rampante corrupção dos políticos que empobrece ainda mais a população, e a desconfiança com que os haitianos lidam com os seus próprios políticos, fazendo com que o povo espere mais das forças intervencionistas internacionais do que de seus próprios governantes (GIRARD, 2005). Para entender os três fatores, e com isso a atual situação haitiana, é necessário fazer uma breve recapitulação da história do país.

O Haiti inicialmente pertenceu à Espanha, mas logo passou ao domínio francês. Durante a época colonial, a população nativa foi dizimada, sendo substituída por colonos franceses e escravos africanos. O contexto da Revolução Francesa, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, e da abolição da servidão pelo governo francês fez com que a população negra escrava se revoltasse no fim do século XVIII e buscasse sua liberdade plena. O que se seguiu foi um levante de escravos seguido por um longo conflito interno entre franceses, mulatos e negros (LESSA, 2007).

O que se iniciou como um levante de escravos logo se transformou em luta por independência. O conflito, que se tornou ainda mais violento, com ambos os lados considerando efetivamente exterminar completamente o inimigo, acabou com a vitória dos negros, tornando o Haiti a segunda colônia do continente americano a conquistar sua independência, em 1804 (FILHO, 2007). Colocado em perspectiva, o feito haitiano é de fato notável. O Haiti derrotou três grandes potências da época – França, Espanha e Inglaterra – durante os anos de conflito, de 1791 a 1804, e tornou-se a única revolta escrava de larga escala no mundo a conseguir derrotar seus mestres (GIRARD, 2005).

A independência, entretanto, não trouxe desenvolvimento econômico nem estabilidade política. Pelo contrário, os primeiros anos do Haiti como uma república livre foram marcados por fortes retrocessos econômicos, pois o país deixou de ser uma economia agroexportadora, passando a depender da agricultura de subsistência (FILHO, 2007). Ainda hoje a população haitiana culpa o custoso conflito pela independência e os franceses pela pobreza em que o país afundou após sua libertação (GIRARD, 2005).

Além do retrocesso econômico, a instabilidade política marcou a história do Haiti desde a sua independência. Entre meados do século XIX, com a independência da República Dominicana, e o início do século XX, o país teve 20 governantes. E foi já no início do século XX que começaram as intervenções externas no Haiti independente, justificadas pela situação da população frente ao estado colapsado, com a ocupação de tropas estadunidenses entre 1915 a 1934 (LESSA, 2007).

A ocupação americana foi seguida de 20 anos de mais instabilidade política, até que em 1957 começou a violenta e temida ditadura de François Duvalier,

conhecido Papa Doc. Após sua morte em 1971, seu filho Jean-Claude Duvalier – Baby Doc – tomou o poder e deu continuidade à ditadura até 1984 quando, em razão de intensos protestos populares, ele declarou estado de sítio no país e fugiu com a família para a França (LESSA, 2007).

A primeira intervenção da ONU no Haiti se deu em 1990 quando o governo provisório promoveu eleições depois de uma sequência de golpes de estado durante a década de 1980. O Grupo de Observadores das Nações Unidas para a Verificação de Eleições no Haiti (ONUVEH) tinha o papel de acompanhar o processo democrático haitiano, que resultou na eleição de Jean Bertrand Aristide em dezembro do mesmo ano. No ano seguinte, entretanto, Aristide foi deposto em um golpe de estado orquestrado pelo General Raoul Cédras e foi para o exílio (ONU, 2013).

O golpe que retirou Aristide do poder fez com que a ONU e a Organização dos Estados Americanos (OEA) formassem uma missão para monitoramento dos direitos humanos no país, a Missão Civil Internacional no Haiti (MICIVIH). Entretanto, foi apenas quando o Conselho de Segurança aprovou uma série de embargos ao país que Cédras aceitou negociar (ONU, 2000).

A Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH) foi formada em 1993 para observar o cumprimento dos termos do acordo – volta de Aristide ao Haiti e nomeação de um novo chefe das forças armadas. Com o não cumprimento desses termos e a escalada da violência no país, a UNMIH se retirou no fim de 1993. No ano seguinte, o Conselho de Segurança aprovou uma resolução para aumentar os poderes da UNMIH, garantindo que as forças multinacionais poderiam utilizar todos os meios necessários para reinstalar a democracia no Haiti. Aristide foi reconduzido ao poder e a missão foi considerada bem sucedida (ONU, 2000).

Nas eleições de 1995 o partido de Aristide venceu, e seu aliado político René Préval foi eleito presidente. René não gozava da popularidade de Aristide, e logo em 1996 eles romperam relações (GIRARD, 2005). Com esse rompimento, Préval perdeu grande parte da sua base aliada e seu apoio popular, e o país entrou em uma grave crise política que atingiu todos os níveis institucionais e culminou com o fechamento do Parlamento (FILHO, 2007). As missões de paz da ONU durante esse período – UNSMIH, UNTMIH e MIPONUH – foram dedicadas à formação e ao treinamento de polícias civis no Haiti (ONU, 2013).

Aristide foi eleito novamente em 2000, com eleições boicotadas pela oposição. Esse novo mandato de Aristide, de 2001 a 2004, quando ele foi retirado novamente por um golpe de estado, foi um período de aprofundamento de problemas sociais, econômicos e políticos. A eleição de Aristide não foi reconhecida pela oposição, aprofundando a crise política haitiana. Além disso, surgiram denúncias de corrupção, tráfico de drogas e armas no alto escalão do governo. Temendo um novo golpe, Aristide adotou medidas populistas para aumentar sua base entre a

população mais pobre, efetivamente desamparando o resto da sociedade. Essa manobra de Aristide não se converteu em benefícios duradouros para a população, que via os indicadores sociais piorarem a cada ano (LESSA, 2007).

Lessa (2007) descreve a situação do Haiti nessa época da seguinte forma:

[...] a falta de execução da lei, fronteiras permeáveis e corrupção policial ajudaram a colocar o Haiti na rota do tráfico internacional de drogas. A instabilidade política e institucional, o empobrecimento da população e a volatilidade na segurança reforçaram o clima de impunidade e ausência da lei, com impacto direto nos abusos aos direitos humanos, políticos, sociais e econômicos (LESSA, 2007, p. 44).

Em fevereiro de 2004 uma rebelião eclodiu na cidade de Gonaïves, e logo tomou o país. Aristide, alvo de diversas denúncias de corrupção, fugiu novamente do país com apoio estadunidense (LESSA, 2007). Esse foi o contexto da implementação da atual missão de paz no Haiti, a Missão das Nações Unidas de Estabilização no Haiti, e do início da participação brasileira no país.

4 A política externa brasileira e seu interesse na MINUSTAH

O Brasil tem uma longa tradição na participação de missões de paz na ONU, tendo participado de operações promovidas pela Organização desde a década de 1940, passando por um breve afastamento durante o período da ditadura militar (SEITENFUS, 2008). Norteadando-se pelo princípio da não-intervenção, a participação brasileira nas missões de paz da ONU estava, até o fim da década de 1990, condicionada ao enquadramento do mandato da missão: o Brasil, via de regra, não apoiava nem participava de missões enquadradas no capítulo VII da Carta das Nações Unidas (LIMA, 2010). Esse capítulo autoriza o Conselho de Segurança a determinar intervenções forçadas – sem o consentimento dos países em questão – caso o mesmo julgue a intervenção necessária para a manutenção da paz e da segurança internacional (BRACEY, 2010).

Essa postura, entretanto, mudou a partir do governo de Luis Inácio Lula da Silva, em 2003. O presidente Lula promoveu uma mudança na política externa brasileira, buscando o desenvolvimento da multilateralidade e a aproximação com as nações africanas e latino-americanas, e também promove sua candidatura a membro permanente do Conselho de Segurança da ONU (VIEGAS, 2008).

Ao mesmo tempo em que o governo ainda defende a não-intervenção – com menos intensidade – o Ministério das Relações Exteriores adotou um discurso de não indiferença (CARVALHO & ROSA, 2011). Conforme discurso do então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim,

O Brasil sempre se pautou pela não-intervenção nos assuntos internos de outros Estados. Esse é um preceito básico da nossa diplomacia. Mas a não-intervenção não pode significar descaso ou falta de interesse. Ou dito de outra forma: o princípio da não-intervenção deve ser visto à luz de outro preceito, baseado na solidariedade: o da não-indiferença (AMORIM, 2010).

As articulações em prol de um assento brasileiro no Conselho de Segurança e o discurso do então Ministro das Relações Exteriores permitem entender a postura aparentemente contraditória do Brasil de primeiro votar a favor da resolução 1529 do Conselho de Segurança em 2004, que determina a entrada de uma Força Interina Multinacional no Haiti após o golpe que tirou Aristide do poder. Tanto essa resolução quanto a de determinação da MINUSTAH (Resolução 1542), foram implementadas sob a égide do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, contrariando a tradição brasileira de não se envolver nos assuntos internos de países sem o seu prévio consentimento (CARVALHO; ROSA, 2011).

5 *Soft power, hard power e smart power* na atuação brasileira no Haiti

Joseph Nye (1990) definiu *soft power* como a capacidade de se obter o que deseja através da atração e não da coerção. Ele também observou que o *soft power* pode ser desenvolvido por meio de relações com aliados, assistência econômica e intercâmbios culturais. Na percepção do autor, isso resultaria em uma opinião pública mais favorável e em maior credibilidade no exterior. Nye (2004) também argumenta que, para serem bem-sucedidos no sistema internacional, os Estados precisam tanto de *hard power* (poder coercitivo, baseado em capacidades militares) quanto de *soft power*, ou seja, tanto a capacidade de coagir os outros, quanto a capacidade de moldar as suas atitudes e preferências de longo prazo.

Sendo assim, Nye cunhou o termo “*smart power*”, que seria a combinação entre *soft* e *hard power*, necessária para produzir uma política externa eficaz. O autor, que descreve poder como a habilidade de afetar o comportamento dos outros para se conseguir o que se quer, advoga que existem três maneiras básicas de se conseguir isso: coerção, recompensa e atração. O *hard power* se assenta no uso da coerção e da recompensa. O *soft power*, por sua vez, é a capacidade de se obter os resultados esperados por meio da atração. Logo, se um Estado for capaz de definir a agenda de outros ou moldar as suas preferências, poderá evitar, em grande parte dos casos, a utilização da estratégia de “cenouras e porretes”. Por essa razão, Nye argumenta que os Estados necessitam de estratégias inteligentes que combinem o emprego de *soft* e *hard power* (NYE, 2009).

Utilizando-se desses conceitos, Robson (2011) avalia que o Brasil estaria empregando meios militares (*hard power*) para objetivos de *soft power*, primordialmente

através da participação em operações humanitárias. A destacada participação brasileira na operação que se seguiu ao terremoto no Haiti em 2010 é um exemplo do compromisso do país em projetar poder para fins humanitários. O autor inclusive vê nesse perfil brasileiro uma possibilidade de assunção de um papel de liderança na América do Sul. O fato de que o país detém uma força expedicionária eficiente centrada em superfície e frotas anfíbias dá credibilidade à opção política de se utilizar a Marinha brasileira para projetar *soft* ou *smart power* por meio de capacidades de *hard power* na perseguição de interesses nacionais vitais.

De acordo com Estratégia Nacional de Defesa, de 2012, o Exército deverá possuir capacidade de projetar poder, constituindo uma Força, tanto expedicionária, quanto para operações de paz ou de ajuda humanitária, para honrar compromissos estabelecidos junto a organizações internacionais ou para defender interesses nacionais no exterior. Em relação a operações internacionais, o documento define que é necessário:

[p]romover o incremento do adestramento e da participação das Forças Armadas em operações internacionais em apoio à política exterior, com ênfase nas operações de paz e ações humanitárias, integrando Forças da Organização das Nações Unidas (ONU) ou de organismos multilaterais da região. O Ministério da Defesa promoverá ações com vistas ao incremento das atividades do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), de maneira a estimular o adestramento de civis e militares ou de contingentes de Segurança Pública, e de convidados de outras nações amigas. Para tal, prover-lhe-á o apoio necessário a torná-lo referência regional no adestramento conjunto para operações de paz e de desminagem humanitária (BRASIL, 2012, p. 36).

A questão humanitária está listada entre os objetivos principais da Marinha do Brasil. Hierarquicamente, em terceiro lugar, está a capacidade de participar em operações de manutenção de paz multilaterais internacionais, antecedida somente pela defesa pró-ativa das plataformas de petróleo, instalações navais e portuárias e territórios marítimos e pela resposta rápida e eficaz a ameaças estatais, assimétricas ou não estatais, sendo essas duas questões centrais para a defesa da própria soberania nacional. Finalmente, o Brasil parece estar atribuindo enorme importância à atuação em operações de paz, principalmente no Haiti, como uma forma de projetar seu poder no cenário internacional, inclusive visando um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (ROBSON, 2011).

6 Considerações Finais

Na atuação brasileira na MINUSTAH, o governo brasileiro, através do emprego conjunto de forças militares e capacidade de projeção (*hard power*) e do desenvolvimento de ações não-militares (*soft power*), utilizou-se de uma estratégia *smart power* com o objetivo de aumentar sua credibilidade e inserção internacional e alcançar seus objetivos na ONU. Portanto, a atuação brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti deve ser compreendida a partir da necessidade brasileira de assumir maiores responsabilidades com relação à promoção da paz e do desenvolvimento à medida que aprofunda sua inserção como um *player* importante no sistema internacional. Nesse sentido, o princípio de não-intervenção, mas “não-indiferença”, enunciado por Amorim, serve como manobra para legitimar a ação do Brasil, país que tem entre seus princípios de política externa a defesa da soberania, da autodeterminação e da não-intervenção. A participação do Brasil em missões de paz da ONU, que teve início em 1948, e vem se tornando cada vez mais destacada, uma vez que o país ambiciona demonstrar sua capacidade de contribuir de forma construtiva e sustentada para as ações internacionais multilaterais no âmbito da ONU. Dessa forma, o país visa tornar mais críveis e dignas de atenção suas demandas pela reforma da organização, principalmente sua candidatura a um assento permanente no Conselho de Segurança.

A missão no Haiti representa para o Brasil a realização bem-sucedida daquilo que Nye chamou de emprego de uma estratégia de política externa inteligente – *smart power* – ou seja, a combinação de capacidades de *hard* e *soft power*. Ademais, conclui-se que o comando brasileiro de uma missão de paz na América Central pode contribuir não só para alavancar a projeção internacional do país, mas também para consolidar o seu papel de liderança na América do Sul.

MINUSTAH: The role of the mission in Haiti in advancing Brazilian international ambitions

ABSTRACT: In this paper we argue that Brazil has seen the leadership of the UN Mission for Stabilization in Haiti (MINUSTAH) as an important opportunity to promote their foreign policy agenda. The Brazilian government, through the use of military force and projection capability (hard power) and the development of non-military actions (soft power), has, therefore, used a strategy of smart power in order to increase their credibility and international insertion and achieve their goals at the UN. In order to do so, firstly, we seek to explain the concept of Peacekeeping Operations, with definitions provided mainly by the UN itself. We then seek to explain the Haitian domestic situation that led to the creation of MINUSTAH. Then we analyze the motivations of Brazil not only to participate in the mission, but also to lead it. Finally, we define the concept of smart power coined by Nye and seek to frame the theory in the Brazilian practice in Haiti.

KEYWORDS: Brazil, Haiti, Peacekeeping operations, Smart power, United Nations

Referências

AMORIM, Celso. Discurso do Ministro das Relações Exteriores: III Conferência Ministerial da Comunidade das Democracias. Santiago, 28/04/2005. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/762022303357-discurso-do-ministro-das-relacoes-exteriores>. Acesso em 10 jul. 2013.

BRACEY, Djuan. O Brasil e as Operações de Manutenção de Paz da ONU: os Casos do Timor Leste e Haiti. *Rev. Contexto Internacional*, v. 33 n. 2, p. 315-331, 2011.

BRASIL. Estratégia Nacional de Defesa. 2012. Disponível em: <http://www.ecsb-defesa.com.br/defesa/fts/END2012.pdf>. Acesso em 10 jul. 2013.

CARVALHO, A. S., & ROSA, R. d. O Brasil e a não-indiferença à crise haitiana: Solidariedade ou retórica no discurso? *Univ. Rel. Int.*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 487-509, 2011.

CIA WORLD FACTBOOK. Haiti. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ha.html>. Acesso em 10 jul. 2013.

FILHO, Wladimir. *O Brasil e a Crise Haitiana: a Cooperação Técnica como Instrumento de Solidariedade e de Ação Diplomática*. Brasília: FUNAG, 2007.

GIRARD, Philippe. *Paradise Lost: Haiti's Tumultuous Journey from Pearl of the Caribbean to Third World Hotspot*. Nova Iorque: Palgrave MacMillan, 2005.

JÚNIOR, A. D., GÓES, F. L. *A Presença Brasileira nas Missões de Paz das Nações Unidas*. Rio de Janeiro: IPEA, 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1516.pdf. Acessado em: 10 jul. 2013.

LESSA, M. A. *A Participação dos Contingentes do Exército Brasileiro na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH)*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

LIMA, Maria Regina Soares de. *Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira*. 2010. Plataforma Democrática, Working Paper nº 3, Julho de 2010. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Tradicao%20e%20Inovacao%20na%20Politica%20Externa%20Brasileira.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2013.

NYE, Joseph S., Jr.. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. Nova Iorque: PublicAffairs, 1990.

_____. Joseph S., Jr.. *Get Smart: Combining Hard and Soft Power*, Foreign Affairs, jul/ago 2009. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.com/articles/65163/joseph-s-nye-jr/get-smart>. Acesso em: 10 jul. 2013.

_____. Joseph S., Jr.. *Smart Power: The Means to Success in World Politics*, Nova Iorque: PublicAffairs, 2004.

ONU. *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*, Nova Iorque, 2009. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2013.

_____. *UN DPKO/DFS Civil Affairs Handbook*, Nova Iorque, 2012. Disponível em: http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/civilhandbook/Civil_Affairs_Handbook.pdf. Acesso em: 10 jul. 2013.

_____. *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, Nova Iorque, 2008. Disponível em: http://pbpu.unlb.org/pbps/library/capstone_dctrine_eNg.pdf. Acesso em: 10 jul. 2013.

_____. *Summary*. 2000. Fonte: UNMIH: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmihbackgr1.html>. Acesso em: 10 jul. 2013.

ONU. MINUSTAH Background. 2013. Fonte: MINUSTAH: United Nations Stabilization Mission in Haiti: Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/background.shtml>. Acesso em: 10 jul. 2013.

ROBSON, Martin. Maritime Security and the Southern Cone: Argentina, Brazil and Chile. The Corbett Centre for Maritime Policy Studies, Corbett Paper n. 4, jun. 2011. Disponível em: <http://www.kcl.ac.uk/sspp/departments/dsd/research/researchgroups/corbett/corbettpaper4.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2013.

ROMERO, S.; MCFARQUHAR, N. Haiti's Many Troubles Keep Bodies Uncounted. Data: 20/01/2010. Fonte: New York Times: http://www.nytimes.com/2010/01/21/world/americas/21deatholl.html?hp&_r=0. Acesso em: 10 jul. 2013.

SEITENFUS, Ricardo. De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas Operações de Paz. In: *O Brasil e a ONU*. Brasília: FUNAG, 2008.

VIEGAS, Marcelo. A Atuação Recente do Conselho de Segurança e o Brasil. In: *O Brasil e a ONU*. Brasília: FUNAG, 2008.

O BNDES e a internacionalização das empreiteiras brasileiras na América do Sul

Kauly Furiama Santos

RESUMO: O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem estado presente nos principais projetos de desenvolvimento econômico brasileiro e, recentemente, passou a atuar intensamente no desenvolvimento e integração da América do Sul. O ainda BNDE tinha o desenvolvimentismo como base teórica para suas ações até início dos anos 80, substituída por uma política neoliberal, sobretudo nos anos 90. Com a eleição do presidente Lula em 2003, há uma retomada da política de maior presença Estatal na promoção do desenvolvimento nacional, que alguns autores destacam como um novo-desenvolvimentismo, ou “neodesenvolvimentismo”. Um fator importante desse modelo econômico aplicado pelo governo do Partido dos Trabalhadores é a participação do Estado em dar apoio através de crédito, infraestrutura e em sua política externa para que os empreendimentos nacionais ganhem competitividade global, caracterizado por Amado Cervo como paradigma de Estado logístico.

PALAVRAS CHAVE: BNDES, desenvolvimentismo, América do Sul, Empreiteiras, Integração regional.

1 Introdução

A ONU diagnosticou na década de 1940 graves problemas econômicos enfrentados pela América Latina, que seriam responsáveis por impedir sua prosperidade e desenvolvimento. Nesse contexto o Conselho Econômico e Social da própria ONU criou, em 1948, a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), responsável por buscar alternativas para solucionar esses problemas.

O papel do Estado no desenvolvimento é um dos temas centrais dos grandes debates econômicos, sendo o Estado brasileiro e suas instituições elementos fundamentais para se discutir o desenvolvimento sul-americano. Mas o que seria, afinal, o desenvolvimento? Para responder essa questão retomamos o conceito de desenvolvimento por parte de um Estado do economista Bresser Pereira.

O desenvolvimento é um processo de transformação econômica, política e social, através da qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo. Trata-se de um processo social global, em que as estruturas econômicas, políticas, e sociais sofrem transformações contínuas e profundas. (BRESSER PEREIRA, 1968, p.15)

Em regra geral, o desenvolvimento é o objetivo dos governantes e dos grupos políticos para seus respectivos Estados e regiões, divergindo (em ideias e ações) nos meios para atingi-lo. Um elemento que constata esse foco no desenvolvimento por parte de grupos de diferentes escolas e posições no engajamento político, como aponta Karen Costa (2011), decorre da fundação de bancos regionais e nacionais que buscam fomentar o desenvolvimento industrial e em infraestrutura, situação fortemente percebida no pós-Segunda Guerra e início da Guerra Fria.

Muitos dos Bancos de Desenvolvimento (BD) foram criados naquele período em um ambiente de reconstrução das economias nacionais em diversas regiões do mundo, podendo-se citar como exemplo, o *Korea Development Bank* (1954) na Coreia, o *Industrial Development Bank* (1950) na Turquia, *Industrial Development Bank of Índia* (1964). No continente americano o *Banco de Crédito Industrial* - BCIA na Argentina (1944) e o *Banco Interamericano de Desenvolvimento* – BID (1959) já sobre o forte contexto da Guerra Fria.

É justamente a partir desse cenário que o presente trabalho retoma alguns debates, buscando analisar a conjuntura política e econômica da América do Sul e mais especificamente do Brasil nessa época. Notadamente, a perspectiva teórica desenvolvimentista influenciou grande parte das políticas econômicas sul-americanas, inclusive a brasileira, tendo em Raúl Prebisch o principal pensador desse modelo para toda a América Latina, e Celso Furtado seu principal expoente no Brasil.

A Teoria do Desenvolvimento de Celso Furtado, como observa Gumiero (2011), faz primeiro um diagnóstico do subdesenvolvimento brasileiro, entendendo

que o subdesenvolvimento não é uma etapa para atingir o desenvolvimento pleno e que as causas e os modelos de “subdesenvolvimento” são específicos de cada país. E em um segundo momento, Furtado trabalha com as alternativas para superar o subdesenvolvimento brasileiro.

Seguindo o crescimento da corrente econômica desenvolvimentista na América Latina e no contexto do pós-Segunda Guerra, é fundado no Brasil, em finais da década de 1940 e início dos anos 50, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), um dos principais órgãos latinos americanos de origem pública para fomentar o desenvolvimento, não apenas do Brasil, mas atingindo também a América do Sul. Ao longo dos anos, o BNDE passou por modificações desde sua estrutura administrativa até à incorporação de novas funções, como a finalidade de fomentar também o desenvolvimento social, a partir da década de 1980, adquirindo o *status* vetor do desenvolvimento econômico e social, caracterizado agora como BNDES.

Como aponta Sucupira, “[...]os produtos de alto valor agregado, como exemplo os serviços de engenharia e construção civil, devem ser beneficiados por agências de crédito que lhes cubram financiamento em longo prazo.” (SUCUPIRA, apud ALVES, 2008, p. 97). Dessa forma nota-se, na esfera privada, que um dos principais setores nacionais estimulados pelo BNDES e beneficiados pelo cenário de subdesenvolvimento sul americano foi o da construção civil. As empreiteiras representam ao mesmo tempo um agente fundamental para solucionar os problemas de infraestrutura sul americanos e um meio financeiramente interessante para o Brasil e o BNDES expandirem seus capitais.

O Tema central deste trabalho é a importância do BNDES no desenvolvimento sul-americano. Para isso, foi analisado o impulso de sua atuação em consonância com a política externa brasileira durante o governo Lula, que elevou o banco ao *status* de maior instituição financeira em aporte de recursos para fomentar o desenvolvimento na América do Sul. Como aponta Alves:

[...] não existe, no quadro geral da comparação com os países da América do Sul, qualquer instituição semelhante que se equipare ao tamanho e importância do BNDES em termos de recursos materiais para fomentar o desenvolvimento e as exportações de seus respectivos países. (ALVES, 2008, p.61, grifo do autor)

Nesse sentido, passam a ser as empresas brasileiras de serviços de engenharia e construção civil, como Odebrecht, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez, as grandes beneficiadas pelo BNDES. Tais empresas atuam como promotoras da expansão do capital do banco na América do Sul através de seus empréstimos, bem como conhecem lucros cada vez maiores por meio de sua internacionalização no continente.

A primeira parte do trabalho tem como finalidade apresentar o pensamento econômico “cepalino desenvolvimentista”, que exerceu influência teórica sobre políticos e economistas brasileiros, servindo como parâmetro para definir as diretrizes do BNDES. Logo após, é apresentada a história do desenvolvimento do banco ao longo dos anos, com notáveis diferenças da utilização dos instrumentos do banco de governo para governo até o cenário atual iniciado com Lula a partir de 2003.

A segunda parte apresenta a atuação do BNDES na América do Sul, notavelmente expandida com o governo Lula, além de um panorama geral das principais empreiteiras que recebem financiamento do BNDES e que atuam como agentes importantes nessa expansão, sendo um dos setores mais beneficiados com essa política.

A terceira e última parte aponta a relação triangular entre o BNDES, as empreiteiras nacionais e os países da América do Sul onde essas empreiteiras atuam. Por fim, mas não menos importante, nessa última parte desse trabalho verifica-se uma análise dos benefícios e das críticas envolvidas entre o governo brasileiro e as empreiteiras.

2 Do BNDE ao BNDES: história de formação e expansão do bndes

2.1 Antecedentes históricos da fundação do BNDE: A CEPAL e a teoria do Desenvolvimentismo.

Região da esfera de influência estadunidense durante a Guerra Fria, a América Latina, mesmo com sua proximidade geográfica com os Estados Unidos, não despertava os mesmos interesses que a Europa Ocidental e o Japão por parte da potência norte americana no pós-segunda guerra mundial. A Europa Ocidental e o Japão possuíam papel estratégico mais importante para os Estados Unidos do que seus vizinhos latinos, vez que a proximidade geográfica com o bloco soviético era um risco para os interesses capitalistas e ao mesmo tempo uma oportunidade.

Mesmo com a devastação da segunda guerra mundial, a Europa Ocidental permanecia com um mercado consumidor de grande potencial e com um parque industrial interessante para produção capitalista, enquanto o Japão era um país aliado aos EUA próximo à China e União Soviética, consistindo em um país estratégico para os norte-americanos no extremo-orientes.

Com isso os investimentos dos Estados Unidos e do recém-criado Banco Mundial, principal órgão financiador para reconstrução dos países no pós-segunda guerra, concentravam seus investimentos nos países da Europa Ocidental e no Japão em detrimento dos demais países, como aponta Márcio Scherma:

Contribuíam para isso [investimentos na Europa Ocidental e Japão] o Plano Marshall e os empréstimos do recém criado Banco Mundial, além de recursos próprios dos EUA. Desta forma outras regiões do globo acabaram ficando em uma posição secundária nos investimentos estadunidense e internacionais para angariar o desenvolvimento. (SCHERMA, 2010, p. 21)

Ficando então em uma posição secundária em relação ao capital estadunidense, a América Latina, mesmo que não sofrendo graves consequências com a segunda guerra mundial, precisava de capital para superar o subdesenvolvimento da região. Segundo Scherma (2010, p.11), a ONU apontou três conclusões sobre a economia latino-americana: suas economias precisavam de ajuda para sua reestruturação produtiva; os países sofriam com a deterioração nos termos de troca; e as economias tendiam a um crescimento lento.

Buscando resolver esses problemas, o Conselho Econômico e Social da ONU criou em fevereiro de 1948 a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) com sede em Santiago no Chile¹. Os trabalhos da comissão foram orientados pelas propostas e ideologia desenvolvimentista/estruturalista de Raúl Prebisch, secretário executivo do órgão entre 1950 a 1963.

Em seus estudos, Prebisch e a Cepal detectaram, segundo Scherma (2010, p. 23), uma nítida desvantagem dos países exportadores de produtos primários que precisavam exportar cada vez mais para poder importar a mesma quantia de produtos manufaturados. Com isso, nas palavras de Scherma:

Ocorria uma deterioração dos termos de troca, que deixava os países latino-americanos em nítida desvantagem. Como o modelo clássico tendia a preservar o status quo, Prebisch defende que essa situação só poderia ser alterada por uma ruptura com o modelo existente. Basicamente, o autor se mostrava favorável à industrialização latino-americana, para que esse elo fosse rompido. (SCHERMA, 2010, p. 23)

O pensamento estruturalista/desenvolvimentista latino americano trabalha fundamentalmente com os conceitos de centro-periferia² e deterioração dos termos de troca³. Todavia, é importante notar que esse pensamento econômico serve de

¹ CEPAL. O que é a Cepal. Disponível em: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/brasil/noticias/paginas/2/5562/p5562.xml&xsl=/brasil/tpl/p18f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xsl>

² Os centros se identificam com as economias onde a s técnicas capitalistas de produção penetram primeiro; a periferia, em contrapartida, constituída por economias cuja produção permanece inicialmente atrasada, do ponto de vista tecnológico e organizacional (RODRÍGUEZ, 2009, p. 81)

³ A variação dos termos de troca registrada no comércio entre o país X e o país Y é dada pela evolução dos preços unitários dos produtos importados por X do país Y, sem considerar as quantidades transacionadas. Se os preços unitários dos produtos exportados por X para Y diminuem em comparação com os preços unitários dos produtos importados por X do país Y, diz-se que os termos de troca de X, em relação a Y, se deterioram. (RODRÍGUEZ, 2009, p. 64)

sustentação para as políticas econômicas desenvolvimentistas que foram substituindo o modelo clássico/liberal na América Latina.

Os fundamentos do estruturalismo latino-americano têm sua origem e sua base essencial na concepção do sistema centro-periferia. Entretanto eles possuem também um segundo componente-chave: as teorias formais a que essa concepção foi dando lugar, em estreita conexão com as análises construídas concomitantemente para sustentar recomendações de política econômica. (RODRÍGUEZ, 2009, p. 92)

Assim a ruptura com o pensamento liberal que beneficiava os países industrializados (centro) trouxe para o cenário latino-americano as perspectivas da teoria desenvolvimentista, que confrontava o liberalismo. De acordo com Bielschowsky: “As duas principais frentes de batalha dessa disputa contra o liberalismo eram, como óbvio planejamento e protecionismo, mas outras medidas, tais como apoio *creditício governamental e investimentos estatais diretos*, também estavam na pauta.” (BIELSCHOWSKY, 2000, p.13, grifo meu)

2.2 O governo Vargas e a fundação do BNDE

Para Bielschowsky (2000, p.132), Celso Furtado foi o grande economista da corrente desenvolvimentista no Brasil, possuindo uma enorme capacidade de conciliar criação intelectual com esforço executivo, fatores essenciais para o futuro sucesso do BNDE. Em 1949, Furtado foi convidado a fazer parte da Cepal, e sob a chefia de Prebisch trabalhou na elaboração das teses Cepalinas. As teses de Furtado, segundo Bielschowsky:

Em primeiro lugar contém uma defesa da liderança do Estado na promoção do desenvolvimento, através de investimentos em setores estratégicos e, sobretudo, do planejamento econômico. Furtado, assim como os demais economistas de sua linha de pensamento, não dispensava a contribuição do capital estrangeiro, desde que limitada a setores estratégicos e submetidos a controles. Sua conceituação da questão tem origem na ideia de que só através da coordenação estatal seria possível internalizar os centros de decisão sobre os destinos da economia brasileira e romper com as relações de submissão ao comando tradicional dos países desenvolvidos; ou seja, só através da decidida ação estatal seria possível a emancipação econômica nacional (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 134)

Enquanto Furtado iniciava seus trabalhos na Cepal, o governo Dutra se caracterizava pelo alinhamento político brasileiro aos Estados Unidos e conduzia a economia do país de acordo com os preceitos do liberalismo. No entanto os Estados Unidos dispunham mais recursos para a Europa, frustrando os planos de Dutra, nas palavras de Cervo:

Enquanto os Estados Unidos, em face dos conflitos da Guerra Fria, estavam mais preocupados com a defesa do hemisfério, [...] o Brasil via a necessidade de desenvolvimento da América Latina como meio de evitar a agressão interna, vale dizer, a revolução. Impunha-se, em primeiro lugar, fortalecer as economias dos países nela situados. Estes bem como os da África e da Ásia, vinham recebendo poucos recursos dos Estados Unidos em razão do Plano Marshall, que carregava a maior parte daqueles para a Europa. No final do governo Dutra, a frustração evoluía para uma atitude que pedia do ex-aliado medidas concretas de ajuda econômica. (CERVO, 2002, p. 277 - 278)

Fruto da política de Eurico Gaspar Dutra, continuada por Getúlio Vargas, foi fundada em 1951 a Comissão Mista Brasil - Estados Unidos (CMBEU), ainda que as relações Brasil - Estados Unidos não fossem as mesmas que do imediato pós-guerra, com evidentes frustrações do governo brasileiro em relação à falta de cooperação norte americana (CERVO, 2002, p. 278). Segundo o autor, (2002, p. 278), “a Comissão [CMBEU] ficou encarregada de formular projetos para serem submetidos à apreciação de instituições financeiras, como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e o Banco de Importação e Exportação”. Os estudos técnicos elaborados por essa instituição, juntamente com o esforço de um grupo de trabalho que contava com representantes do governo Vargas como Roberto Campos, embaixador brasileiro nas Nações Unidas, Horácio Lafer, então Ministro da Fazenda, e com participação de Celso Furtado, economista da CEPAL, além de outros economistas, planejaram o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE⁴.

Com a finalidade de desenvolver o país principalmente no setor industrial e de infraestrutura para que este saísse da condição de subdesenvolvimento sem que (o país) ficasse totalmente dependente de recursos estrangeiros, foi criado o BNDE sob a jurisdição do Ministério da Fazenda, sendo o próprio Ministro da Fazenda da época Horácio Lafer quem propôs ao Congresso a criação do Banco:

Horácio Lafer propôs ao Congresso a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Graças à habilidade de negociação política do ministro da Fazenda no Congresso, o projeto de criação do BNDE foi aprovado em três meses. (LEOPOLDI, 2002, p.38)

Fundado então em 1952 a partir da Lei Federal nº1628/52 em seu artigo 8º⁵, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) possuía caráter

⁴ Nas palavras de Celso Furtado: “Roberto Campos, que trabalhava nas Nações Unidas e sabia o que tínhamos feito na Cepal, foi ao Chile conversar comigo e ver que cooperação poderia haver entre a Cepal e o novo órgão de desenvolvimento a ser criado. Raúl Prebisch se entusiasmou com a idéia de aplicar a técnica desenvolvida pela Cepal num país importante como o Brasil. E sugeriu então que se constituísse o Grupo Misto Cepal - BNDE.” (BNDES, 2002)

⁵ “Art.8º: Para dar execução aos objetivos desta Lei, bem como da Lei nº1518, de 24 de dezembro de 1951 e do art. 3º da Lei nº 1474, de 26 de novembro de 1951, é criado sob jurisdição do Ministério da Fazenda, o Banco

de autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda, criada num cenário político e histórico em que o Estado Brasileiro se tornaria um dos principais agentes e financiador do desenvolvimento econômico da nação. Tal como indicam Tautz, Pinto e Badin (2006), os investimentos do BNDE eram vistos como primordiais para que o desenvolvimento nacional não ficasse por conta apenas dos elementos de mercado. Ademais, trabalhava a industrialização como vetor para o desenvolvimento.

No pequeno espaço de tempo que Getúlio Vargas governou com o BNDE já fundado, coube ao banco, observa Leopoldi (2002, p. 38), a administração dos recursos provenientes do exterior e do Fundo de Reaparelhamento Econômico, além de elaboração de projetos para a obtenção de financiamentos.

2.3 A expansão do BNDE no governo Juscelino Kubitschek

A continuidade e o crescimento do Banco vieram no Governo Juscelino Kubitschek, que incorporou ao BNDE outros fundos de desenvolvimento em infraestrutura já existentes, tais como: o fundo Rodoviário Nacional, o fundo Federal de eletrificação e o fundo Portuário Nacional. Ademais, o Governo JK utilizou o BNDE como um órgão chave para a consolidação do chamado Plano de Metas de seu governo, levando o BNDE a empregar seus recursos não somente na infraestrutura, mas também no financiamento de indústrias de bens de consumo, além do apoio a pequenas e médias empresas de desenvolvimento tecnológico.

A experiência brasileira na segunda metade dos anos 50, mais especificamente o programa de desenvolvimento contemplado pelo chamado Plano de Metas, logrou concretizar uma sólida base industrial, que possibilitaria posteriormente a diversificação da pauta de exportações brasileiras. Nesse sentido, é impossível subestimar a participação do BNDE na formulação do plano e no financiamento de projetos, que foi de inestimável importância para o cumprimento de diversas metas de produção e a instalação da capacidade industrial. (PINHO NETO, 1996, p.18)

JK assim que assumiu a presidência da república, criou o Conselho de Desenvolvimento, para articular o Plano de Metas, um conselho formado por todos os ministros de Estado, pelos chefes dos Gabinetes Civil e Militar, além dos presidentes do Banco do Brasil e do BNDE. Estabeleceu-se que o BNDE em cooperação técnica com a Cepal formulasse as diretrizes do Plano de Metas.

Criado por comissão mista de técnicos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e da Comissão Econômica para América Latina da ONU (Cepal), as 31 metas previstas no governo JK foram marcos em termos de planejamento estatal do país, contemplando os setores de

Nacional de Desenvolvimento Econômico, que também atuará como agente autônomo do Governo, nas operações financeiras que se referirem ao reaparelhamento e ao fomento da economia nacional.”

transportes, energia, alimentação, indústria de base, educação e a construção da nova capital do país. O plano tinha as 12 primeiras e mais importantes metas relacionadas a transportes e energia. (CAMPOS, 2012)

Para fomentar essas linhas o BNDE segundo Dias (1996, p.105) assumiu duas formas básicas, a primeira por meio de financiamento de projetos em moeda nacional (capital interno) e a segunda por concessões de avais a empréstimos externos, em nome próprio ou do Tesouro Nacional. Os financiamentos do Banco ocorreram também na forma de empréstimos reembolsáveis, participação acionária ou de investimentos diretos.

O Plano de Metas e o governo de Juscelino Kubitschek consolidaram o Banco e sua trajetória no desenvolvimento brasileiro. Se antes havia ainda alguma dúvida da funcionalidade e continuidade do Banco, no governo JK o BNDE estreitou sua relação com o desenvolvimento industrial brasileiro mostrando sua importância e eficácia.

A indefinição tantas vezes sentida, nos primeiros anos de funcionamento do BNDE, quanto ao seu papel no estímulo às chamadas indústrias básicas havia desaparecido, e ele encerra o período do Plano de Metas como agência provedora, por excelência, de financiamentos de longo prazo e com grande experiência na análise de projetos e controle de aplicações. O envolvimento com a siderurgia estatal seria ainda marcante nos anos seguintes, mas o padrão do relacionamento futuro do Banco com a indústria brasileira estava dado. (DIAS, 1996, p. 141)

Já no fim do governo JK a economia começava a apresentar sinais de crise, que acabaram por refletir nos governos de Janio Quadros e João Goulart:

Jânio herdara de Juscelino uma economia com déficit no balanço de pagamento e inflação alta: de 12,5% 1956 para 30,5% em 1960. Embora grande parte das metas tinha orçamento previsto, os gastos com o programa de obras públicas, especialmente com a construção da nova capital, associada à política de compras de café ajudaram a gerar esse desequilíbrio. (BNDES, 2012, p.38)

Essa crise econômica refletiu também nas atividades do BNDE, tanto em seus investimentos quanto em seus rendimentos.

A partir do fim do governo JK, o cenário positivo começou a ceder espaço para um contexto de crise, política e econômica, que se refletiu nas atividades do BNDES. No início da década de 1960, a desaceleração da economia associada ao crescimento inflacionário também impactou negativamente a fonte de recursos do Banco: o Adicional do Imposto de Renda, que correspondia a um terço de seus rendimentos, diminuiu por causa da escalada inflação. (BNDES, 2012, p. 42)

2.4 O Regime Militar e o BNDE

O presidente Castelo Branco buscou em suas primeiras tratativas econômicas controlar a inflação, reduzir os créditos, restringir gastos e restringir a emissão de moeda, após isso buscou a retomada do crescimento econômico, que se encontrava estagnado desde 1962.

A equipe econômica do governo Castelo Branco adotou inicialmente medidas para conter a inflação, como a redução do crédito, o controle dos salários e restrição à emissão de moedas. Em novembro de 1964, os ministros da Fazenda, Otávio Gouveia Bulhões, e do Planejamento, Roberto Campos, lançaram o Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), visando à retomada do crescimento econômico, interrompido em 1962. (BNDES, 2012, p. 46)

O BNDE volta então a ter notória participação na política e na economia do país durante o Regime Militar, iniciado com o presidente Humberto Castelo Branco em 1964, tendo participação fundamental no chamado milagre econômico de fins da década de 60 e início dos anos de 1970. Houve nesse período, na gestão do presidente Médici, uma importante alteração na estrutura do BNDE, passando este a partir da Lei 5662/71 art.1º a ser uma empresa pública ao invés de uma autarquia federal⁶.

Com forma de empresa pública possibilitou-se uma maior flexibilidade administrativa e operacional. Partindo dessa nova estrutura, o BNDE continuou a investir em indústrias de bens de consumo e de transformação, e ampliou a aplicação de seus recursos apoiando pequenas e médias empresas, impulsionando o setor agrícola e viabilizando iniciativas de desenvolvimento tecnológico, científico e educacional.

Nyko (2011) divide a atuação do BNDE no início do governo militar em duas etapas, sendo a primeira parte uma atuação diversificada, no qual o BNDE passa a investir em setores além dos tradicionais, e a segunda parte já no início do “milagre econômico”, na qual o governo investe fortemente na indústria de bens de consumo e de transformação, além de fomentar pequenas e médias empresas do setor agrícola, educacional e de tecnologia, buscando modernizar e diversificar a atividade industrial do país.

Os custos do “milagre econômico”, somados à crise do petróleo de 1973, atingiram a economia nacional e os cofres do BNDE. Com isso, para substituir as

⁶ “Art. 1º O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), autarquia federal criada pela Lei número 1.628, de 20 de junho de 1952, fica enquadrado, nos termos e para os fins do § 2º do artigo 5º do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, na categoria de empresa pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, com a denominação de Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) e vinculação ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, nos termos do artigo 189 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.”

importações e manter o desenvolvimento do país, o governo recorreu aos investimentos e créditos externos e elaborou em 1974 o Plano Nacional de Desenvolvimento II (II PND) destacando-se os investimentos maciços por parte do BNDE em desenvolver tecnologias na área de energia, como o Proálcool e a construção da Usina Hidroelétrica de Itaipu.

Consequente ao II PND e às tomadas de empréstimo do governo junto a investidores e corporações estrangeiras, a dívida externa do país aumentou tal como sua inflação.

O Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento implantou reformas estruturais significativas, porém, os custos macroeconômicos desse êxito não foram desprezíveis, especialmente no que diz respeito ao endividamento externo. No Brasil, os gastos com importações de petróleo subiram 4,1 bilhões de dólares em 1978 para 9,5 bilhões de dólares em 1982. O ciclo de crescimento vertiginoso da economia brasileira chegava ao fim. A crise internacional sinalizava dificuldades ainda maiores para o futuro. (BNDES, 2012, p. 62)

Para conter os problemas sociais que surgiram em decorrência da instabilidade econômica no final da década de 70 e início dos anos 80, no governo de João Batista Figueiredo, foi incorporado o Fundo de Investimento Social (Finsocial) junto ao BNDE e com isso a instituição ficou responsável também por investir e fomentar o desenvolvimento social. Surgiria, com isso, a nova sigla do banco, BNDES. Na mesma época outros fundos além do Finsocial foram incorporados ao Banco que mesmo em meio a crise econômica do período, se manteve como principal financiadora do desenvolvimento brasileiro.

Em suma, o perfil de inserção interna e externa dos setores e das empresas de maior peso na carteira de crédito do BNDES nessa década preservou, em certa medida, a capacidade de geração de receitas pelo banco em meio à crise econômica. Além disso, tendo mantido um papel central no ajuste externo do país nos anos 1980 – como principal financiador dos setores de energia, infraestrutura e indústria, especialmente a exportadora – o banco passou a contar com novas fontes de *funding*, cativas e estáveis, porque derivadas de fundos parafiscais transferidos para o BNDES ou mesmo criados para financiar o apoio do banco a setores específicos. Foram eles: o Fundo de Investimento Social (Finsocial), criado em 1982, formado por contribuições sobre o lucro das empresas e voltado para o financiamento de atividades de interesse social – que agregou o “S” à sigla do banco; o Fundo da Marinha Mercante (FMM), que passou a ser gerido pelo BNDES, a partir de 1983; e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), criado em 1988 [...] (HERMANN, 2010)

2.5 A redemocratização e um BNDES neoliberal

A economia na redemocratização sofria ainda com os gastos feitos pelo regime militar, a dívida externa deixada, e a superinflação do período e com as suscetíveis políticas econômicas fracassadas que afetaram o Brasil.

Havia ainda o problema da dívida externa por solucionar, o que levou o Brasil a pedir moratória no início de 1987 e a suspender o pagamento dos juros dessa dívida. Outras tentativas de conter a inflação galopante, como o Plano Bresser (1987) e o Plano Verão (1988) também falharam. Essa sucessão de planos de estabilização sempre fracassados, aumentou ainda mais o nível de incerteza na economia. Em 1986, a inflação estava na ordem de 200% ao ano; três anos depois, atingia a fabulosa cifra de 1764%. As medidas adotadas não diminuíram o déficit público, em torno de 5% do PIB. (BNDES, 2012, p. 90)

O regime nacional desenvolvimentista entrava em decadência e o BNDES sentiu os efeitos da crise desse modelo econômico foi preciso então encontrar alternativas para a economia brasileira.

O BNDES sentia os efeitos da crise do modelo de desenvolvimento capitaneado pelo Estado, que havia vigorado nas últimas décadas e que se apresentava esgotado com a eclosão da crise da dívida externa. Era preciso buscar alternativas e mudar a forma de atuação. (idem. 77)

O país passa a adotar uma política econômica neoliberal, que teve como marco o Consenso de Washington de 1989. Entre as dez medidas formuladas no Consenso de Washington, a privatização das empresas foi a que mais afetou os rumos do BNDES, pois o Banco passou então a financiar as privatizações de empresas estatais como forma de recuperar suas operações reduzidas desde o fim do II PND ao mesmo tempo em que se adequava ao modelo neoliberal. Como coloca Nyko (2011), o financiamento das privatizações foi para o BNDES uma nova missão que se difere das outras até então empreendidas na história do Banco, sendo esses financiamentos importantes para a recuperação das perdas do Banco com o II PND.

As privatizações de empresas públicas objetivavam diminuir os gastos do Estado na gestão dessas empresas e garantir a captação de recursos decorrentes de suas capitalizações (vendas e concessões). O processo iniciou-se no Governo Collor (1990-1992) com a atribuição da responsabilidade ao BNDES do Programa Nacional de Desestatização, e posteriormente foi continuado pelo governo Itamar Franco (1992 - 1994) e teve forte presença no primeiro governo FHC.

No segmento de crédito a longo prazo, o “motor” da recuperação das operações do BNDES nos anos 1990 foi o programa de privatização, oficialmente lançado em 1990. Suas operações tiveram início em 1991, mas

concentraram-se no período 1996-2000 (84% das vendas do período 1991-2001) e, principalmente, no biênio 1996-1997 (63% das vendas até 2001). O banco assumiu as funções de gestor do programa, atuando como um dos financiadores na aquisição, bem como na fase de saneamento financeiro das empresas a serem privatizadas. (HERMANN, 2010)

A política macroeconômica adotada por FHC baseava-se, segundo Hermann (2002), em câmbio flutuante, política monetária seguindo rigidamente metas decrescentes de inflação, redução do déficit público e controle do endividamento público. Essas políticas estabilizaram a economia brasileira e permitiram que o BNDES voltasse a atuar na industrialização, desenvolvimento e infraestrutura agora não somente no Brasil, mas também com forte atuação no exterior, principalmente na América Latina como será visto no próximo capítulo.

3 BNDES na América do Sul

3.1 A retomada de rumos do BNDES e a política externa para a América Sul

Com o desempenho de suas ações nas privatizações das empresas estatais e com o advento do controle da inflação já no final da década de 1990, o BNDES recupera o seu poder financeiro. A partir de então nota-se, como apontam os estudos de Maschion Alves (2008), uma crescente participação do papel BNDES na política externa brasileira, ganhando notoriedade sua influência na América do Sul e ressaltando seu papel de relevância no governo Lula da Silva.

A política macroeconômica adotada por FHC gerou reflexos nos setores de exportações do país, o que acabou influenciando também na atuação do BNDES:

A flexibilização cambial, aliada à política restritiva, favoreceu os setores exportadores. Com isso, a atuação do BNDES junto a esses setores ampliou-se fortemente a partir de 1999, contribuindo para a sensível recuperação das contas externas do país nos anos 2000. Além do maior apoio à exportação, outro importante fator de preservação e até ampliação do espaço de atuação do BNDES decorreu de uma mudança, ainda incipiente, na postura do governo em relação à política de desenvolvimento econômico. Em março de 2004, o governo Luiz Inácio Lula da Silva lançou a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce) retomando, embora em novos moldes, um tipo de política de desenvolvimento abandonado no início dos anos 1990. (HERMANN, 2010)

As políticas neoliberais implementadas no início dos anos 90 e continuadas durante o governo FHC, foram bem sucedidas no controle da inflação e aumento de entrada de capital estrangeiro no país. Todavia, uma década depois estas políticas

neoliberais apresentavam problemas para a economia brasileira, principalmente em áreas sociais, como controle do desemprego, combate à pobreza, aumento da distribuição de renda e combate à violência urbana.

Uma década depois de aplicadas, essas medidas [neoliberais] geraram estagnação econômica, desemprego recorde, enorme aumento da vulnerabilidade externa, o retorno do país a posição de uma economia primário-exportadora, e a permanência do mesmo padrão distributivo, com inevitável crescimento da pobreza absoluta e da violência e da barbárie nos grandes centros urbanos do país. (SICSU, 2005, p. 53)

O Partido dos Trabalhadores (PT) ascendeu como um partido que possuía um viés econômico contrário ao modelo neoliberal, preponderante nos anos noventa, e que já estava desgastado, como afirma Lamoso:

Nos anos noventa, políticas de cunho neoliberal foram restritivas ao crescimento econômico. Ocorreu uma profunda desnacionalização do parque industrial, privatizações, redução de investimentos e os serviços públicos chegaram às vias de precariedade. Esse processo levou anos para se consolidar no território e provocar transformações na estrutura produtiva nacional. O desânimo com as políticas neoliberais encontraram na proposta do Partido dos Trabalhadores e suas alianças, uma possibilidade de reversão. (LAMOSO, 2012, p. 396)

Verifica-se que o governo Lula retoma uma política desenvolvimentista, abandonada desde os anos 1990, porém com “novos moldes”. Essa retomada da política desenvolvimentista pelo governo Lula fica mais clara em seu segundo mandato (2006 - 2010), com o que Lamoso (2012) destaca nas políticas de maior intervenção do Estado no setor produtivo, planejamento de longo prazo, estratégias de recuperação da infraestrutura brasileira, e mudanças também na política externa brasileira, com destaque para a diversificação de países parceiros, aproximação de uma política comercial sul-sul focada principalmente na integração dentro do bloco econômico do Mercosul.

Nessa integração sul-americana o governo Lula priorizou as instituições financeiras estatais como base das relações econômicas com os países vizinhos como aponta Alves (2008): “[...] As ações do governo Lula no espaço Sul-americano a partir da prioridade dada para a integração regional estão enraizadas nas instituições e estruturas de caráter financeiro do escopo do Estado brasileiro”.

Dentro dessas ações de integração regional com forte participação das instituições financeiras estatais brasileiras no governo Lula, nota-se que o setor de serviços de engenharia e construção civil foi beneficiado pelos bancos estatais brasileiros para a internacionalização de seus serviços, nos dizeres de Alves:

Durante o ano de 2003, uma das primeiras medidas de política externa do governo Lula, ao assumir a presidência temporária do grupo Rio em 22/05/03, foi debater e coordenar as conversações ao redor dos “mecanismos inovadores de financiamento”. Dentre as iniciativas estavam: encontrar os meios de coordenar mecanismos de financiamento da infraestrutura com metas fiscais responsáveis e promover o uso racional; e usar de forma eficiente os recursos financeiros internacionais privados e públicos destinados ao financiamento dos projetos de infraestrutura e *das exportações brasileiras de serviços de engenharia e construção civil*. (ALVES, 2008, p.107-108 grifo meu)

3.2 As empresas de construção civil e engenharia na política brasileira

Não é recente a influência das empresas de serviços de engenharia e construção civil na agenda política dos Estados. Até o século XVIII os serviços de engenharia e construção pesada ao redor do mundo eram realizados pelo Estado. Todavia, com a Revolução Industrial britânica surgem as primeiras grandes indústrias e empresas de construção civil e engenharia privadas, devido ao aumento da demanda por infraestrutura para sustentar o novo modelo industrial e a evolução dos métodos de produção e de novas tecnologias aplicadas no setor.

A indústria de construção pesada pode ser considerada uma decorrência da Revolução Industrial britânica. Se a realização dos grandes empreendimentos é anterior ao século XVIII e a implementação de obras públicas é tarefa historicamente associada aos Estados, há uma modificação qualitativa no setor no primeiro processo de industrialização. Com a difusão do método fabril na Inglaterra, o setor de obras civis ganhou novo impulso, a urbanização associada à industrialização gerou uma demanda de obras para a infraestrutura das cidades e os novos métodos tecnológicos associados à máquina a vapor criaram as bases para novos nichos de empreendimentos. [...] Enfim a Revolução Industrial proporcionou ao setor da construção novas demandas e áreas de atuação, além de novos métodos e novas técnicas. (CAMPOS, 2012)

No Brasil, já na terceira década do século XX, os principais serviços de engenharia eram realizados por empresas privadas estrangeiras. No Estado Novo de Getúlio Vargas, o Estado passa a realizar esses serviços. Com a evolução do setor no Brasil e da organização política, principalmente no Plano de Metas de JK, os grandes serviços de engenharia e construção civil voltam à esfera privada, só que com grande participação de empresas nacionais.

Durante o II Império e a Primeira República, o Estado pouco contratava em termos de obras públicas, sendo os principais empreendimentos de engenharia demandados por empresas privadas, sobretudo estrangeiras.

Esse modelo sofreu modificações já partir da terceira década do século XX. Com as alterações na estrutura do aparelho do Estado ao longo dos séculos 20, 30, 40, novas formas de atuação foram agregadas à prática de órgãos estatais, fazendo com que o aparelho do Estado se tornasse em ocasiões o realizador de obras públicas. Com alteração e aperfeiçoamento posteriores, a função de empreender as obras foi novamente deslocada para área privada, então notadamente para empresas nacionais. (CAMPOS, 2012)

Campos (2012) aponta que o Plano de Metas criado pela gestão de JK, tinha suas metas principais relacionadas a transportes e energia, que por sua vez eram justamente os principais setores de interesse dos empreiteiros no Plano de Metas. Outra importante iniciativa de JK para o setor de serviços de engenharia foi a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e também a criação do Banco do Nordeste (BNB), a primeira instituição sob a direção de Furtado.

Outra iniciativa do governo JK teve importância para o setor da construção pesada em âmbito regional. Depois da forte seca que acometeu o Nordeste em 1958, foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que enfatizava questões econômicas, sociais e políticas, e não só climáticas, para análise e propostas de soluções dos problemas locais. O GT levou à criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (a Sudene), em dezembro de 1959, sob a direção de Celso Furtado, já presente no GTDN. Foi criado também o Banco do Nordeste (BNB) e o objetivo era industrializar a região, sendo o meio para tal dotar seus estados de infraestrutura. (CAMPOS, 2012)

Com a Sudene e o BNB, as empreiteiras de origem nordestinas como a baiana Norberto Odebrecht (1944) e a pernambucana Queiroz Galvão (1953), tiveram suas atividades impulsionadas e cresceram vigorosamente. A Odebrecht, segundo Campos (2012), com os incentivos da Sudene, realizou as fábricas da Tinta Coral e o próprio prédio da sede da Sudene, enquanto a Queiroz Galvão cresceu com as obras da Sudene e também da Petrobrás no Nordeste.

JK foi governador de Minas Gerais, quando chegou à presidência as empreiteiras mineiras também se expandiram no cenário nacional, como aponta Campos:

Com a chegada de JK a presidência, elas [empreiteiras mineiras] foram carreadas para junto das principais contratantes da esfera federal e que, até então, eram nichos de atuação privilegiada das firmas cariocas. Assim as empresas mineiras foram promovidas à condição de empresas nacionais, ao atuar na construção da nova capital, a implantação do sistema rodoviário nacional e a participação, então subordinada, na construção de hidrelétricas. (CAMPOS, 2012)

Das empreiteiras mineiras merece destaque a Andrade Gutierrez (1948) que, somadas às de origens nordestinas Queiroz Galvão e Odebrecht e a paulista Camargo Corrêa (1938), estão atualmente entre as maiores empresas brasileiras⁷ não apenas entre as do setor de construção e engenharia.

O sucesso das empresas de construção e engenharia teve como importante fator em seu crescimento a maciça participação no Regime Militar, no chamado Milagre Econômico, período que também se iniciou a internacionalização dessas empresas.

O período do milagre foi de forte atividade e altos lucros para as empresas de construção e, não à toa, nesse momento, teve início a publicação da revista, O Empreiteiro e periódicos similares. Foi também nessa época que as empresas fizeram aquisições, iniciando o processo de conglomeração, além de encetar suas atividades em países estrangeiros. (CAMPOS, 2012)

3.3 A internacionalização das empreiteiras

Desde os anos 50 as grandes empreiteiras brasileiras foram ampliando sua organização e sua participação na política nacional.

As empresas construtoras se organizaram em aparelhos privados de hegemonia para garantir posições estratégicas no aparelho de Estado, impulsionando medidas benéficas, políticas favoráveis, além das obras de infraestrutura. Esses organismos específicos asseguram a representação e reivindicação dos interesses das construtoras dentro do aparelho de Estado. Desde o final da década de 1950, foram criadas diversas agências desse tipo, como a Câmara Brasileira de Construção Civil (CBIC), em 1957, [...] e por fim, a mais importante de todas, a Associação Brasileira de Engenharia Industrial (ABE-MI), em maio de 1964. Esse último órgão reúne as principais empresas do ramo e tem maior projeção que as outras agências por ter interlocução com a Petrobrás e também maior acesso à mídia e a imprensa. (CAMPOS, 2009)

Essa maior organização e participação no aparelho de Estado somado aos grandes lucros adquiridos no Regime Militar permitiu que as grandes empreiteiras brasileiras conseguissem condições necessárias para iniciar seu processo de internacionalização.

Com seu grande porte e alta capacidade organizativa, as empresas do setor reunidas em torno de alguns objetivos comuns puderam barganhar e pressionar por políticas favoráveis ao longo do regime ditatorial, fator decisivo para a monopolização das empresas no final dos anos 70. E é exatamente

⁷ Em 2011 as empresas Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa e Queiroz Galvão ocuparam respectivamente a 19^a, 58^a, 81^a, 127^a entre as maiores empresas brasileiras. (VALOR ECONÔMICO, 2013)

nesse período que as empreiteiras brasileiras deixam de atuar unicamente no país para entrar em grandes projetos no exterior (CAMPOS, 2009)

Campos (2009) aponta que o fim do Regime Militar não reduziu o movimento de internacionalização das empreiteiras. Nota-se que em 1990 foi criado o Programa de Financiamento a Exportações de Máquinas e Equipamentos (FINAMEX) dentro do BNDES, substituído em 1997 pelo produto⁸ BNDES Exim⁹ dando origem aos financiamentos do Banco aos serviços de engenharia e outros bens.

A substituição do nome FINAMEX por BNDES-exim marcou o início do financiamento a produtos além dos bens de capital. Passavam a ser financiados as exportações de serviços de engenharia e de outros bens, como produtos químicos, têxteis, eletrônico, calçados, couro e alimentos. (CATERMOL, 2005, p.15)

Mas é no governo do PT que a participação do Estado na internacionalização das empresas brasileiras fica mais evidente, no que Cervo qualifica como a política do Estado Logístico. Essa política consiste no apoio estatal aos empreendimentos, de preferência privados, a fim de que estes tenham maior competitividade global.

Como vimos, o reforço do núcleo duro nacional supõe, no padrão logístico, o repasse de responsabilidade do Estado empresário à sociedade. Não lhe repugna, contudo, o empreendimento estatal, conquanto este eleve seu desempenho ao nível de competitividade sistêmica global. Mas seu foco consiste, precisamente, em dar apoio logístico aos empreendimentos, público ou privado, de preferência privado, com o fim de robustecê-lo em termos comparativos internacionais. Assim procedem os governos dos países centrais – Estados Unidos, Europa e Japão, a título de exemplos – protegendo empresas, tecnologias e capitais de matriz nacional, estimulando seu fortalecimento interno e sua expansão global, zelando pelo emprego e pelo bom salário dos trabalhadores, ampliando o bem-estar do consumidor. (CERVO, 2003)

O Estado Logístico de Cervo é uma das características do Novo-desenvolvimentismo, que tem no escopo central de suas diretrizes a complementariedade entre Estado e Mercado. Algo muito próximo à política exercida no governo Lula de conciliação de desenvolvimento econômico e redução da desigualdade social, retomando o pensamento estruturalista também sobre novos moldes (neo-estruturalismo) da Cepal.

⁸ “Os produtos são os mecanismos mais básicos de crédito a longo prazo do BNDES. Eles definem as regras gerais de condições financeiras e procedimentos operacionais do financiamento.” (BNDES, 2013)

⁹ “O apoio do BNDES destinado à exportação de bens e serviços nacionais”. (Idem)

O Novo-desenvolvimentismo tem diversas origens, entre as quais a visão de Keynes e de economistas Keynesianos contemporâneos de complementariedade entre Estado e mercado e a visão cepalina neo-estruturalista que, tomando como ponto de partida que a industrialização latino-americana não foi suficiente para resolver os problemas de desigualdades sociais na região, defende a adoção de uma estratégia de transformação produtiva com equidade social que permita compatibilizar um crescimento econômico sustentável com uma melhor distribuição de renda. (SICSU, 2005, p. XXXIV)

O Novo-desenvolvimentismo preza pela complementariedade entre Estado e mercado, assim como o Estado Logístico de Cervo, pois segundo Sicsú:

[...] 1) não haverá mercado forte sem um Estado forte; 2) não haverá crescimento sustentado a taxas elevadas sem o fortalecimento dessas duas instituições (Estado e mercado) e sem a implementação de políticas macroeconômicas adequadas; 3) mercado e Estado fortes somente serão construídos por um projeto nacional de desenvolvimento que compatibilize crescimento econômico sustentado como equidade social; 4) não é possível atingir o objetivo da redução da desigualdade social sem crescimento a taxas elevadas continuadas. (Idem)

Como foi apontado anteriormente, a política neodesenvolvimentista brasileira fica mais evidente no mandato do governo Lula (2003 – 2010), juntamente com uma política externa que priorizava maior diversificação de parceiros e também um fortalecimento da integração regional. O caráter neodesenvolvimentista instaurado desde então, somado à importância que a integração regional recebe na política externa, faz com que o BNDES, financiando a internacionalização das empresas brasileiras, tenha na América do Sul um de seus principais focos de investimento.

A importância de atuar na integração sul-americana, foi constantemente ressaltada desde o início do governo Lula e o BNDES instado a participar como agente financeiro em diversos empreendimentos. Os eixos de maior repercussão da atuação do BNDES foram o apoio à internacionalização das empresas brasileiras, que teve na América do Sul um destino importante no recebimento desses investimentos, e o financiamento de obras de infraestrutura na região. (CARVALHO, 2012, p.3)

4 Todos juntos: BNDES, o governo neodesenvolvimentista e as empresas de serviços de engenharia e construção na integração regional

4.1 Os benefícios

A integração Sul-Americana é uma grande oportunidade de negócios para as empresas brasileiras, sendo também uma forma de consolidar o desenvolvimento regional Sul-Americano já ambicionado pelos pensadores iniciais da Cepal como Furtado e Prebisch e que hoje ambicionam os governos neodesenvolvimentistas como se percebe nas palavras de Braga:

O entusiasmo pela intensificação das relações Sul-Sul, apontava para uma maior articulação do país com a América do Sul, já que o presidente Lula defendia que o aumento da complementaridade entre as economias poderia consolidar um desenvolvimento da região. O discurso pautado numa política de cooperação técnica e na instalação de uma infraestrutura mais moderna permitiu o avanço das oportunidades de negócios para empresas brasileiras e os grupos internacionais a elas associados, como a Petrobrás, o Banco do Brasil, a *Odebrecht*, a *Camargo Corrêa*, o JBS-Friboi, a Companhia Siderúrgica Nacional, a *Andrade Gutierrez*, entre outras. (BRAGA, 2012, grifo meu)

O programa de Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, a IIRSA¹⁰, é um projeto ambicioso lançado no ano 2000, com a finalidade de promover a integração de infraestrutura Sul-Americana atuando principalmente no setor de transportes, energia e telecomunicação.

Um ambicioso projeto de infraestrutura de transporte, de energia e de comunicações que, segundo o discurso dos analistas macroeconômicos, desenharia para os territórios do continente a possibilidade da implantação de uma governabilidade regional de caráter integrativo, propiciando às lideranças locais instrumentos de alianças participativas que visassem ao desenvolvimento dos países do continente e de suas sociedades. (Idem)

Mesmo com participação de outros bancos e fundos financeiros regionais, o BNDES e o Banco do Brasil são os principais financiadores desse programa, e as grandes empresas de engenharia e construção as maiores beneficiadas.

Segundo o Ministério de Relações Exteriores, apesar da contribuição financeira do BID, CAF e Fonplata para a elaboração dos projetos da IIRSA, a maior parte dos resultados obtidos no desenvolvimento da infraestrutura regional em termos de obras executadas podem ser atribuídos ao BNDES

¹⁰ A IIRSA é uma iniciativa dos doze países sul-americanos que tem como objetivo promover o desenvolvimento da infraestrutura de transporte, energia e comunicação sob a integração regional. (IIRSA, 2012).

e ao Banco do Brasil-Proex [...]. Os grandes conglomerados de engenharia e construção, assim como alguns fornecedores de manufaturas, são os principais beneficiados com os créditos públicos direcionados às obras. Nos últimos dez anos, o financiamento de obras regionais com recursos do BNDES repassados as empreiteiras aumentou 1.185% (GARCIA, 2011).

Os financiamentos de origem pública brasileiro das obras de integração em infraestrutura da América do Sul com participação das empresas brasileiras estão em vários países do continente como exposto na tabela abaixo das obras financiadas pelo BNDES após 2003:

Tabela 1: Projetos financiados pelo BNDES na América do Sul a partir de 2003 com participação de empresas brasileiras de serviços engenharia e metalúrgica.

PAÍS	PROJETO	FINANCIAMENTO	EMPRESAS BRASILEIRAS
ARGENTINA	Gasoduto San Martin	US\$ 200 milhões	Odebrecht; Confab
	Gasoduto Norte	US\$ 37 milhões	Confab
	Gasoduto Sul	US\$ 279 milhões	Confab
BOLÍVIA	Rodovia San Inacio de Moxos	US\$ 332 milhões	Construtora OAS
	Rodovia Tarja - Bernejo	US\$ 179 milhões	Queiroz Galvão
COLÔMBIA	Ferrovias Del Carare	US\$ 650 milhões	Odebrecht; Camargo Corrêa
EQUADOR	Projeto Tabancondo	US\$ 65 milhões	Andrade Gutierrez
	Usina Hidrelétrica San Francisco	US\$ 242 milhões	Odebrecht
	Aeroporto Internacional de Quito	US\$ 50 milhões	Andrade Gutierrez
PARAGUAI	Ruta 10	US\$ 77 milhões	ARG - Minas Gerais
PERU	Rodovia Interoceânica Sul	US\$ 420 milhões	Camargo Corrêa, Odebrecht , Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão
URUGUAI	Rede de distribuição de gás de Montevideú	US\$ 7 milhões	OAS
VENEZUELA	Usina Hidrelétrica la Vueltoza	US\$ 121 milhões	Alstom Brasil

Adaptado de: Carvalho (2012).

O pensamento Neodesenvolvimentista juntamente com a política de Estado Logístico brasileiro surge num momento em que o BNDES possui uma crescente disposição em financiar o setor de construção e engenharia. Visando aproveitar-se também da crescente demanda dos demais países sul-americanos por maiores

investimentos em infraestrutura ao longo da primeira década do século XXI, conclui Carvalho (2012, p. 17).

O BNDES e o governo em sua política de Estado logístico buscam, financiando empresas de engenharia e construção, segundo Braga (2012), reduzir os custos do comércio exterior para América do Sul, intensificar o intercâmbio comercial entre os países sul-americanos e aumentar a integração regional. Promovendo o desenvolvimento e a competitividade da América do Sul frente aos outros mercados.

A construção da infraestrutura sul-americana (IIRSA), tendo o BNDES como principal órgão financiador, e a internacionalização das empresas brasileiras como se observou no caso das empresas de serviços de construção e engenharia, fortaleceram o pensamento neodesenvolvimentista iniciado com o governo Lula. O mesmo ocorreu com o papel do chamado “Estado logístico” e o seu relacionamento com o setor privado nacional.

[...] Lula utilizou o BNDES como principal financiador do desenvolvimento nacional, cuja tática foi o apoio à construção da infraestrutura sul-americana (IIRSA) e à internacionalização das empresas brasileiras. Tendo o BNDES por trás destas duas frentes táticas, o governo fortaleceu o papel logístico do Estado brasileiro de agente indutor do desenvolvimento nacional, criando um relacionamento estreito entre o Estado logístico e o empresariado nacional, que se completam no âmbito da política externa. (BUGIATO, 2012, p. 34)

4.2 As críticas

Algumas críticas surgem com essa somatória do Estado logístico e a utilização do BNDES no financiamento de obras de infraestruturas sul-americanas realizadas por empresas brasileiras de engenharia e construção. Segundo Carvalho (2012, p. 4), em relação às críticas feitas à IIRSA “[...] entre as mais recorrentes, estão sua identificação como uma ferramenta dos interesses brasileiros para ampliar mercado para suas grandes empresas de construção [...]” e um imperialismo brasileiro disfarçado de desenvolvimento e integração.

Quanto a isso podemos observar que há entre os países participantes da iniciativa um recorrente reconhecimento de sua importância, como aponta Carvalho:

Essas críticas não podem ser desconsideradas. Entretanto, não tiram a legitimidade da IIRSA como um dos instrumentos de promoção da integração regional, uma vez que foi elaborada e aprovada pelos doze países do continente, os quais continuaram mostrando os seus compromissos com a iniciativa nos anos posteriores a sua criação. (CARVALHO, 2012, p. 4)

Outra forte crítica que se faz decorre da distribuição do financiamento do BNDES, que segundo Garcia (2011), “O direcionamento dos recursos do banco resulta, em grande medida, na concentração de certos setores da economia brasileira, e não em uma distribuição”. Nesse sentido, parte se justifica no que tange às grandes empresas de serviços de engenharia e construção civil no mercado sul-americano na explicação de Alves:

Para as nossas análises, é suficiente interpretar que as características inerentes do sistema de financiamento brasileiro privilegiam as grandes empresas por oferecerem maiores garantias e menores riscos: fato que se especializou o BNDES nas atividades de empréstimos para estas companhias no arriscado mercado sul-americano. (ALVES, 2008, p. 95).

Além desses fatores devem ser levados em conta o tamanho dos investimentos que são feitos, gerando assim uma quantia maior de movimentação do capital, a quantia de mão de obra que esses empreendimentos empregam, mas também é inegável o lobby dessas grandes empresas de construção e engenharia na política brasileira. Nesse último fato é plausível apresentar a fala do ex-ministro da saúde Adib Jatene (apud ALENCASTRO, 2010) que diz: “Quem faz o Orçamento da República são as empreiteiras”

5 Considerações finais

O papel do Estado em fomentar o desenvolvimento econômico e social consiste em uma das premissas da teoria desenvolvimentista econômica da Cepal. O BNDES, desde sua criação, em 1952, se firmou como um órgão importante para o país, exercendo em diversos períodos da história recente o papel de órgão planejador e financiador do desenvolvimento nacional.

Fundado no segundo Governo Vargas, durante o advento da Guerra Fria, em que os investimentos estadunidenses privilegiavam a Europa Ocidental e o Japão, o BNDES teve suas ações alinhadas ao pensamento desenvolvimentista preponderante na América do Sul até os anos de 1980. O Banco esteve fortemente presente no Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek e no “milagre econômico” durante o Regime Militar.

Foi durante o governo JK que surgiram muitas das que hoje são as principais empresas de serviços de engenharia e construção do país, para atender a demanda do Plano de Metas. O “milagre econômico” do regime militar favoreceu as grandes empreiteiras nas obras realizadas no país nesse período. A ascensão financeira dessas empresas somada a uma maior capacidade de organização com a criação de instituições privadas que reuniam essas empresas para exercerem maior influência no aparelhamento do Estado, deram condições para que fosse iniciado o processo de internacionalização das grandes empreiteiras.

Os custos do “milagre econômico” e o aumento do preço do petróleo com suscetíveis crises econômicas ao redor do mundo, fez com que o modelo econômico desenvolvimentista entrasse em declínio e, já na década de 1980, iniciava-se no país as reformas neoliberais. O modelo neoliberal não impediu que as grandes empresas de engenharia e construção seguissem em expansão no mercado internacional, porém o BNDES alterou o foco de suas atividades, voltando-se para o financiamento das privatizações das grandes empresas estatais brasileiras.

O desgaste do modelo neoliberal no Brasil, por não ter correspondido no combate às carências sociais, permitiu a retomada da política econômica desenvolvimentista, revisitada com a eleição do presidente Lula em 2003. No entanto, esse desenvolvimentismo, que havia sido esquecido desde os fins dos anos de 1980, possui aspectos novos, adaptações necessárias ao atual contexto internacional que forjaram o chamado neodesenvolvimentismo. Dentro desse novo pensamento desenvolvimentista, inclui-se a perspectiva do Estado Logístico que consiste no apoio logístico do Estado aos empreendimentos, públicos ou privados, preferencialmente o privado.

No Brasil esse apoio logístico do Estado ocorre em grande parte, como aponta Carvalho (2012, p. 33), através do auxílio do BNDES aos empreendimentos principalmente privados, com a finalidade de aumentar sua competitividade no cenário internacional. Dessa forma nota-se que as grandes empresas de engenharia e construção civil são uma das mais beneficiadas, tendo na IIRSA o foco do aumento de seus negócios na América do Sul sob os financiamentos do BNDES. Nota-se que alguns benefícios e críticas alimentam o grande debate sobre essa estratégia política do neodesenvolvimentismo brasileiro de financiamento de obras de infraestrutura de integração regional pelo BNDES em empreendimentos realizados por empresas de engenharia e construção nacionais.

Os benefícios podem ser aferidos nos dizeres de Bresser Pereira (2005, p. 138), cuja leitura é a de que “o desenvolvimento só é possível quando o mercado e o Estado são fortes”. Dessa forma, nota-se que há um crescimento das empresas brasileiras no setor de serviços de engenharia e construção, ao mesmo tempo em que o BNDES aumenta seus desembolsos¹¹ e seus lucros¹², tendo nas obras financiadas pelo Banco na América do Sul um grande fator desses resultados.

¹¹ “Os desembolsos do BNDES atingiram R\$ 21,2 bilhões no primeiro bimestre de 2013, com aumento de 39% na comparação com o mesmo período do ano anterior. Os principais destaques foram o aumento das liberações para máquinas e equipamentos, indicando retomada de investimentos na indústria, e o forte peso das micro, pequenas e médias empresas no desembolso do Banco.” (BNDES, 2013)

¹² “O BNDES registrou lucro líquido de R\$ 8,2 bilhões no exercício de 2012, ano marcado pela instabilidade dos mercados financeiros e pelo fraco desempenho das Bolsas de Valores. A maior contribuição para o lucro foi dada pelos resultados com financiamentos a investimentos. Em uma análise comparativa, o lucro do exercício de 2012 foi 9,6% inferior ao do mesmo período do ano anterior, de R\$ 9 bilhões” (idem)

Quanto às críticas, as principais que se notam nessa política de Estado logístico são relativas a uma preferência pelos grandes conglomerados privados (o qual se incluem as empreiteiras apontadas), em detrimento de outros setores e empresas na distribuição dos investimentos do BNDES. Ainda há nessa política de financiamento de obras de infraestrutura na América do Sul pelo BNDES realizadas por empresas de construção e engenharia brasileira, a crítica de que seja uma política imperialista brasileira, no entanto é notável o recorrente apoio à IIRSA e à integração regional sob financiamento brasileiro.

Por fim, analisa-se que o BNDES foi ao decorrer dos tempos uma instituição primordial para o desenvolvimento brasileiro, graças à capacidade técnica dos membros do Banco desde a sua criação, levando pessoas de diferentes visões de mundo, como Roberto Campos, Horácio Lafer e Celso Furtado a planejarem suas diretrizes. Ao integrar fortemente a política externa brasileira na América do Sul, o BNDES começa a fomentar também o desenvolvimento sul-americano.

Se o desenvolvimento não trouxer consigo modificações de caráter social e político; se o desenvolvimento social e político não for a um tempo o resultado e causa de transformações econômicas, será porque de fato não tivemos desenvolvimento. (BRESSER PEREIRA, 1968, p.15).

The National Bank for Economic and Social Development (BNDES) and the internationalization of Brazilian contractors

ABSTRACT: The National Bank for Economic and Social Development (BNDES) was present in major economic development projects in Brazil and which recently began operating intensively in the development and integration of South America. The former BNDE had the “developmentalism” as theoretical basis for their actions until the early ‘80s, when it was interrupted by a neoliberal policy, especially in the 90s. With the election of President Lula in 2003, there was a revival of the big presence of the State in the promotion of national development, which some authors place it as a “new developmentalism”. An important factor in this economic model applied by the government of the *Partido dos Trabalhadores* is the state’s participation in providing logistical support through credits, infrastructure and in its foreign policy to domestic enterprises gain global competitiveness, characterized by Cervo as a logistical State.

KEYWORDS: BNDES, Development, South America, Construction companies.

Referências

ALENCASTRO, Luíz Felipe. A grande mudança. In: *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,artigo-a-grande-mudanca,540892,0.htm> Acesso em: 28 mar. 2013.

ALVES, Rodrigo Maschion. A temática financeira na agenda da política externa do governo Lula: O BNDES e o modelo de participação e exposição financeira do Brasil na América do Sul. 2008. 246 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – San Tiago Dantas, São Paulo, 2008.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. BNDES: Um banco de historia e do futuro, Brasil, 2012. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/livro_bndes_60anos_um_banco_de_historia_e_do_futuro.html Acesso em: 18 mar. 2013.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. BNDES 50 anos de Desenvolvimento, Brasil, 2002. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/livro_bndes50anos.html Acesso em: 20 abr. 2012.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL BNDES. Desempenho. Brasil, 2013. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Desempenho/ Acesso em: 20 mar. 2013.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. São Paulo: Contraponto, 2000.

BORGES, Rodrigo César Neiva. *Obras de Integração Física na América do Sul*. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Brasília, 2008.

BRAGA, Jorge Luiz Raposo. *O BNDES e a Integração Física Regional – Transnacionalização, interferências e conflitos nos territórios da América do Sul: Notas Preliminares*. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: www.eng2012.org.br/trabalhos-completos?downloads Acesso em: 25 mar. 2013.

BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. *Desenvolvimento e Crise no Brasil Entre 1930 e 1967*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editores, 1968.

BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. Proposta de Desenvolvimento para o Brasil. In: *Novo-Desenvolvimentismo: Um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Sicsú, J. Paula, L. Michel, R. (Org.) Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

BUGIATTO, C.; BERRINGER, T. Um debate sobre o Estado logístico, subimperialismo e imperialismo brasileiro. *Rev. Em Debate*, Santa Catarina, 2012. Disponível em: <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/emdebate/article/view/23936>. Acesso em: 30 mar. 2013.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. As origens da Internacionalização das empresas de engenharia brasileiras. In: *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário*. Instituto Rosa Luxemburgo Stiftung (Org.) et al. 1 São Paulo: Expressão Popular, 2009.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. A Ditadura dos Empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro 1964 - 1985. 2012. 584f. Tese (Doutorado em História Social) Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

CARVALHO, Clarissa Barbosa Ramos Prudêncio de. *O protagonismo do BNDES no financiamento da infraestrutura sul-americana durante o governo Lula: interface entre interesses e a política externa*. Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI, Brasília, 2012.

CATERMOL, Fabrício. BNDES-Exim: 15 Anos de Apoio às Exportações Brasileiras. *Revista do BNDES*, n.24, v.12, Rio de Janeiro, dez. 2005, p. 3-30. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev2401.pdf. Acesso em: mar. 2013.

CERVO, Amado Luiz. História da política exterior do Brasil. 2. ed. Editora Universidade de Brasília. Brasília 2002.

_____. Política exterior e relações internacionais do Brasil: Enfoque Paradigmático. *Rev. bras. Polít. Int.* vol. 46 n°2, Brasília, jul/dez 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292003000200001&script=sci_arttext. Acesso em: 30 mar. 2013.

COSTA, Karen Fernandez. Mudança de rumo, mesma função – O BNDES na segunda metade dos anos 80. 2003. 167 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

DIAS, José Luciano. O BNDE e o Plano de Metas. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, 1996.

GARCIA, Ana S. BNDES e a expansão internacional de empresas com sede no Brasil, Tese (Doutorado em Relações Internacionais) Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

GUMIERO, Rafael Gonçalves. Diálogo das teses do subdesenvolvimento de Rostow, Nukse e Myrdal com a teoria do desenvolvimento de Celso Furtado. 2011. 144f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2011.

HERMANN, Jennifer. O papel dos Bancos Públicos. In: TEXTOS PARA DISCUSSÃO CEPAL - IPEA, Cepal-Ipea, 2010.

IIRSA, Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana. Disponível em: <http://www.iirsa.org/index.asp?CodIdioma=POR>. Acesso em: 29 abr. 2012.

LAMOSO, Lisandra Pereira. “Neodesenvolvimentismo” Brasileiro: Implicações para Integração Regional no âmbito do Mercosul. *Soc. & Nat.*, Uberlândia, ano 24 n.3, p. 391-404, set./dez. 2012.

LEOPOLDI, Maria. *Estado, burguesia industrial e industrialização no segundo governo Vargas*. In: SZMRECSÁNYI, Tamás (Org.). *História Econômica do Brasil Contemporâneo*. 2 ed. revista. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo/Imprensa Oficial, 2002.

NYKO, Diego. Integração Regional, cooperação financeira e a atuação do BNDES na América do Sul no período recente. 2011. 118 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

PINHO NETO, Demosthenes Madureira de. A Estratégia Brasileira em Perspectiva Internacional. In: *O BNDES e o Plano de Metas*. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasil, 1996.

RODRÍGUEZ, Octavio. *O estruturalismo latino-americano*. Tradução de Maria Alzira Brum Lemos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SANTOS, U.; OLIVEIRA, F. Três fases da teoria Cepalina: Uma análise de suas principais contribuições ao pensamento econômico Latino-Americano. Análise,

Porto Alegre, v.19, n. 2, p. 4-17, 2008 Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/face/article/viewFile/2329/4152>. Acesso em: 20 abr. 2012.

SICSÚ, J.; PAULA, L.F.; MICHEL, R.; (Org.). *Novo-Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SCHERMA, Márcio Augusto. *O Banco Interamericano e o Brasil (1956 – 2006)*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2010.

TAUTZ, Carlos. et al. O BNDES é nosso. *Democracia Viva*, n. 31, Plataforma BNDES, Brasil, 2006. Disponível em: www.plataformabndes.gov.br. Acesso em: 19 abr. 2012.

VALOR ECONÔMICO. Ranking das 100 maiores. 2013. Disponível em: <http://www.valor.com.br/empresas/2801254/ranking-das-1000-maiores>. Acesso em: 30 mar. 2013.

Semelhanças e Diferenças entre a Operação Pan-Americana e a Aliança para o Progresso

Bruno Magno *
Diogo Ives *
Gustavo Feddersen *

RESUMO: Este artigo faz uma análise comparativa entre a Operação Pan-Americana (iniciativa brasileira idealizada pelo presidente Juscelino Kubitschek no final da década de 1950) e a Aliança para o Progresso (plano lançado pelo presidente estadunidense John Kennedy no início dos anos 60). Primeiramente, analisamos separadamente o contexto, as causas e as decorrências das duas iniciativas. Posteriormente, examinamos os documentos que as originaram, a fim de apontar suas semelhanças e diferenças. Conclui-se que as duas propostas tinham o mesmo objetivo, mas métodos diferentes para alcançá-lo. Ao passo que ambas buscavam barrar o comunismo na América Latina, a OPA enfatizou a necessidade de haver desenvolvimento econômico e articulação multilateral, enquanto a ALPRO estipulou um desenvolvimento tanto econômico quanto social sob a liderança dos Estados Unidos.

PALAVRAS-CHAVE: Operação Pan-Americana, Aliança para o progresso, Política externa brasileira.

* Bacharelado em Relações Internacionais (UFRGS) – bruno.magno@ufrgs.br.

* Bacharelado em Relações Internacionais (UFRGS) – diogoives@gmail.com.

* Mestrando em Estudos Estratégicos (UFRGS) – gustavo.feddersen@gmail.com.

1 Introdução

Este artigo faz uma análise comparativa entre a Operação Pan-Americana (OPA) e a Aliança para o Progresso (ALPRO), a fim de identificar em quais pontos essas iniciativas convergiram e divergiram. Para tanto, foi feita uma pesquisa a partir de fontes primárias, como documentos oficiais e pronunciamentos de chefes de Estado, complementada por notícias de imprensa e análises de estudiosos.

O trabalho organiza-se em três seções. Primeiramente, é analisada a Operação Pan-Americana, levando-se em consideração a conjuntura da época, os motivos de sua criação e as suas consequências. Em seguida, é feito um exame semelhante em relação à Aliança para o Progresso. Por fim, é feita uma análise comparada dos documentos nos quais foram expostos os programas de ambas as iniciativas.

2 A Operação Pan-Americana: causas e contexto

Segundo Antônio Lessa (2008), a Operação Pan-Americana demonstrou um amadurecimento da política externa do Brasil, e sua análise é fundamental para se compreender as inflexões da ação internacional do país e a expansão de seus horizontes. A iniciativa começou como uma troca de correspondências entre os presidentes Juscelino Kubitschek e Dwight Eisenhower, em uma tentativa de reverter o crescente quadro na América Latina de insatisfação com as iniciativas de cooperação feitas com os Estados Unidos, que, em certos momentos, cumulava em sentimentos antiamericanistas.

A principal linha de argumentação pela qual a diplomacia brasileira defendia a necessidade de revisão das relações entre o subcontinente latino-americano e os Estados Unidos estava na visão de que existia um paralelo entre o desenvolvimento econômico e a estabilidade sistêmica (FONSECA JR., 2011). Em outras palavras, não haveria como evitar a entrada de ideias subversivas ao sistema ocidental se a maioria do povo estivesse em estado de carência. A democracia não seria prioridade para uma população que não conseguia sustentar um padrão básico de vida.

Pode-se considerar como o início oficial da OPA o discurso proferido pelo presidente Kubitschek no Palácio do Catete, em 20 de junho de 1958, direcionado à nação brasileira e aos representantes diplomáticos dos Estados americanos. Sobre a então situação do Brasil no escopo das relações internacionais, o presidente afirmou:

Apesar das dificuldades de caráter econômico ligadas ao nosso processo de crescimento, já atingiu este país um grau, no plano espiritual e material, que é forçoso reconhecer-se-lhe, não apenas o direito, mas a obrigação de fazer-se ouvido. Não pode ele continuar aceitando passivamente as orientações e os passos de uma política com a qual não é cabível esteja apenas solidário de

modo quase automático, solidário por hábito ou simples consequência de posição geográfica. (BRASIL, 2007, p. 215)

Durante o discurso, nota-se o esforço do presidente em chamar a atenção, sempre de maneira diplomática, para o aparente descaso com que os Estados Unidos tratavam o desenvolvimento dos países da América Latina, preferindo focar-se na reconstrução dos países que foram palco da Segunda Guerra Mundial:

Assim, a América Latina, que também contribuíra para a vitória democrática, viu-se, em pouco, em situação econômica mais precária e aflitiva do que a das nações devastadas pela guerra e passou a constituir o ponto mais vulnerável da grande coligação ocidental. (BRASIL, 2007, p. 216)

Por fim, o presidente apontou as linhas de ação concretas que a Operação deveria seguir. Nota-se a preocupação em traduzir em prática o conteúdo apenas retórico observado nos esforços anteriores de cooperação:

Assim, deveria ser intensificado o *investimento pioneiro em áreas economicamente atrasadas* do continente, a fim de contrabalançar a *carência de recursos financeiros internos* e a *escassez do capital privado*. Simultaneamente, para melhorar a produtividade e, por conseguinte, a rentabilidade desse investimento, desdobrar-se-iam os *programas de assistência técnica*. De igual significação e de grande urgência seria a adoção de medidas capazes de *proteger o preço dos produtos de base* das excessivas e danosas flutuações que o caracterizam. Finalmente, deveríamos *atualizar os organismos financeiros internacionais*, mediante ampliação de seus recursos e liberalização de seus estatutos, com o objetivo de facultar-lhes maior amplitude de ação. Esses assuntos, e outros que mereçam ser propostos, deveriam encontrar o seu fóro próprio em reunião do mais alto nível político do continente, na qual, ao contrário do que tem acontecido, fôssem dadas soluções práticas, eficazes e positivas. (BRASIL, 2007, p. 217, grifo dos autores)

Destaca-se que as prioridades de JK eram todas de cunho econômico. Em uma notícia do periódico Time, de 1958, o mesmo ano do lançamento da OPA, podemos notar como se deu a recepção norte-americana do discurso de JK sobre a Operação:

In a major radio and TV speech, Brazil's President Juscelino Kubitschek last week called for a "meeting on the highest political level"—a hemisphere summit talk—to solve Latin America's "disease of underdevelopment." He dubbed the task of developing Latin America "Operation Pan American," and in effect appealed for a Marshall Plan to do the job. [...]

Until now the U.S. has been lukewarm to the idea of Pan American summit talks. Washington would prefer a meeting of foreign ministers for hard conference work, topping that meeting off with a symbolic gathering of Presidents afterward.

The U.S. view is widely understood; Brazilian Foreign Affairs Minister Jose Carlos de Macedo Soares resigned last week in protest over Kubitschek's call for presidential talks. (OPERATION..., 1958, grifo dos autores)

Posteriormente, em reunião com a Comissão Brasileira da Operação Pan-Americana, criada em agosto de 1958 para assessorar o governo no tema, o presidente Kubitschek fez um balanço dos efeitos que podiam ser notados dos esforços da OPA, dando ênfase ao interesse demonstrado por diversos países ocidentais na iniciativa brasileira. Abordou também a questão de como a Operação Pan-Americana, apesar do nome, não deveria ficar restrita ao continente, mas sim fazer parte de um esforço global contra o subdesenvolvimento:

Não desejamos, de modo algum, nos organizar em bloco fechado, hostilmente competitivo em relação a outros agrupamentos regionais. No que toca ao Governo brasileiro — e não penso incorrer em erro ao supor seja a mesma a posição de todos os Governos latino-americanos — a Operação Pan-Americana não exclui de modo algum, antes encara com simpatia e interesse, a possibilidade de uma intensificação da cooperação econômica com os países extracontinentais que nos possam trazer contribuição útil contra o subdesenvolvimento. (KUBITSCHEK, 1959 apud PINTO, 2010, p.35)

Sobre as consequências da Operação Pan-Americana, não houve efeitos concretos significativos além da criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Os Estados Unidos colocaram-se contrários à transformação da OPA em uma instituição permanente que pudesse reconhecer e levar adiante políticas de cooperação hemisférica (FONSECA JR., 2011). Além disso, insistiam que ajudas governamentais deveriam ser exceções, e não a regra. Washington não via com bons olhos a proposta de um plano Marshall para a América Latina, tentando imputar a ideia de que o desenvolvimento deveria acontecer por meio da iniciativa privada (SEWEL, 2010). Apesar dos baixos resultados, o advento da OPA trouxe mudanças significativas para o processo de formulação de política externa brasileira, com a incorporação de novas diretrizes que seriam resgatadas novamente em fase posterior, na administração de Jânio Quadros, com a criação da Política Externa Independente.

3 Aliança para o Progresso: a resposta estadunidense à OPA

O primeiro passo em direção a uma resposta estadunidense à Operação Pan-americana (OPA) foi tomada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA). Como resultado direto da OPA, foi instituído na OEA o Comitê dos 21, que possuía o objetivo de identificar os principais entraves para o desenvolvimento latino-americano e formular novas medidas de cooperação econômica entre estes países (MELO E SILVA, 1992, p. 37-40).

Após uma série de encontros, o comitê formulou a Ata de Bogotá de 1960. Este documento, que serviria de base no ano seguinte para a Aliança para o Progresso (ALPRO), adicionou à urgência do desenvolvimento econômico da OPA uma forte preocupação com o desenvolvimento social e a manutenção das instituições democráticas. Como pode ser observado nas passagens do preâmbulo da Ata:

RECOGNIZING that the interests of the American republics are so inter-related that sound *social and economic progress* in each is of importance to all and that lack of it in any American republic may have serious repercussions in others;

COGNIZANT of the steps already taken by many American republics to cope with the serious *economic and social problems* confronting them, but convinced that the magnitude of these problems calls for redoubled efforts by governments and for a new and vigorous program of inter-American cooperation;

RECOGNIZING that economic development programs, which should be urgently strengthened and expanded, may have a delayed effect on *social welfare*, and that accordingly early measures are needed to cope with *social needs*;

RECOGNIZING that the success of a cooperative program of *economic and social progress* will require maximum self-help efforts on the part of the American republics and, in many cases, the improvement of existing institutions and practices, particularly in the fields of taxation, the ownership and use of land, education and training, health and housing;

BELIEVING it opportune to give further practical expression to the spirit of Operation Pan America by immediately enlarging the opportunities of the people of Latin America for *social progress*, thus strengthening of their hopes for the future;

CONSIDERING it advisable to launch a program for *social development* in which emphasis should be given to those measures that meet *social needs* and also promote increases in productivity and strengthen economic development. (OEA, 1960, grifo dos autores)

Em consonância com o preâmbulo, boa parte da Ata de Bogotá foi dedicada a um detalhado plano para melhoria das condições de moradia, educação e saúde pública, além de propor uma reforma agrária. Apesar de reconhecer os objetivos da OPA, a questão do desenvolvimento econômico foi limitada à possível ampliação e extensão de empréstimos e no provimento de técnicos internacionais para a formulação de políticas fiscais, monetárias e comerciais mais eficientes:

III/1. Within the framework of Operation Pan America, the economic development of Latin America requires prompt action of exceptional breadth in the field of international cooperation and domestic effort comprising:

a. additional public and private financial assistance on the part of capital exporting countries of America, Western Europe, and international lending agencies within the framework of their charters, with special attention to:

i. the need for loans on flexible terms and conditions, including, whenever advisable in the light of the balance of payments situation of individual countries, the possibility of repayment in local currency,

ii. the desirability of the adequate preparation and implementation of development projects and plans, within the framework of the monetary, fiscal and exchange policies necessary for their effectiveness, utilizing as appropriate the technical assistance of inter-American and international agencies. (OEA, 1960)

Assim, estavam lançados os princípios básicos da futura Aliança para o Progresso: um programa com ênfase na assistência a problemas sociais e um compromisso menor com o desenvolvimento econômico, o qual seria supervisionado pela OEA. Além de ser uma resposta à OPA, essa formulação era uma reação à fracassada política estadunidense para Cuba, que havia culminado na invasão mal sucedida à Baía dos Porcos em 1961. O governo americano percebeu a necessidade de responder ao problema do subdesenvolvimento, ou então arcar com novas revoluções e a possibilidade de ter governos não amistosos em seu “quintal”. Essa preocupação pode ser observada no relatório do Assistente Especial para Assuntos Latino-Americanos do presidente Kennedy, Arthur Schlesinger Jr., de 10 de março de 1961:

O argumento é que a América Latina está irrevogavelmente comprometida com a causa da modernização. Este processo de modernização não poderá ter lugar sem uma drástica revisão da estrutura agrária semi-feudal que prevalece em muitas partes do subcontinente. Esta revisão pode vir de duas maneiras: através de uma revolução de classes médias ou através de uma revolução operário-camponesa (comunista ou peronista). Obviamente, é do interesse dos Estados Unidos promover uma revolução das classes médias. Infelizmente a oligarquia proprietária de terras não entende a gravidade de sua própria situação. Ela constitui a grande barreira para uma revolução das classes médias e, ao impedir a revolução das classes médias, ela pode trazer a revolução proletária. [...]

A América Latina está esperando ansiosamente por novas iniciativas de Washington. A eleição do presidente Kennedy e o retorno dos democratas ao poder deram origem a enormes expectativas ao longo do continente.

[...] A atmosfera está preparada para milagres. Existe conseqüentemente perigo real de que a intensidade das atuais expectativas possa levar a futuros desapontamentos – embora eu esteja seguro de que se o governo dos Estados Unidos apresentar algum interesse e programa desenvolvido de modo razoável, este atual humor vai continuar. (SCHLESINGER Jr.; 1961 apud SILVA, 2008, p. 42-43)

Esta visão mais ampla de modernização, que não se restringia à industrialização ao reconhecer a importância do desenvolvimento social, estava alinhada com o pensamento em voga dos acadêmicos de Ciências Sociais estadunidenses. Diversos expoentes da área atuavam como assessores de Kennedy. Dentre estes, talvez o mais relevante seja Walt Whitman Rostow, Conselheiro de Segurança Nacional do presidente. Rostow é autor de *The Stages of Economic Growth: A non-communist manifesto*, relatório no qual expõe sua teoria, mais conhecida como o modelo do “take-off”, ou arranque, na qual a ALPRO se baseou (LANTHAM, 1998, p. 199-200).

O modelo do arranque propõe que o caminho de uma nação da base do subdesenvolvimento para o topo do desenvolvimento ocorre através de etapas universais, comuns a todos os países. Nesse sentido, os grandes países da América Latina, como Brasil e México, estariam no meio da escala, isto é, no limiar de um “arranque rostoviano” (LANTHAM, 1998, p. 209). Pensava-se que os Estados Unidos podiam auxiliar os países latino-americanos a escalar as etapas restantes em direção ao desenvolvimento e, com isso, afastariam a ameaça de uma revolução comunista campesino-operária. Tal revolução seria inibida pela ampliação e fortalecimento gradual da classe média urbana através da abolição de estruturas sociais arcaicas, da reforma agrária, de investimentos em educação, moradia e saúde, além da reforma da estrutura fiscal e tributária do Estado. Como afirma Schlesinger Jr. no mesmo relatório:

[The Kennedy administration could engineer a] “middle class revolution where the processes of economic modernization carry the new urban middle class into power and produce, along with it, such necessities of modern technical society as constitutional government, honest public administration, a responsible party system, a rational land system, and an efficient system of taxation.” (SCHLESINGER Jr, 1961 apud LANTHAM, 1998, p 210)

Em 13 de março de 1961, três dias após a publicação daquele relatório, o presidente Kennedy lançou oficialmente a Aliança para o Progresso em um discurso na Casa Branca para diplomatas latino-americanos. Neste discurso, Kennedy reconheceu as falhas de políticas estadunidenses anteriores para a América Latina e conclamou as nações americanas a uma revolução baseada nos ideais de Washington e Bolívar:

We meet together as firm and ancient friends, united by history and experience and by our determination to advance the values of American civilization. For this new world of ours is not merely an accident of geography. Our continents are bound together by a common history-the endless exploration of new frontiers. Our nations are the product of a common struggle -the revolt from colonial rule. And our people share a common heritage -the quest for the dignity and the freedom of man.

As a citizen of the United States let me be the first to admit that we North Americans have not always grasped the significance of this common mission, just as it is also true that many in your own countries have not fully understood the urgency of the need to lift people from poverty and ignorance and despair. But we must turn from these mistakes-from the failures and the misunderstandings of the past-to a future full of peril but bright with hope. [...]

If we are to meet a problem so staggering in its dimensions, our approach must itself be equally bold, an approach consistent with the majestic concept of Operation Pan America. Therefore I have called on all the people of the hemisphere to join in a new Alliance for Progress, a vast cooperative effort, unparalleled in magnitude and nobility of purpose, to satisfy the basic needs of the American people for homes, work and land, health and schools [...].

To achieve this goal political freedom must accompany material progress. Our Alliance for Progress is an alliance of free governments -and it must work to eliminate tyranny from a hemisphere in which it has no rightful place. [...]

This political freedom must be accompanied by social change. For unless necessary social reforms, including land and tax reform, are freely made, unless we broaden the opportunity of all of our people, unless the great mass of Americans share in increasing prosperity, then our alliance, our revolution, our dream, and our freedom will fail. But we call for social change by free men-change in the spirit of Washington and Jefferson, of Bolivar and San Martin and Marti-not change which seeks to impose on men tyrannies which we cast out a century and a half ago. Our motto is what it has always been-progress yes, tyranny no. (ESTADOS UNIDOS, 1961)

Neste discurso, nota-se a clara intenção de Kennedy em demarcar diferenças com a OPA e com o discurso revolucionário de Cuba. Fica evidente também a faceta de propaganda da ALPRO. Segundo Gil Vicente da Silva (2008, p. 44-47), um dos objetivos do programa era promover o isolamento diplomático de Cuba ao criar uma eficiente propaganda anticomunista, com a intenção de fazer frente à publicidade de supostos avanços sociais cubanos. Durante o seu governo, Kennedy insistiria nesse discurso “revolucionário”, como fez em sua viagem pelos

países latino-americanos em dezembro de 1961 (WESTERN HEMISPHERE BUREAU, 2011, vídeo). Para seus adversários, entre eles o notório David Rockefeller, tal discurso era excessivamente progressista, não lidava apropriadamente com a ameaça comunista e ia além das necessidades de “estabilidade” dos empresários estadunidenses na América Latina (SILVA, 2008, p. 98-99).

Em agosto de 1961, foi lançada a Carta de Punta del Este, que descreveu formalmente o conteúdo da ALPRO e a incorporou à estrutura da OEA. A Carta, que não apresentou grandes mudanças com relação à Ata de Bogotá – como será visto na seção a seguir –, significou um grande avanço na política externa estadunidense para a América Latina. Washington reconheceu, no apoio para vencer o subdesenvolvimento e na manutenção das instituições democráticas, a melhor maneira de manter o hemisfério ocidental unido.

Entretanto, com a crise dos mísseis cubanos de outubro de 1962, os adversários da ALPRO ganharam voz nos Estados Unidos. Os projetos da ALPRO foram praticamente congelados e os Estados Unidos retomaram seu apoio às ditaduras latino-americanas, reconhecendo que esta seria a melhor fórmula para conter a “ameaça comunista”. Dessa forma, a América Latina deixou mais uma vez de fazer parte das prioridades da política externa estadunidense e, em 1973, a OEA constatou o fracasso da ALPRO, suspendendo o programa indefinidamente.

4 Convergências e divergências entre a OPA e a ALPRO

O programa da Operação Pan-Americana (OPA) jamais foi apresentado de modo expresso e acabado por JK. Ainda que a proposta de criação tenha sido sua, os ideais e objetivos do programa foram sendo construídos através de sucessivas reuniões diplomáticas e trocas de correspondências com outros países ao longo de 1958. A partir de novembro daquele ano, o Comitê dos 21, formado no âmbito da OEA, passou a se ocupar da formulação prática do plano. O órgão se reuniu três vezes: em Washington, de novembro a dezembro de 1958; em Buenos Aires, em maio de 1959; e em Bogotá, em setembro de 1960. Em março de 1961, John Kennedy apresentou a Aliança para o Progresso (ALPRO), sua versão da OPA. A ALPRO foi formalmente descrita na Carta de Punta del Este, de 17 de agosto de 1961.

O próprio ato de criação da ALPRO marcou a primeira divergência evidente com a proposta brasileira. Kennedy decidiu lançar uma política com nome próprio, em vez de abraçar a proposta brasileira, que estava em discussão havia três anos no continente. Lacerda (2004) afirma que, após a Revolução Cubana, era importante para os Estados Unidos marcarem uma mudança de posição na política externa para a América Latina. Eisenhower havia reagido muito lentamente às proposições da OPA, que alertavam para o perigo de ocorrer um episódio como o cubano caso a

pobreza não fosse remediada. Cabia a Kennedy, assim, mostrar uma posição mais propositiva com relação à superação do subdesenvolvimento latino-americano.

No discurso de apresentação da ALPRO feito a diplomatas latino-americanos em 13 de março de 1961, Kennedy declarou que “[...] nossa iniciativa precisa ser igualmente ousada, além de consistente com o majestoso conceito de Operação Pan-Americana” (ESTADOS UNIDOS, 1961). Ao reduzir a Operação Pan-Americana a um conceito, confundido com pan-americanismo, Kennedy procurava separar o presente do passado. O Comitê dos 21 reunia-se desde 1958 e já havia estabelecido diversas orientações práticas para a OPA, tendo evoluído muito além de um conceito. No entanto, apresentar uma política revestida de inovação, que reagia à Revolução Cubana, mostrava uma postura de liderança maior do que reconhecer que o governo de Eisenhower havia errado ao não tratar a OPA com maior disposição. O gesto se opunha ao que JK ambicionava: dar prestígio e peso político internacional ao Brasil. O projeto do presidente brasileiro deixava de ter uma marca sua, uma vez que Kennedy encampava a autoria de uma política continental e ganhava o protagonismo.

JK tinha uma clara disposição em dar prioridade aos países latino-americanos na construção das propostas da sua iniciativa. Ao longo de todo o processo de negociações, o governo brasileiro estimulou o diálogo multilateral. JK queria evitar que Washington ditasse uma política unilateral, além de inibir acusações de que o Brasil tinha propósitos hegemônicos, caso negociasse apenas com os Estados Unidos. Sua ideia sempre foi mostrar a OPA como uma proposta coletiva. Cerca de vinte dias após enviar a primeira carta a Eisenhower, o presidente brasileiro já buscava o apoio do colega argentino, Arturo Frondizi:

Chegou o momento de caminharmos todos juntos na tentativa de fazer do pan-americanismo alguma coisa a mais do que uma simples, embora veemente aspiração. [...] O ministro Mário Gibson Barbosa, portador desta [carta], está suficientemente habilitado para esclarecer a Vossa Excelência as ideias e intenções do meu governo, relativas a um esforço comum em prol da revisão das linhas mestras da política continental. (BRASIL, 2007, p. 213-214)

O entusiasmo de JK por uma atuação multilateral certamente não foi bem-visto por Washington, que era colocado sob uma pressão coletiva. A ALPRO reafirmaria a posição privilegiada dos Estados Unidos em estabelecer os termos que lhe conviessem na política continental, coibindo a articulação regional. A proposta norte-americana foi apresentada de modo pronto pelos Estados Unidos às nações latino-americanas no discurso de Kennedy acima mencionado.

Meses após o pronunciamento na Casa Branca, Washington convocou uma Reunião Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES), realizada de 5 a 17 de agosto de 1961, em Punta del Este, para detalhar e

lançar oficialmente a ALPRO. Com essa convocatória, os Estados Unidos estavam preterindo o espaço de discussão do Comitê dos 21, onde poderiam ter dado continuidade às negociações da OPA.

Apesar das divergências nos processos de formulação, muito do conteúdo programático da ALPRO foi herdado das discussões da OPA. A essência das duas políticas, expressa nas fontes documentais, era a mesma: combater a pobreza da América Latina através de uma ação multilateral, baseada no auxílio dos Estados Unidos, para que a região resistisse ao comunismo. Ambos os programas defendiam a preservação de valores ocidentais, como a liberdade individual e o regime político democrático.

A forma com que a ajuda às nações latino-americanas deveria ser pensada foi um ponto de convergência entre a OPA e a ALPRO. Para o governo de JK, era imprescindível que a política continental levasse em consideração as necessidades específicas de cada país latino-americano:

O governo brasileiro é o primeiro a reconhecer que cada país americano apresenta características próprias e peculiaríssimas de que somente o governo, os estadistas e os técnicos desse mesmo país podem ajuizar com segurança e com autoridade. (BRASIL, 2007, p. 235)

Os Estados Unidos mantiveram a ideia de respeito às especificidades de cada país na ALPRO. Toda ajuda externa partiria de demandas feitas a partir de programas nacionais de desenvolvimento, formulados por cada governo, que seriam os responsáveis por determinar as áreas prioritárias de investimento no seu país. Conforme a Carta de Punta del Este, que estipulou oficialmente a ALPRO:

T.II/C.II. 1. Os países latino-americanos signatários concordam em introduzir ou fortalecer sistemas para a preparação, execução e revisão periódica de programas nacionais para o desenvolvimento econômico e social que sejam consistentes com os princípios, objetivos e requerimentos contidos neste documento. Os países latino-americanos signatários devem formular, se possível em até dezoito meses, programas de desenvolvimento de longo prazo. (OEA, 1961)

No entanto, apesar de as demandas serem reivindicadas nacionalmente, os Estados Unidos garantiram um poder de decisão sobre os auxílios prestados, o que contrariava os interesses brasileiros. A Carta de Punta del Este estipulou a criação de um painel de nove especialistas técnicos que, em comissões de trios, estudariam os programas de desenvolvimento e poderiam sugerir mudanças juntos aos respectivos governos. A superioridade técnica dos Estados Unidos certificaria que muitos dos especialistas do painel fossem seus cidadãos. Estabelecia a Carta:

T.II/C.V. 2. O Conselho Interamericano Econômico e Social (CIAS), em associação ao secretário-geral da OEA, o presidente do BID e a secretaria

executiva da CEPAL, apontará um painel de nove especialistas de alto-nível, com base exclusiva em experiência, habilidade técnica e competência nos vários aspectos econômicos e sociais de desenvolvimento. Os especialistas poderão ser de qualquer nacionalidade, apesar de que, se forem de origem latino-americana, uma distribuição geográfica equitativa será observada. Eles estarão ligados ao CIAS, porém gozarão de completa autonomia na execução de suas tarefas. Não poderão ter outra posição remunerada. Seus mandatos serão de três anos, podendo ser renovados.

T.II/C.V. 3. Todo governo, se desejar, poderá apresentar seu programa de desenvolvimento econômico e social para consideração de um comitê ad hoc, composto por três membros extraídos do painel de especialistas. [...]

T.II/C.V. 4. O comitê estudará o programa de desenvolvimento, trocará opiniões com o governo interessado a respeito de possíveis modificações e, com o consentimento do governo, reportará suas conclusões ao BID e a outros governos e instituições que podem estender assistência financeira e técnica para a execução do programa. (OEA, 1961)

As semelhanças entre as ações práticas que Brasil e Estados Unidos propuseram nos seus programas para gerar desenvolvimento econômico na América Latina são significativas. Conforme correspondência enviada às embaixadas americanas, em 12 de agosto de 1958, o governo brasileiro estipulou seis pontos básicos a serem considerados pelos demais países na elaboração da OPA:

1. Estudo e adoção de medidas que favoreçam a aplicação do capital privado dos países industrializados em áreas subdesenvolvidas ou semidesenvolvidas; e mobilização e utilização mais efetiva do capital privado disponível para as economias subdesenvolvidas.
2. Aumento do volume e facilitação das condições dos empréstimos das entidades internacionais de crédito público, ou criação, no plano interamericano, de órgãos de financiamento, visando ao mesmo objetivo.
3. Estudo e execução de outras medidas tendentes a fortalecer as economias internas, principalmente pelo combate à inflação e estímulo à poupança e aos investimentos.
4. Estudo e execução de medidas que permitam disciplinar equitativamente o mercado dos produtos de base.
5. Estudo das medidas conjuntas a serem adotadas para enfrentar os problemas suscitados pela formação de grandes blocos econômicos, tais como o do chamado “Mercado Comum Europeu”; estudos e medidas conducentes ao estabelecimento de mercados regionais no continente.

6. Ampliação e diversificação dos programas de assistência técnica, com a utilização de todos os recursos disponíveis nesse campo. (BRASIL, 2007, p. 240)

Na ALPRO, foram incluídos pontos que se relacionavam com as seis propostas brasileiras. À primeira, a respeito da expansão do capital privado estrangeiro, não foi dado um tratamento especialmente enfático na Carta de Punta del Este, já que os Estados Unidos priorizariam a utilização de fundos públicos, mas o tema foi mencionado:

T.II/C.1. As repúblicas americanas reconhecem que, para atingir os objetivos aqui descritos, será necessário: [...] 4. Que os países latino-americanos obtenham assistência financeira externa adequada, [...] e que, no apoio a propostas bem planejadas, [...] uma oferta de capital de todas as fontes externas seja disponibilizada aos países latino-americanos nos próximos 10 anos de ao menos 20 bilhões de dólares [...]. A maior parte dessa quantia deve ir para fundos públicos.

T. IV/C.1. 1. O desenvolvimento econômico e social da América Latina requererá uma grande quantidade de assistência financeira pública e privada por parte de países exportadores de capital, incluindo os membros do Grupo de Assistência ao Desenvolvimento [...]. (OEA, 1961)

O segundo ponto da proposta brasileira tratava do aumento dos recursos públicos internacionais para empréstimos (também propunha a criação de um banco regional, o que foi realizado com a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, em 1959, antes, portanto, da Carta de Punta del Este). O documento da ALPRO estimulou a cooperação de agências de empréstimo internacionais:

T.III. 9. [...] Com respeito a financiamentos regionais destinados a mecanismos de integração, a cooperação do BID deve ser buscada para se obter contribuições extrarregionais [...].

T. III. 10. Um dos meios possíveis de tornar efetiva a política de financiamento da integração latino-americana seria atuar junto ao FMI e a outras fontes financeiras que forneçam meios de solucionar problemas temporários no balanço de pagamentos [...]. (OEA, 1961)

A terceira questão cuja inclusão na OPA foi sugerida pelo Brasil dizia respeito a medidas internas para fortalecer as economias, como combate a inflação e estímulo à poupança. A Carta de Punta del Este tratou desses aspectos como segue:

T.I As repúblicas americanas concordam em trabalhar pela conquista dos objetivos fundamentais seguintes: [...] 10. Manter preços estáveis, evitando inflação ou deflação e os consequentes problemas sociais e a má distribuição

de renda, sempre tendo em mente a necessidade de taxas de crescimento adequadas.

T.II/C.2. 2. Os programas de desenvolvimento nacional devem incorporar esforços direcionados a: [...] d) Mobilização e uso de recursos financeiros de modo mais eficiente, racional e equitativo através de reformas tributárias, incluindo taxações justas e adequadas a grandes rendas e propriedades, além de aplicação de medidas para aperfeiçoar a administração fiscal. Os programas de desenvolvimento devem incluir [...] medidas para manter a estabilidade dos preços, criar facilidades na concessão de créditos a taxas de juros razoáveis e encorajar a poupança privada. (OEA, 1961)

As medidas para disciplinar o mercado de produtos primários, quarta reivindicação feita pelo governo brasileiro, foram amplamente tratadas na formulação da ALPRO:

T.IV/C.1. a) Os signatários importadores devem reduzir e, se possível, eliminar todas as restrições e práticas discriminatórias que afetam o consumo e a importação de produtos primários.

T.IV/C.1. c) Os países produtores devem formular planos de produção e exportação, levando em consideração efeitos no mercado mundial e necessidades de aperfeiçoar mecanismos e programas internacionais de estabilização.

T.IV/C.1. d) Os países signatários devem adotar todas as medidas necessárias para desenvolver estudos tecnológicos acerca de novos usos e produtos com base nas commodities primárias mais importantes das suas economias.

T.IV/C.1. e) Os países signatários devem reduzir e, se possível, eliminar subsídios a exportações e outras medidas que causam instabilidade nos mercados de produtos primários [...]. (OEA, 1961)

O quinto ponto, a respeito do estabelecimento de mercados regionais e de medidas de defesa em relação a blocos extrarregionais, foi contemplado nos seguintes itens:

T.III. 2. O processo de integração [econômica da América Latina] pode ser intensificado e acelerado não apenas pela especialização resultante [...] da liberalização do comércio como também pelo uso de instrumentos como acordos de complementaridade produtiva [...].

T.III. 4. Para facilitar a integração econômica na América Latina, é aconselhável a formação de relações entre a Associação Latino-Americana de Livre Comércio e o grupo de países membros do Tratado de Integração Econômica Centro-Americana [...].

T.IV/C.II. 1. Os países signatários devem coordenar esforços conjuntos objetivando: [...] c) pôr fim a acordos preferenciais e outras medidas que limitam o consumo mundial de produtos primários latino-americanos e o seu acesso a mercados internacionais, especialmente os mercados nos países da Europa Ocidental em processo de integração econômica, e os de países com economias planificadas. (OEA, 1961)

Por fim, o aumento e a diversificação de fontes de assistência técnica, sexta proposta brasileira, também ficaram garantidos na ALPRO:

T.II/C.IV. 3. Os Estados Unidos darão auxílio em projetos de assistência técnica propostos por um país participante ou pela Secretaria Geral da OEA no propósito de: a) providenciar especialistas [...]; b) executar [...] estudos e investigações de campo [...]; c) promover reuniões de especialistas e representantes oficiais a respeito de desenvolvimento e problemas relacionados.

T.II/C.V. 1. Para conceder assistência técnica na execução dos programas de desenvolvimento, se solicitado pelas nações signatárias, a OEA, a CEPAL e o BID trabalharão para fortalecer suas atividades de coordenação nessa área, a fim de se fazer disponível um grupo de especialistas que facilite a implementação desta Carta. Os países signatários também buscarão assistência técnica de agências especializadas da ONU para o mesmo propósito. (OEA, 1961)

A Carta de Punta del Este diferenciou-se das propostas brasileiras ao incluir mudanças sociais estruturais nos objetivos a serem perseguidos para o desenvolvimento latino-americano, tais como:

T.I 6. Encorajar, conforme as características de cada país, programas de reformas agrárias amplas que levem à transformação efetiva, onde necessária, de estruturas injustas [...].

T.I. 7. Eliminar o analfabetismo adulto e, em 1970, assegurar, como mínimo, o acesso a seis anos de educação primária para cada criança em idade escolar na América Latina; modernizar e expandir os ensinos primário, secundário e superior; fortalecer a capacidade de pesquisa básica e aplicada.

T.I 8. Aumentar a expectativa de vida ao nascer para no mínimo 5 anos e aumentar a habilidade de aprender e produzir através da melhora da saúde individual e pública. [...] Fornecer oferta adequada de água potável e esgoto para não menos do que 70% da população urbana e 50% da população rural. [...] Controlar doenças transmissíveis [...] e erradicá-las, especialmente a malária.

T. I. 9. Aumentar a construção de casas de baixo custo para famílias de baixa renda para superar o déficit habitacional [...]. (OEA, 1961)

Propostas de melhoria social nunca constaram nos documentos brasileiros que idealizaram a OPA. Enquanto a prioridade de JK eram questões estritamente econômicas, Kennedy colocou os problemas sociais no mesmo nível de importância. Essa postura pode ser resumida no seguinte trecho da Carta: “Ao avaliar o grau relativo de desenvolvimento, serão considerados não apenas os níveis médios de renda real e produto per capita, mas também índices de mortalidade infantil, analfabetismo e ingestão calórica diária per capita”. (OEA, 1961)

5 Conclusão

A Operação Pan-Americana foi uma proposta do governo brasileiro para reorientar as relações entre a América Latina e os Estados Unidos. Defendia que o combate ao subdesenvolvimento latino-americano era condição básica para a consecução dos interesses continentais dos Estados Unidos, isto é, afastar o perigo soviético. Uma articulação regional foi construída para cobrar de Washington mais capital, assistência técnica e condições comerciais vantajosas. Entretanto, medidas concretas esbarraram no conservadorismo estadunidense, que não desejava criar um Plano Marshall para a América Latina. Ainda assim, para a diplomacia brasileira, a OPA representou o estabelecimento de novas diretrizes na utilização da política externa como ferramenta de combate ao subdesenvolvimento, que seriam retomadas na Política Externa Independente de Jânio Quadros.

O descaso dos Estados Unidos com as demandas da OPA pagou um alto preço com a Revolução Cubana. A ALPRO surgiu então como uma resposta de Washington à nova conjuntura. Além de assistência econômica, a iniciativa propunha transformações de cunho social para superar a pobreza, em conformidade com o pensamento acadêmico da época. Apesar de ter o objetivo de sanar décadas de negligência dos Estados Unidos com a América Latina, este esforço foi efêmero e não conseguiu atender as expectativas dos governos latino-americanos. O seu aspecto mais inovador, que dizia respeito ao estímulo à reforma agrária, foi refutado após a Crise dos Mísseis Cubanos. Já durante o governo de Lyndon Johnson, os compromissos da ALPRO com o desenvolvimento e com as instituições democráticas foram esquecidos, culminando no apoio aos regimes de segurança nacional na América Latina.

A OPA e a ALPRO buscaram essencialmente o mesmo objetivo, mas tiveram divergências significativas nas suas formulações. Ao apresentarem uma proposta própria, os Estados Unidos mostraram um claro interesse em se colocarem como líderes únicos de uma política continental, na qual teriam poder de decisão sobre os auxílios que seriam concedidos. Essas posturas eram contrárias à ideia brasileira de uma formulação multilateral da OPA, que privilegiasse a América Latina nas discussões. Ainda assim, Washington incluiu na ALPRO os principais pensamentos

que o governo brasileiro julgava necessários para a superação do subdesenvolvimento latino-americano. Entretanto, deu importância a iniciativas de caráter social, que jamais haviam sido deliberadas pelo governo brasileiro. Assim, enquanto os formuladores brasileiros da OPA pensaram em um desenvolvimento *econômico* da América Latina, os Estados Unidos propuseram um desenvolvimento *sócio-econômico* para a região.

Similarities and Differences between the Operation Pan America and the Alliance for Progress

ABSTRACT: A comparative analysis is made between the Operation Pan America (Brazilian initiative conceived by President Juscelino Kubitschek in the late '50s) and the Alliance for Progress (plan launched by U.S. President John Kennedy in the early '60s). First we analyze separately the context, causes and derivations of the two initiatives. Subsequently, we examine their founding documents in order to point out their similarities and differences. We conclude that the two proposals had the same goal but different methods to reach it. Both aimed to avoid the spread of communism in Latin America, but OPA emphasized the need for economic development and multilateral working, while ALPRO stipulated both an economic and a social development under the leadership of the United States.

KEYWORDS: Operation Pan America, Alliance for Progress, Brazilian foreign policy.

Referências

BRASIL. *Cadernos do CHDD*. Ano 6, n. 10, primeiro semestre, 2007, p. 203-299.

ESTADOS UNIDOS. *Discurso de Kennedy a diplomatas latino-americanos em 13 de março de 1961*. Internet Modern History Sourcebook. Disponível em: <http://www.fordham.edu/halsall/mod/1961kennedy-afp1.html>. Acesso em: 18 nov. 2012.

FONSECA JR., Gelson. *Notes on the Evolution of Brazilian Multilateral Diplomacy*. Global Governance, v. 17, 2011.

KUBITSCHKEK, Juscelino. *Balaceando a Política Externa Continental, em Reunião da Comissão Brasileira da Operação Pan-Americana, no Palácio Itamarati*. Rio de Janeiro, 6 de dezembro de 1959. APUD PINTO, Luíza Helena Nunes. *Discursos Selecionados do Presidente Juscelino Kubitschek*. Brasília: FUNAG, 2010.

KUBITSCHKEK, Juscelino. *Discurso à Nação e aos representantes diplomáticos dos Estados Americanos acreditados junto ao Governo Brasileiro*. Rio de Janeiro, 20 de junho de 1958. In PINTO, Luíza Helena Nunes. *Discursos Seleccionados do Presidente Juscelino Kubitschek*. Brasília: FUNAG, 2010.

LACERDA, Gustavo Biscaia de. *Panamericano entre a segurança e o desenvolvimento: a Operação Pan-Americana e a Aliança para o Progresso*. Curitiba, 2004. Disponível em: <http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/3721/GustavoBLacerdavers%C3%A3o%20final.pdf?sequence=1>. Acesso em: 18 nov. 2012.

LANTHAM, Michael E. *Ideology, Social Science, and Destiny: Modernization and the Kennedy-Era Alliance for Progress*. *Diplomatic History*, v. 22, n. 2 (Primavera 1998). p 199-229.

LESSA, Antônio Carlos. Há cinquenta anos a Operação Pan-Americana. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2008, v. 51.

MELO E SILVA, Alexandra. *A Política Externa de JK: Operação Pan-Americana*. Rio de Janeiro: CPDOC, 1992. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6597/799.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 nov. 2012.

OEA. *Carta de Punta del Este (1961)*. Yale Law School. Disponível em: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/intam16.asp. Acesso em 18 de novembro de 2012.

_____. *Bogotá Act (1960)*. Yale Law School. Disponível em: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/intam08.asp. Acesso em: 19 de nov. 2012.

OPERATION PAN AMERICAN. *Time*, v. 71, n. 26, p. 29. 1958.

SCHLESINGER Jr, Arthur. *Report to the President of the Latin American Mission*. apud SILVA, Gil Vicente da. *A Aliança para o Progresso no Brasil: De propaganda anticomunista a instrumento de intervenção política (1961-1964)*. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em História. UFRGS. 2008

_____. *Report to the President of the Latin American Mission*. In: LANTHAM, Michael E. *Ideology, Social Science, and Destiny: Modernization and the Kennedy-Era Alliance for Progress*. *Diplomatic History*, v. 22, n. 2 (Spring 1998). p. 199-229.

SEWELL, Bevan. Early Modernisation Theory? The Eisenhower Administration and the Foreign Policy of Development in Brazil. *English Historical Review*, v. CXXV n. 517, 2010.

SILVA, Gil Vicente da. *A Aliança para o Progresso no Brasil: De propaganda anticomunista a instrumento de intervenção política (1961-1964)*. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em História. UFRGS. 2008.

WESTERN HEMISPHERE BUREAU. *President John F. Kennedy and the Alliance for Progress*. Internet video, cortesia da JFK Library Foundation. 2011. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=7Co6rjlprsg>. Acesso em: 18 nov. 2012.

ZANELLA, Cristine Koehler. *A Cooperação Sul-Sul em Ação: Análise dos Impactos Socioeconômicos e Ambientais do Centro de Coleta e Tratamento de Resíduos Sólidos em Carrefour Feuilles (Porto Príncipe – Haiti)*. Ijuí, 2012: Editora Unijuí.

Inaê Siqueira de Oliveira *

O estudo da cooperação Sul-Sul a partir de uma perspectiva teórica é bastante desenvolvido na literatura acadêmica do Brasil. Há uma vasta e qualificada gama de materiais de estudo sobre aspectos conceituais da Cooperação Sul-Sul (PINO, 2013) e política externa brasileira para Cooperação Sul-Sul (SARAIVA, 2007; SILVA, ANDRIOTTI, 2012), por exemplo. Na intersecção entre a perspectiva teórica e a empírica, há materiais sobre a diferentes casos de articulação Sul-Sul, como por exemplo a cooperação técnica entre Brasil-África (MILHORANCE, 2013) e a CPLP (COELIN, 200x).

O livro *A Cooperação Sul-Sul em Ação*, por sua vez, aborda o tema da cooperação horizontal com enfoque na perspectiva predominantemente empírica, menos comum no estudo das Relações Internacionais. A proposta é descrever, por meio de um estudo de caso apoiado em análise qualitativa de dados, os impactos socioeconômicos e ambientais de um projeto – o Centro de Coleta e Tratamento de

* Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bolsista de Iniciação Científica da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Direito GV) no período 2013/2014. Bolsista de Iniciação Científica CNPq-UFRGS 2014/2015. Participa no grupo de pesquisa CNPq “Direito, Globalização e Desenvolvimento”, vinculado à Faculdade de Direito da UFRGS. Contato: oliveira.inae@gmail.com

Resíduos Sólidos em Carrefour Feuilles (CCTRS) – financiado pelo Fundo Índia, Brasil e África do Sul para o Alívio da Fome e da Pobreza (Fundo IBAS) no Haiti.

À primeira vista, pode parecer que a abordagem dada ao tema cooperação Sul-Sul no livro opõe-se à profícua literatura acadêmica de viés teórico que existe sobre o assunto. Estudo de caso e construção teórica, entretanto, são abordagens diferentes que podem – e, até mesmo, devem – interagir e se complementar. O livro de Zanella, inclusive, é mais bem aproveitado quando a ele se chega conhecendo previamente conceitos e tópicos de discussão relacionados ao tema cooperação Sul-Sul, já que ele, por ter um caráter monográfico e voltado ao estudo de caso, não traz explicações sobre conceitos cujo domínio é necessário para uma melhor compreensão do texto.

A principal contribuição do livro, por óbvio, não repousa no estudo de caso *per se*, e sim na realização da análise empírica dos impactos de uma iniciativa de cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento. Em função de sua metodologia, a pesquisa que deu origem ao livro traz subsídios que podem ser utilizados para contribuir com discussões sobre a dimensão concreta da cooperação entre países do Sul.

Para analisar os impactos econômicos e ambientais do projeto financiado pelo Fundo IBAS, o livro foi estruturado em quatro seções. Disso resulta uma organização coerente de texto, ainda que falte densidade no tratamento de algumas matérias (especialmente as teóricas) e que leitores menos afeitos à estatística possam se ressentir pelo tecnicismo de alguns argumentos.

Na introdução, discutem-se algumas teorias sobre desenvolvimento e fixa-se o marco teórico do trabalho, baseado em Sergio Boisier e Gunnar Myrdal.

No primeiro capítulo, dedicado a descrever o cenário macroeconômico do Haiti e a dar ciência ao leitor do panorama local de desenvolvimento, a autora recorre especificamente a Myrdal e utiliza o “princípio da causação circular e acumulativa”, por ele enunciado, como marco teórico para analisar o contexto socioeconômico recente (a partir dos anos 1990) no Haiti. A análise do contexto socioeconômico é complementada pelo recurso a indicadores como Produto Interno Bruto (PIB), PIB *per capita*, Paridade do Poder de Compra (PPC), Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e dados sobre balança comercial e comércio exterior. A partir desses indicadores desenha-se o panorama da situação em que vive o país que, conforme as Nações Unidas, é o mais pobre do hemisfério Oeste (PNUD, 2013).

Não obstante desenhar a realidade haitiana em termos macroeconômicos, Zanella também descreve aspectos pontuais da realidade do país. Descreve a autora que na capital do Haiti, Porto Príncipe, desde antes do terremoto de 2010, não existem serviços públicos como coleta sistemática de lixo e fornecimento de luz elétrica, por exemplo. Como resultado, resíduos de toda natureza acumulavam-se nas ruas e a pequena parcela da população que tinha acesso à energia elétrica a obtinha por meio de geradores movidos a óleo diesel. Para a cocção de alimentos, a principal fonte de energia era – e tudo indica que ainda

seja – o carvão vegetal. Ao problema social decorrente da extrema miséria na qual vivia a população haitiana, por conseguinte, somava-se o problema ambiental decorrente da falta de tratamento do lixo e do uso de fontes poluentes de energia elétrica.

Esses elementos factuais apresentados no primeiro capítulo são necessários para que se dimensione o significado do CCTRS, iniciativa financiada pelo Fundo IBAS e realizada sob os auspícios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no contexto local. Esse é o tema do segundo capítulo e núcleo da pesquisa que ensejou o livro. Os impactos da implementação do CCTRS sobre a população local são apresentados – e nisso reside o mérito do trabalho – por meio de dados coletados em pesquisa de campo, com os sujeitos diretamente envolvidos na execução do projeto. A autora recorreu a entrevistas semiestruturadas e à estatística descritiva para argumentar que a criação de um centro para coleta e tratamento de resíduos sólidos, iniciativa aparentemente desimportante e fora do escopo tradicional da cooperação internacional nos moldes Norte-Sul, atendeu a necessidades prementes da população residente em Carrefour Feuilles, bairro considerado um dos mais pobres da capital haitiana. Os dados apresentados por Zanella indicam que a criação do CCTRS teve impactos socioeconômicos, como aumento da renda mensal e mudança no perfil dos gastos (aumento substantivo da proporção de renda investida em moradia e educação) dos trabalhadores envolvidos no projeto. Além de realizar a coleta e a separação dos resíduos sólidos, no CCTRS também se produziam *briquetes* – pequenos discos de material reciclado compensado com bom poder calorífico –, os quais eram adquiridos a baixo custo e podiam substituir o carvão vegetal para cocção de alimentos. A partir disso, Zanella infere que o projeto também tinha impactos ambientais. O livro, porém, e talvez aqui possamos destacar uma deficiência pontual, não mensura quantitativamente este impacto ambiental (redução do consumo de carvão vegetal, por exemplo) da mesma forma que mensura o impacto socioeconômico, apenas inferindo-o a partir do raciocínio de que a utilização de briquetes evita que seja usado o carvão vegetal.

Depois de discorrer sobre os impactos do projeto, a parte final do livro é dedicada a considerações sobre as potencialidades da cooperação entre países do Sul. Na visão da autora, otimista em relação à cooperação horizontal, a maior potencialidade da cooperação Sul-Sul repousa justamente em sua forma alternativa de construção, a qual privilegia a busca por uma concertação entre necessidades e experiências dos agentes envolvidos, aliada ao uso de conhecimentos locais.

Vale mencionar, por fim, que o livro conta com a apresentação de Evandro Carvalho, da Fundação Getúlio Vargas e UFRJ e o prefácio do ministro Celso Amorim. Ambos os textos, de caráter otimista e positivo, destacam, a partir dos resultados que o livro apresenta, o caráter promissor dos projetos de cooperação Sul-Sul no que diz respeito ao potencial transformador destes na vida quotidiana dos indivíduos.

O que se pode concluir, a partir da leitura do livro, é que (i) o projeto do CCTRS é uma boa síntese das principais características utilizadas para definir

cooperação Sul-Sul: iniciativa financiada e organizada por países em desenvolvimento, que levou em consideração experiências nacionais e conhecimentos locais com o objetivo de encontrar uma solução criativa e autossustentável para um problema relacionado ao desenvolvimento (ONU, 2012); (ii) apesar de não ser uma leitura fluida e de o mesmo apresentar alguma inconsistência teórica, justifica-se sua leitura pela metodologia inovadora na área, pautada pelo estudo de caso e análise qualitativa de dados. Por óbvio, não é possível estender as conclusões do mesmo, extraídas de um estudo de caso, a todas as iniciativas de cooperação Sul-Sul, entretanto, ele pode servir como subsídio para enriquecer discussões sobre aspectos concretos da cooperação Sul-Sul e sobre os impactos desta na dimensão individual.

Referências

COELIN, Saulo Arantes. *Brasil na CPLP: uma modalidade de cooperação Sul-Sul*. Brasília: BRASIL/MRE, 200x. Disponível em: <<http://dc.itamaraty.gov.br/imagens-e-textos/CPLP-Port-4.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2014.

ONU (Organização das Nações Unidas). A/67/150. Assembleia Geral, 67ª Sessão. *Report of the Secretary-General – The state of South-South cooperation*. 30 julho 2012. Disponível em: <http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/SG%20Reports/SGs%20Report%20on%20SSC_2012.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2014.

MILHORANCE, Carolina. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação a difusão de políticas públicas. *Rev. bras. polít. int. [online]*. 2013. v. 56, n. 2, p. 5-22.

PINO, Bruno Ayllón. *A Cooperação Triangular e as Transformações da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – TD 1845*. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19112>. Acesso em: 22 jul. 2014.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). *Human Development Report 2013 – The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*. New York: United Nations Development Programme, 2013.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Rev. bras. polít. int. [online]*. 2007, v. 50, n. 2, p. 42-59.

SILVA, André Luiz Reis da; ANDRIOTTI, Luiza Salazar. A Cooperação Sul-Sul na Política Externa do Governo Lula (2003-2010). 2012. *Conjuntura Austral*, v. 3, n. 14, p. 69-93.

Entrevista sobre Cooperação Sul-Sul com Diego Magalhães, Professor de Relações Internacionais na Universidade Federal de Santa Maria¹

Diante de uma possível reconfiguração do sistema internacional pós Guerra Fria e da mudança da geografia política em direção ao Sul, a ideia de um relacionamento mais aprofundado entre os países do sul reemerge. Nesse cenário, destaca-se a chamada cooperação Sul-Sul. Em que consiste esta cooperação?

Uma vaga ideia de cooperação Sul-Sul surgiu em meados do século XX. Desde então, muitos autores expressaram diversas opiniões sobre o intuito da cooperação Sul-Sul. Alguns idealizam o relacionamento entre países em desenvolvimento, como se houvesse altruísmo nessa relação. Para os céticos, a cooperação Sul-Sul é um eufemismo para ocultar os interesses de países emergentes nos recursos e nos mercados de países de menor desenvolvimento relativo.

Alcançar uma perspectiva equilibrada sobre o tema exige a consideração do desenvolvimento histórico do conceito. Entre 1950 e 1970, de um lado, emergiu a linguagem que dividia o mundo entre o “Leste” (socialista) e o “Oeste” (“mundo livre”, capitalista), tendo em vista a agenda *geopolítica* concebida pelas superpotências da Guerra Fria. De outro lado, um diversificado grupo de países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo se recusou a conceber o falso dilema de ter de escolher entre Leste ou Oeste.

Para esse grupo, a prioridade era o desenvolvimento econômico, e o mundo estava dividido *economicamente* entre Norte desenvolvido (cerca de 20 países desenvolvidos situados majoritariamente na região subtropical Norte do planeta) e o Sul. A perspectiva Leste-Oeste constrangia a agenda sobre o desenvolvimento econômico e sobre a superação da dependência dos países do Sul. A cooperação política

¹ Diego Trindade d’Avila Magalhães é professor do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e atualmente pesquisa países emergentes e globalização econômica contemporânea.

entre estes levou à criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e do G77 (grupo de 77 países do Sul) em 1964.

Se cooperação significa a execução de ações coordenadas entre dois ou mais atores que almejam interesses comuns, 1964 sublinhou a convergência de interesses entre os países do Sul. Contudo, “Sul-Sul” induz ao equívoco de achar que se trata de cooperação entre iguais. A cooperação Sul-Sul inclui a parceria entre países com diferentes trajetórias de desenvolvimento. O conceito não é voltado para definir o conjunto da agenda bilateral (ou plurilateral) de dois (ou mais) países do Sul, nem é caracterizado por iniciativas altruístas. Não há parceria desinteressada. A cooperação Sul-Sul caracteriza as iniciativas de países do Sul que compartilham *princípios e abordagens* comuns.

Enquanto a ideia de cooperação Sul-Sul supõe um mecanismo de auxílio mútuo entre os países do hemisfério austral, a crítica identifica no processo semelhanças com as relações Norte-Sul, dada a superioridade econômica dos países emergentes frente àqueles em desenvolvimento. Em sua opinião, como se estabelece a relação entre os países que participam desta cooperação?

Os céticos argumentam que as relações Brasil-Angola (país emergente-país de menor desenvolvimento relativo) e mesmo China-Brasil (emergente-emergente) são de centro-periferia, pois Angola fornece *commodities* ao Brasil e compra destes bens industrializados; nesse sentido, o *status* do Brasil no comércio com a China se assemelha à posição angolana. Contudo, isso leva à errônea interpretação de que a verdadeira parceria Sul-Sul seria algo como se viu no Cone Sul: a Argentina era o maior comprador de veículos do Brasil, e o Brasil era o maior comprador de veículos da Argentina. A cooperação Sul-Sul não exige que dois países tenham tido trajetórias semelhantes de desenvolvimento, nem se reduz ao comércio.

Um *princípio* caro à cooperação Sul-Sul é o da não-intervenção em assuntos internos dos Estados. Um parceiro na cooperação Sul-Sul deve respeitar o governo constituído do outro país, independentemente do seu regime político ou de seu sistema econômico. Por exemplo, as diferenças políticas e econômicas entre o Brasil e a China nos anos 1980 não impediram o desenvolvimento conjunto do projeto de construção de satélites (*China Brazil Earth Resources Satellite*). Às grandes potências ocidentais não interessava apoiar os países emergentes na superação da dependência tecnológica.

A *abordagem* que tipifica a cooperação Sul-Sul é a de compartilhar conhecimentos e capacidades para superar a dependência econômica e tecnológica. Por enfrentarem problemas comuns, parceiros do Sul se entendem mais facilmente. Nesse sentido, o Fórum Índia, Brasil, África do Sul (IBAS) tem apoiado em Guiné-Bissau e no Haiti projetos que compartilham conhecimentos (tecnológicos e institucionais) cruciais para que comunidades (rurais e urbanas, respectivamente)

desses países melhorassem suas condições de vida, o que contribui para gerar crescimento econômico e segurança.

Guiné-Bissau e Haiti passaram por experiências anteriores em que alguns países ricos apenas financiavam projetos que fossem propostos, monitorados e desenvolvidos por “técnicos”, “especialistas” e “consultores” dos países doadores. Isso era ineficaz, entre outras razões, porque esses projetos não se adaptavam nem às circunstâncias concretas das comunidades visadas, nem aos planos e às prioridades nacionais do país assistido.

Criado em 2003, o Fórum de Diálogo entre Índia, Brasil, África do Sul (IBAS) é um mecanismo de coordenação dos países emergentes que visa a contribuir para um rearranjo internacional, baseando-se, para isso, em três pilares: coordenação política, cooperação setorial e Fundo IBAS. Nesse âmbito, as iniciativas diplomáticas e os projetos da instituição parecem realmente poder contribuir para a reconfiguração das relações internacionais atuais?

Há generosidade nas iniciativas do IBAS, mas também há interesses e um entendimento amadurecido sobre os problemas dos países menos desenvolvidos. Em primeiro lugar, os membros do IBAS têm consciência de que sua contribuição para o desenvolvimento pode ser revertida em apoio político nas negociações sobre as reformas no Conselho de Segurança das Nações Unidas, no Fundo Monetário Internacional e no Banco Mundial.

Em segundo lugar, os países do IBAS compreendem que a superação da pobreza tem impactos positivos em outras agendas. Por exemplo, a promoção do desenvolvimento é uma maneira de combater as raízes da instabilidade política e de conflitos armados – evitando, assim, o problema dos refugiados e o terrorismo, por exemplo. Essa abordagem preventiva pacífica contra problemas de segurança, portanto, contrasta com a perspectiva de ataque militar “preventivo” que os EUA, o Reino Unido e Israel defendem.

Dada a recente formação dos Estados Nacionais na África, o continente surge como importante ator nas relações internacionais atuais. No que respeita às questões econômicas, o Brasil vem se destacando como grande investidor na região. Há contradições entre os interesses brasileiros e os das demais potências emergentes do Sul, ou é possível que haja certa coordenação entre as atuações desses países no continente?

As empresas estatais, os centros de pesquisa e os diversos órgãos governamentais chineses coordenam suas atividades em cada país africano. Assim, a China tem muito a oferecer (e, portanto, muito a ganhar em troca) em termos de cooperação. O país tem obtido vitórias em leilões para a extração de petróleo e em licitações para obras públicas, em detrimento de diversos concorrentes, incluindo o Brasil. A China tem desenvolvido importantes projetos de cooperação técnica, tornou-se

o maior parceiro comercial do continente e figura como um dos seus mais importantes credores e investidores. A concorrência chinesa é vista com preocupação na Europa e nos EUA. Comparativamente, o Brasil é um ator bem menor.

Contudo, tanto a China quanto o Brasil, de modo geral, respeitam as instituições governamentais, evitando condicionar suas iniciativas de cooperação na África a reformas políticas ou econômicas. Essa postura contrasta com as tradicionais intervenções que as grandes potências do Ocidente faziam em assuntos domésticos de diversos Estados africanos. A China tem oferecido cooperação técnica em diversas áreas (infraestrutura, saúde, educação etc.), envolvendo um volume de recursos bem superior aos valores brasileiros.

Já a inserção brasileira na África ainda é pouco articulada. Os empresários, as organizações não-governamentais (ONGs) e os diversos órgãos do Estado (ministérios, estatais, universidades) não integram uma única política brasileira para a África. Essa desarticulação afeta o poder de barganha do Brasil nas negociações com os Estados africanos.

A ação internacional coordenada do Brasil na África é mais visível no contexto da cooperação triangular do IBAS em Cabo Verde e Guiné-Bissau. Na coalizão política Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul (BRICS), o tema da cooperação com terceiros países ainda é incipiente. Contudo, o BRICS está criando um banco de desenvolvimento e um fundo financeiro (Arranjo Contingente de Reservas) que poderão auxiliar países do Sul.

Alguns países africanos são de interesse vital para a China, que é o maior importador e consumidor de petróleo, de minério de ferro e de soja do mundo. O Brasil é exportador dessas *commodities*, mas também tem procurado promover a produção desses bens na África. Por ser menos vulnerável à escassez desses bens do que a China, o Brasil tem maior poder de barganha para negociar uma parceria no continente, em vez de concorrer.

O Brasil possui uma vantagem natural em sua inserção estratégica na África, devido ao vínculo histórico-cultural que possui com os países lusófonos, importantes economias no continente. Assim, as iniciativas brasileiras na região abrangem diversos setores além da economia, como educação, infraestrutura e saúde. A seu ver, de que modo o Brasil poderia se beneficiar de tais afinidades histórico-culturais para superar possíveis desafios de concorrência na região?

A africanidade intrínseca à sociedade brasileira é um diferencial que adiciona *soft power* ao país no continente. A afinidade histórica e cultural entre o Brasil e a África é um ativo ainda é pouco explorado estrategicamente pelo Estado brasileiro. O Brasil poderia intermediar projetos de cooperação triangular (ao estilo do IBAS) entre a China e países de língua portuguesa (PALOP); isso ampliaria o alcance e a magnitude dos projetos de cooperação que envolvem o Brasil.

Em segundo lugar, o favorecimento do Brasil na extração de petróleo e na construção civil sob administração de governos africanos não depende apenas da ampliação dos recursos disponibilizados para a cooperação. A afinidade identitária favorece a imagem dos empresários brasileiros, que têm mais condição de ganhar a confiança dos empreendedores locais para criarem *joint ventures* e, assim, ter acesso a setores não dominados pelos chineses.

Em terceiro lugar, há imenso potencial para a internacionalização de empresas brasileiras nos PALOP, usando a mão-de-obra e os recursos locais na produção voltada para os mercados regional e global. Nesse sentido, a mineração e os biocombustíveis já estão se desenvolvendo. O Brasil deveria considerar maneiras de contribuir para a industrialização dos PALOP, promovendo a internacionalização de indústrias brasileiras intensivas em mão-de-obra.

Em suma, a afinidade histórico-cultural do Brasil com a África ainda é uma grande ponte com pouco tráfego. A sociedade brasileira precisa compreender melhor a realidade contemporânea dos países africanos e as promissoras oportunidades que alguns destes representam. Para superar esse desafio, o Estado e a academia são atores-chave.

“Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional”

Normas de Submissão Revista Perspectiva

1. Serão aceitos somente artigos e resenhas inéditos relacionados ao tema da Revista, produzidos por alunos de graduação de qualquer instituição, regularmente matriculados.

2. Todos os artigos e resenhas adequados às normas requeridas pela revista serão avaliados pelo Conselho Editorial da revista. O parecer desse conselho será decisivo para a publicação do artigo e/ou da resenha, sendo que qualquer modificação substancial será previamente acordada com o autor.

3. Os artigos e resenhas deverão estar de acordo com as seguintes normas técnicas para sua avaliação:

3.1 Margens de três centímetros e espaçamento duplo entre as linhas;

3.2 Tipologia Times New Roman, tamanho da fonte 12;

3.3 Artigos devem conter entre 25 e 45 mil caracteres, incluídos os espaços;

3.4 Resenhas devem conter entre 6 e 8 mil caracteres, incluídos os espaços;

3.5 Artigos e resenhas devem conter título em português e em inglês;

3.6 Deve constar, no início do artigo, um resumo em português de 500 a 800 caracteres, sintetizando os propósitos e conclusões do autor, além de 4 a 6 palavras-chave; no final do artigo, após as referências, devem constar o resumo e as palavras-chave, traduzidos para o inglês.

3.7 A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema ABNT (AUTOR, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;

3.8 As notas de rodapé devem ser de natureza substantiva e complementar ao texto, sendo alocadas no final da página. O espaçamento no texto da nota deve ser simples e entre as notas, duplo; o tamanho da fonte deve ser 10 e a tipologia, mantida;

3.9 As citações, quando necessárias, deverão ser mantidas no corpo do texto quando menores de quatro linhas, entre aspas duplas e sem itálico; quando ultrapassarem esse limite, deverão constituir um parágrafo independente, com margem de quatro centímetros, fonte 10 e espaçamento simples entre linhas e sem aspas. Ao final da citação, é obrigatória a adição, entre parênteses, do sobrenome do autor original, ano da publicação em questão e número da(s) página(s);

4. A divisão do texto em seções deverá ser feita de acordo com os seguintes critérios:

4.1 São empregados algarismos arábicos na numeração.

4.2 O indicativo de seção é alinhado na margem esquerda, precedendo o título, dele separado por um espaço.

4.3 Deve-se limitar a numeração progressiva até a seção quinária.

4.4 O indicativo das seções primárias deve ser grafado em números inteiros a partir de 1.

4.5 O indicativo de uma seção secundária é constituído pelo indicativo da seção primária a que pertence, seguido do número que lhe for atribuído na sequência do assunto e separado por ponto. Repete-se o mesmo processo em relação às demais seções;

Exemplo:

Seção Primária	Seção secundária	Seção terciária	Seção quaternária	Seção quinária
1	1.1	1.1.1	1.1.1.1	1.1.1.1.1
2	2.1	2.1.1	2.1.1.1	2.1.1.1.1
3	3.1	3.1.1	3.1.1.1	3.1.1.1.1
.
.
8	8.1	8.1.1	8.1.1.1	8.1.1.1.1
9	9.1	9.1.1	9.1.1.1	9.1.1.1.1

4.6 Não se utilizam ponto, hífen, travessão ou qualquer sinal após o indicativo de seção ou de seu título;

4.7 Destacam-se gradativamente os títulos das seções, utilizando os recursos de negrito, itálico ou grifo e redondo, caixa alta ou versal e outro. O título das seções (primárias, secundárias etc.) deve ser colocado após sua numeração, dele separado por um espaço. O texto deve iniciar-se em outra linha.

4.8 Todas as seções devem conter um texto relacionado com elas.

4.9 Quando for necessário enumerar os diversos assuntos de uma seção que não possua título, esta deve ser subdividida em alíneas.

4.10 Quando as alíneas forem cumulativas ou alternativas, pode ser acrescentado, após a penúltima, e/ou conforme o caso. As alíneas, exceto a última, terminam em ponto-e-vírgula;

4.11 A disposição gráfica das alíneas obedece às seguintes regras:

a) o trecho final do texto correspondente, anterior às alíneas, termina em dois pontos;

b) as alíneas são ordenadas alfabeticamente;

c) as letras indicativas das alíneas são reentradas em relação à margem esquerda;

d) o texto da alínea começa por letra minúscula e termina em ponto-e-vírgula, exceto a última que termina em ponto; e, nos casos em que se seguem subalíneas, estas terminam em vírgula; e) a segunda e as seguintes linhas do texto da alínea começam sob a primeira letra do texto da própria alínea.

4.12 Quando a exposição da ideia assim o exigir, a alínea pode ser subdividida em subalíneas. As subalíneas devem começar por um hífen, colocado sob a primeira letra do texto da alínea correspondente, dele separadas por um espaço. As linhas seguintes do texto da subalínea começam sob a primeira letra do próprio texto.

4.13 Quaisquer gráficos, tabelas, esquemas ou assemelhados devem ser enviados separados do artigo, em anexo, sendo que esses devem ser diretamente reproduzidos pelo autor;

4.14 Esclarecimentos sobre a normalização exigida devem ser consultados nos termos estabelecidos pela ABNT para artigos em periódicos científicos (NBR – 6022).

Atenciosamente,
Conselho Executivo

Nesta obra foram utilizadas as fontes Adobe Garamond Pro e Footlight MT Light.
Capa em Supremo 250g com acabamento plastificado fosco.
Páginas internas em papel Reciclato 90g.



Editoração e impressão:

Rua Ramiro Barcelos, 2500
Porto Alegre/RS
(51) 3308 5083
grafica@ufrgs.br
www.ufrgs.br/graficaufrgs

2014 - Realização: Núcleo de Criação, Editoração,
Revisão e Web da Gráfica da UFRGS