Boletim de Economia e Política Internacional

Número 21
Set. | Dez. 2015

ipea

Boletim de Economia e Política Internacional

Número 21
Set. | Dez. 2015

ipea

Governo Federal
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministro Valdir Moysés Simão

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Roberto Dutra Torres Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Mathias Jourdain de Alencastro

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto
José Aparecido Carlos Ribeiro

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Chefe de Gabinete
Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Paulo Kliass

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Boletim de Economia e Política Internacional

CORPO EDITORIAL

Editor
Edison Benedito da Silva Filho – Ipea, Brasil

Editor adjunto
Walter Antonio Desiderá Neto - Ipea, Brasil

Membros
Alcides Costa Vaz – Universidade de Brasília (UnB), Brasil
Andrew Hurrell – Universidade de Oxford, Inglaterra
Ana Maria Alvarez – Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), Genebra
Carlos Eduardo Lampert Costa – Ipea, Brasil
Carlos Mussi – Comissão das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (Cepal), Chile
Maria Regina Soares de Lima – Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Brasil
Renato Coelho Baumann das Neves – Ipea, Brasil

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Boletim de economia e política internacional/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais. – n.1, (jan./mar. 2010 –). – Brasília: Ipea. Dinte, 2010 –

Quadrimestral.
ISSN 2176-9915

1. Economia Internacional. 2. Política Internacional. 3. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais.

CDD 337.05

O Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI) é uma publicação da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea e visa promover o debate sobre temas importantes para a inserção do Brasil no cenário internacional, com ênfase em estudos aplicados no campo da Economia Internacional e das Relações Internacionais, tendo como público-alvo acadêmicos, técnicos, autoridades de governo e estudiosos das relações internacionais em geral.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

A DINÂMICA DAS RELAÇÕES ECONÔMICAS ENTRE BRASIL E CHINA: UMA ANÁLISE DO PERÍODO (2000-2015) **5**
Israel de Oliveira Andrade
Nilton de Almeida Naretto
Alixandro Werneck Leite

A CRESCENTE PRESENÇA CHINESA NA AMÉRICA LATINA: DESAFIOS AO BRASIL **21**
André Mendes Pini

PERCEPÇÕES GOVERNAMENTAIS SOBRE A INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL **33**
Karina L. Pasquariello Mariano
Ana María Suárez Romero
Clarissa Correa Neto Ribeiro

A COOPERAÇÃO REGIONAL DESDE UMA PERSPECTIVA ARGENTINA: MUDANÇAS DE CONCEPÇÃO E REAÇÕES FRENTE A PROJETOS BRASILEIROS **45**
Lívia Peres Milani

A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA EFETIVAÇÃO DA SAÚDE GLOBAL: O PAPEL DO BRASIL NO COMBATE AO HIV **59**
Maíra da Silva Fedatto

A CRIAÇÃO DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (SMRIS) COMO NOVA REALIDADE DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS ENTES SUBNACIONAIS BRASILEIROS **71**
Cairo Gabriel Borges Junqueira

A DINÂMICA DAS RELAÇÕES ECONÔMICAS ENTRE BRASIL E CHINA: UMA ANÁLISE DO PERÍODO (2000-2015)[1]

Israel de Oliveira Andrade[2]
Nilton de Almeida Naretto[3]
Alixandro Werneck Leite[4]

RESUMO

As relações econômicas entre Brasil e China ganharam uma nova dimensão neste início do século XXI, após o ingresso da China na Organização Mundial do Comércio e sua progressiva aceitação como uma economia de mercado. Desde então, observou-se a intensificação das relações econômicas sino-brasileiras e, em especial, das trocas comerciais entre os dois países, a ponto de o país asiático tornar-se, desde 2012, o maior parceiro comercial do Brasil. Este artigo propõe-se a analisar a dinâmica das relações econômicas entre esses dois países desde a retomada oficial das relações diplomáticas em 1974 até 2015, com especial ênfase para a magnitude do comércio e as características da pauta de produtos comercializados entre os países nos últimos 15 anos e para as repercussões da desaceleração recente da economia chinesa sobre a economia brasileira.

Palavras-chave: Brasil-China; comércio internacional; diplomacia; economia internacional; política externa; política internacional; relações bilaterais.

THE DYNAMICS OF ECONOMIC RELATIONS BETWEEN BRAZIL AND CHINA: AN ANALYSIS OF THE PERIOD OF 2000-2015

ABSTRACT

The economic relations between Brazil and China have gained a new dimension in the beginnings of this century, after China's entry into the World Trade Organization and it gradual acceptance as a market economy. Since then, there was intensification of the Sino-Brazilian economic relations, and especially in the commercial trade between these two countries, at level that the Asian country became, since 2012, the largest trading partner of Brazil. This article aims to analyze the dynamic of economic relations between these two countries since the official resumption of diplomatic relations in 1974 until 2015, with special emphasis to the commercial magnitude and the characteristics of the list of marketed products between the countries last 15 years and the impact of the recent slowdown of the Chinese economy over the Brazilian economy.

Keywords: Brazil-China; international commerce; diplomacy; international economy; foreign policy; international policy; bilateral relations.

JEL: F10; F13; F15.

---

1. Uma versão estendida deste trabalho será publicada como Texto para Discussão do Ipea, atualmente no prelo. Os autores registram um particular agradecimento pelos comentários e sugestões de Edison Benedito da Silva Filho, Ivan Tiago Machado Oliveira, Renato Coelho Baumann das Neves e Walter Antônio Desidera Neto, isentando-os de quaisquer erros ou omissões porventura remanescentes no texto.

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

3. Economista, Mestre em economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

4. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) da Diset do Ipea. Mestre em estudos internacionais pela Universidade do Chile.

1 INTRODUÇÃO

Um dos eventos econômicos mais importantes do período recente tem sido a expansão da economia da China e sua crescente relevância mundial. Desde o início do século XXI, com a abertura da China para o mundo, sua progressiva aceitação como uma economia de mercado e seu ingresso na Organização Mundial do Comércio (OMC), o país ampliou enormemente sua integração econômica – comercial, financeira e produtiva – com os mercados mundiais e vem sustentando altas taxas de crescimento econômico por um período prolongado de tempo. Todo esse processo repercutiu diretamente nas suas relações com o Brasil: *i)* a China passou a ser o maior parceiro comercial do país; *ii)* ampliou fluxos de investimento direto direcionados para o Brasil; e *iii)* estreitou a articulação econômica e financeira com nosso país por meio de várias iniciativas, entre elas o lançamento do agrupamento Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

Uma vez que a evolução do crescimento da China é em grande medida determinante para a trajetória do comércio exterior e de toda a economia brasileira, este artigo busca situar esse aprofundamento das relações econômicas e, em especial, das relações comerciais entre Brasil e China, mostrando a crescente relevância que a China passou a representar para o Brasil, para então buscar identificar as repercussões advindas desse novo contexto e os cenários potenciais associados à trajetória em curso de desaceleração do crescimento e da mudança dos vetores de expansão da economia chinesa.

A primeira seção deste texto faz um breve relato sobre o período compreendido entre 1970-2000, com o intuito de mostrar o ponto de partida do qual se deslancha o desenvolvimento das relações entre os dois países. Em seguida, será tratada a relação bilateral sino-brasileira no período de 2001-2015, período subdividido em duas fases: *i)* a primeira de aceleração do crescimento da China (2001-2013); e *ii)* a fase atual de reestruturação e desaceleração econômica daquele país (2014-2015). Por fim, apresenta-se uma seção de conclusões e comentários finais.

2 AS RELAÇÕES ECONÔMICAS BRASIL-CHINA ENTRE 1970-2000

A relação bilateral Brasil-China durante a década de 1970 pode ser considerada bastante tímida. Como destaca Becard (2011), o governo brasileiro, no contexto de uma política externa de orientação ideológica fundamentada no pragmatismo responsável e identificada com a cooperação Sul-Sul, pretendeu ampliar o relacionamento econômico com os chineses. Em 1974, o reconhecimento brasileiro apenas da China continental como Estado foi o marco inicial nas relações entre os dois países. Em 1979, ocorreu a assinatura do primeiro acordo comercial bilateral. Entretanto, careciam por parte da China condições econômicas e políticas para empreender internacionalmente e ampliar sua corrente de comércio. Faltava também infraestrutura para exportar e importar produtos. Dessa forma, as trocas de bens entre os dois países eram irrisórias: em toda a década, o valor exportado do Brasil para a China somou apenas US$ 642 milhões (0,6% do total) e o valor importado com origem na China foi menor ainda, somente US$ 103 milhões.

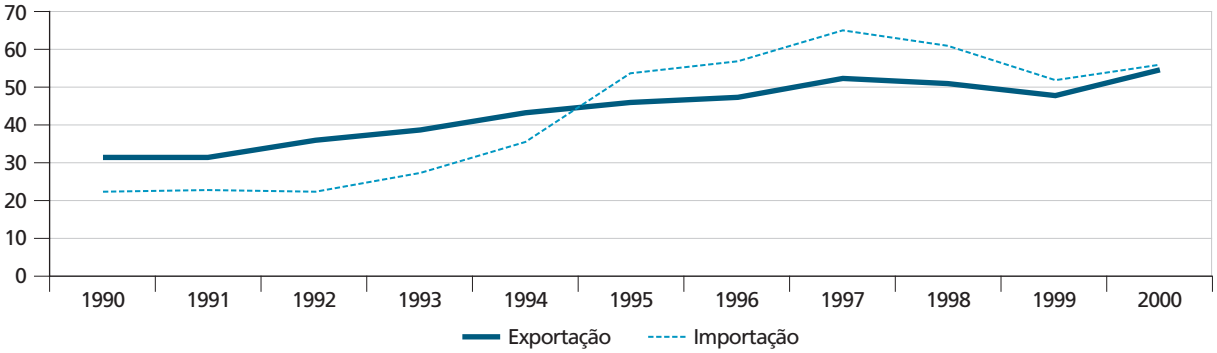
A situação interna na China começou a mudar a partir das mortes, ambas em 1976, de Mao Tsé-Tung e de Zhou En-lai, "premier" da República Popular da China de 1949 até então. A ascensão de Deng Xiaoping ao poder simbolizou um período de profundas mudanças, com reformas econômicas, modernização da agricultura e indústria e aumento da recepção dos investimentos externos e da corrente de comércio exterior. Anos depois, o sistema internacional presenciou uma transformação pautada por relevantes eventos como o fim da União Soviética e do sistema permeado pela Guerra Fria.

De acordo com Becard (2011), as ações adotadas por Xiaoping no final do século XX (décadas de 1980 e 1990) representaram um passo para a China ser modernizada em seus diferentes domínios, com estratégia agressiva no tocante ao mercado internacional e à atração de investimentos diretos externos. A China nesse período destacou-se pelo crescimento interno (a expansão do produto interno bruto (PIB) foi de mais de 9,5% ao ano (a.a) em média entre 1990-1999) e consolidou-se como receptora de investimento direto industrial. Segundo de Negri (2005), com tal ritmo de crescimento contínuo do PIB e ampla oferta de mão de obra (população de 1,3 bilhão de pessoas à época e intenso movimento de êxodo rural gerador de mão de obra), a China tornava-se a sexta maior economia do mundo e sua participação nas importações dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) crescia de 0,7% do total, em 1980, para 6,9%, em 2002. Nonnenberg (2010) assinala que a política, iniciada no período, de criação de Zonas Econômicas Especiais (ZEE), polos de produção industrial e de geração de tecnologia, inicialmente em Shenzhen, Zhuhai, Shantou e Xiamen e depois em mais outras regiões, contribuiu para o robustecimento econômico.

Nessas novas circunstâncias, o relacionamento bilateral brasileiro-chinês ganhou novas perspectivas, em linha com o interesse por parte da China em expandir as suas relações com outros países, para além de Estados Unidos e Japão, e de se posicionar como um regime econômico mais aberto. Houve aumento substancial do comércio entre os países, e o comércio bilateral cresceu cerca de dez vezes, na comparação com a década de 1970. Na segunda metade da década de 1990, exportações e importações anuais superavam a marca de US$ 1 bilhão.

Em um momento em que o Brasil abriu partes da economia, no contexto do consenso de Washington, os chineses passaram a ser o segundo parceiro econômico brasileiro na Ásia, depois dos japoneses. Mesmo com a prioridade brasileira para relações comerciais na região do Cone Sul, ao se aproximar de seus vizinhos Argentina, Uruguai e Paraguai para construir o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e preparar-se para a formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e para a abertura comercial multilateral, ainda assim, a participação do valor exportado para a China no total do Brasil cresceu suavemente (de 1,5% na década de 1980 para 1,8% na década de 1990). Também houve grande interesse brasileiro pelos produtos chineses, especialmente por combustíveis, máquinas e produtos químicos. Essa mudança de patamar pode ser visualizada no gráfico a seguir do sistema de dados do WITS/Comtrade.[5]

GRÁFICO 1
Exportações e Importações globais brasileiras (1990-2000)
(Em US$ bilhões)



Fonte: WITS-UNSD Comtrade (2015).

5. Houve sensível oscilação no comércio bilateral na segunda metade da década de 1990 por conta das crises financeiras então ocorridas: *i)* crise mexicana em 1995; *ii)* crises russa e asiática em 1997 e 1998, respectivamente; e *iii)* crise brasileira em 1998 e 1999, marcada pelo fim do sistema de bandas cambiais e pela desvalorização da moeda local.

O relacionamento econômico Brasil e China também avançou na década de 1990, no setor de serviços, de acordo com Becard (2011, p. 35), com a tentativa de participação por empreiteiras brasileiras como a Andrade Gutierrez e a Companhia Brasileira de Projetos e Obras (CBPO), nas construções de usinas hidrelétricas. Além disso, conforme relatado por de Oliveira (2004), a partir de 1993, também aprofundou-se a cooperação em projetos de ciência e tecnologia. A motivação brasileira para ampliar as suas parcerias com países da região Ásia-Pacífico no campo de ciência e tecnologia lastreava-se em dois pontos: *i)* associar-se com uma região vista como "um modelo de desenvolvimento econômico e científico-tecnológico", em pleno surgimento e ascensão dos Tigres Asiáticos; *ii)* estreitar relações com países de perfil semelhante, que pudessem defender posicionamentos coincidentes com o Brasil em fóruns multilaterais. No caso da China, destaca-se o acordo de cooperação para desenvolvimento e lançamento de satélites, o Programa do Satélite Sino-brasileiro de Recursos Terrestres (CBERS), com o primeiro lançamento programado para outubro de 1999.[6]

3 AS RELAÇÕES ECONÔMICAS BRASIL-CHINA ENTRE 2001-2015

A passagem para o novo século abriu novas portas para os negócios sino-brasileiros e propiciou novas facetas para as relações bilaterais entre os países. Gradativamente, com a superação das crises financeiras asiática e brasileira, o ingresso da China na OMC, a expansão da produção, da demanda e das condições de logística para o comércio de ambos os países e o melhor conhecimento dos respectivos mercados ampliou-se a corrente de comércio e os investimentos diretos entre China e Brasil.

O dinamismo da economia chinesa no século XXI é notório. Após sucessivos anos de crescimento acelerado do PIB, a taxas médias superiores a 8% a.a., a participação da China no PIB mundial aumentou de 3,7%, em 2000, para 12,3%, em 2014, e os elevou à condição de segunda maior economia do mundo (WITS-UNSD Comtrade, 2015). A economia chinesa teve seu maior impulso dado pela produção industrial de bens de consumo direcionados para exportação e pelo investimento interno, em especial no setor de construção civil, provocador de uma enorme demanda por aço e cimento. A parcela do valor agregado da produção industrial chinesa no total mundial subiu de 5,7%, em 2000, para 21,4%, em 2014 (Banco Mundial, 2016). A produção de aço da China cresceu 215%, de 2004 a 2013, de maneira que a participação do país na produção mundial subiu de um quarto do total, em 2004, para a metade do total, em 2013. Com vistas a abastecer com insumos sua crescente produção industrial, a China passou a ter participação preponderante sobre a demanda nos diversos mercados internacionais de *commodities*. Suas compras passaram a representar cerca de 60% do mercado mundial de minério de ferro, quase a metade do mercado de cobre e um terço do mercado de algodão (Arnold e Iosebashvili, 2014; Mukherji, 2015).

A expansão da economia chinesa naturalmente repercutiu no aumento das relações econômicas bilaterais Brasil-China. Observa-se o crescimento expressivo na corrente de comércio entre as duas nações e também o aumento do ingresso de investimento direto chinês no país, direcionado em especial aos setores de petróleo e secundariamente aos setores de informática e produtos eletrônicos. A China tornou-se o principal parceiro comercial asiático do Brasil, ao superar o Japão na primeira década do século XXI, e o principal parceiro comercial mundial em 2011, ao superar os Estados Unidos (primeiro no *ranking* desde 1930, ano em que superara a Inglaterra). Desde 2009, a China é o maior

6. Segundo o sítio eletrônico oficial do acordo (Brasil, 2011), o objetivo do Programa CBERS (Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestre) seria a "obtenção de uma poderosa ferramenta para monitorar seu imenso território com satélites próprios de sensoriamento remoto".

mercado de destino de exportações do Brasil e, desde 2012, é o maior fornecedor de produtos importados (WITS-UNSD Comtrade, 2015). Para o empresariado brasileiro, a China passou a ser também um profundo desafio, tanto na busca em conhecer o florescente mercado interno chinês quanto na acirrada e, às vezes, desigual competição dos produtos chineses.

O aprofundamento das relações econômicas entre o Brasil e a China no período recente, embora inerente ao próprio dinamismo apresentado por ambas economias, foi estimulado por ações de governo e diplomacia. No âmbito diplomático, visitas de Estado recíprocas levaram o relacionamento bilateral para um novo patamar. A visita do presidente chinês Jiang Zemin ao Brasil, em 2001, apesar da estadia curta, foi mais um marco na relação entre os dois Estados. Na visita realizada pelo governo brasileiro aos chineses, em 2004, houve a criação da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (Cosban) para a coordenação das inúmeras vertentes do relacionamento bilateral. Segundo Becard (2011), a comitiva brasileira incluía "nove ministros de Estado, seis governadores e aproximadamente quatrocentos empresários, e trouxe como resultado nove atos bilaterais e quatorze contratos empresariais".

Na visita realizada pelo presidente chinês Hu Jintao, o Brasil reconheceu a China como economia de mercado por meio do memorando de entendimento sobre cooperação em matéria de comércio e investimento e, dessa forma, apoiou a adesão da China à Organização Mundial do Comércio. Em maio de 2009, a visita brasileira à China marcou a comemoração de 35 anos de relacionamento bilateral e desfechou um Plano de Ação Conjunto em vários temas econômicos relevantes nas áreas de comércio internacional, finanças, mineração, energia, agricultura, indústria, tecnologia, espacial, cultura e educação.[7] Entre os tópicos listados no plano, mencione-se a "Agenda China", na área comercial, o diálogo estratégico, criado em 2007 para fortalecer a convergência dos países em políticas comerciais, e o diálogo financeiro Brasil-China, estabelecido em 2008, para tratar de cooperação em políticas macroeconômicas e temas financeiros (Brasil, 2009). Em suma, as assinaturas de acordos, visitas e declarações oficiais de ambos os governos e o estímulo a novos negócios consistiam em pontes para o crescimento da relação econômica entre os países.

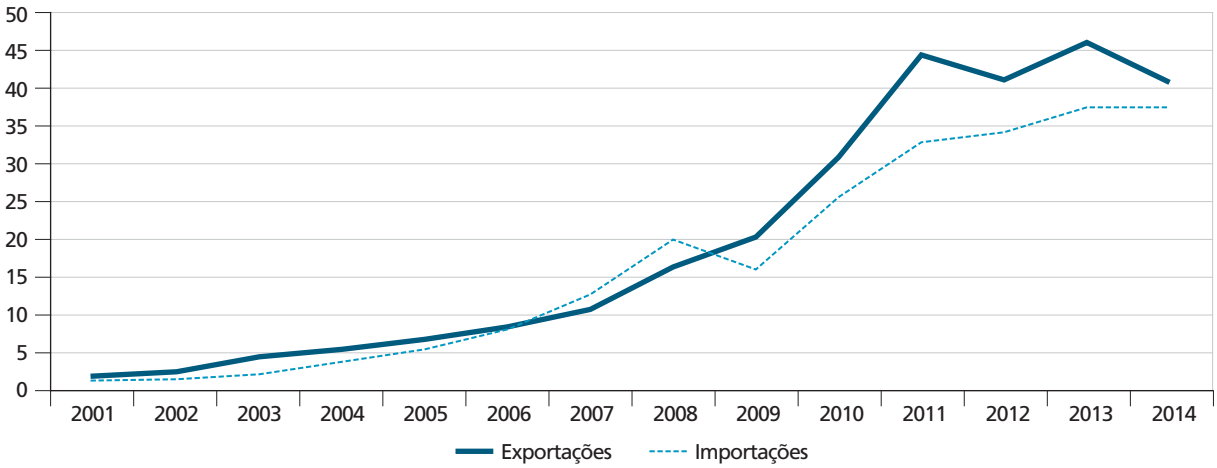
3.1 Comércio exterior Brasil-China no período 2001-2014

O comércio exterior bilateral Brasil e China apresentou crescimento significativo no período 2001-2014 ao passar de US$ 3,2 bilhões, em 2001, para US$ 83,3 bilhões, em 2013, apesar da queda nas exportações brasileiras registrada no ano seguinte.[8] De fato, a corrente de comércio sino-brasileira registrou tendência de crescimento ao longo de todo o período, mesmo após a crise econômica mundial deflagrada em fins de 2008. Em termos agregados, o comércio bilateral apresentou em todos os anos, exceto em 2007 e 2008, saldo favorável ao Brasil, com o saldo médio anual no triênio 2011-2013 no patamar de US$ 9 bilhões. Em 2007 e 2008, a balança foi desfavorável para o Brasil devido aos efeitos da crise mundial. Os dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic), apresentados no gráfico a seguir, ilustram essa evolução:

7. Mencione-se o interesse chinês na área de agricultura, com visitas chinesas aos pesquisadores e instalações da Embrapa. Becard (2011) assinala que "grupos de pesquisadores chineses participaram, por exemplo, de seminários sobre tecnologias agropecuárias e visitaram campos experimentais da Empresa".

8. Há uma pequena queda na corrente de comércio entre 2007 e 2009.

GRÁFICO 2
Comércio entre Brasil e China: exportações e importações brasileiras (2001-2014)
(Em US$ bilhões)



Fonte: WITS-UNSD Comtrade (2015).

A análise da trajetória do comércio bilateral Brasil-China evidencia que o aumento nas trocas respondeu à intensa expansão da produção industrial da China. Se do ponto de vista agregado, a relação bilateral é bastante vantajosa para o Brasil, na visão setorial, a relação comercial embute uma situação quase subalterna para o Brasil. No lado das exportações, o Brasil assumiu claramente o papel de fornecedor de insumos e energia necessários à sustentação da produção industrial chinesa e, ao longo dos anos, as vendas ficaram ainda mais concentradas em minério de ferro, o principal insumo para o aço, além de algodão, petróleo, soja e outros minérios. As importações, ao contrário, antes concentradas em combustíveis e bens industriais de consumo (por exemplo, brinquedos e aparelhos elétricos), passaram a incluir um conjunto diversificado de bens industriais, desde vestuário e malas até bens de capital para transporte, energia e petróleo e, também, produtos metalúrgicos, eletrônicos, de telefonia e de informática, adubos, fertilizantes e inseticidas, automóveis e autopeças.[9] No caso de produtos siderúrgicos, o Brasil transitou de exportador para importador no período.

A relação comercial bilateral entre os países caracteriza-se pela exportação brasileira estar concentrada em produtos básicos, em especial minério de ferro, soja e petróleo, e a importação constituir-se de bens industriais com maior valor agregado, como máquinas. Os principais produtos vendidos pelo Brasil aos chineses no período foram: minérios de modo geral (37,8%), com destaque para minério de ferro, vegetais (31,9%), combustíveis (9,8%), madeira (4,5%) e metais (3,8%). Alimentos, antes pouco exportados, superaram os metais, a partir de 2010, e, em 2012, representavam 4,1% da pauta (ante 2,4% dos metais). As matérias-primas representaram 74,0% dos US$ 10,7 bilhões exportados em 2007 e 77% dos US$ 16,4 bilhões vendidos em 2008 pelo Brasil para a China. E como a China passou a ter peso considerável no comércio exterior brasileiro, tal característica também pode ser verificada na balança comercial brasileira como um todo. A pauta de exportações brasileiras tornou-se muito concentrada em bens primários.

As exportações no período 2005-2012 tiveram aumento de mais de 600%, com o aumento de US$ 6,8 bilhões, em 2005, para US$ 41,2 bilhões, em 2012. O crescimento anual variou de

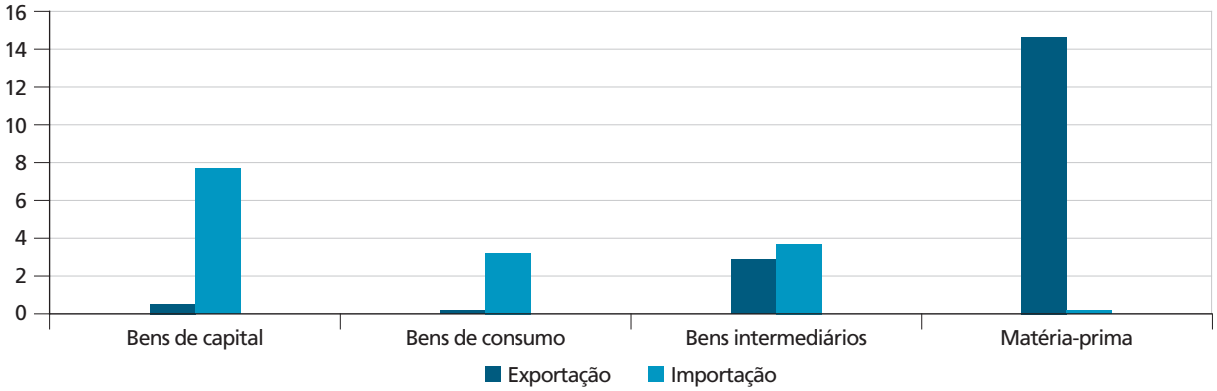
9. Parte das importações é proveniente de empresas chinesas e a outra é de empresas de Cingapura, Taiwan e demais países asiáticos que instalaram bases de produção em território chinês.

22,0% a 53,0%, com média de 30,7% a.a. As exportações tiveram aumento constante até 2011 e as importações diminuíram apenas em 2009 (-25,0%) (Brasil, 2016).

As importações apresentaram crescimento contínuo e acelerado entre 2001-2013, com exceção do ano de 2009, quando recuaram de US$ 20 bilhões para US$ 15,9 bilhões. Ao ritmo médio de expansão anual de 35%, as importações cresceram mais de trinta vezes no período. No período 2005-2012, os produtos mais comprados pelo Brasil foram: *i)* máquinas e produtos elétricos (52,1%); *ii)* produtos químicos (9,3%); *iii)* vestuário e têxteis (8,5%); metais (7,8%); e *iv)* aqueles considerados como miscelânea (diferentes tipos não enquadrados nas categorias estabelecidas pelo WITS) (7,5%). Os produtos detentores de aumento substancial na pauta de importações foram os plásticos ou borrachas e material de transporte (veículos ou peças), com o crescimento no período de, respectivamente, US$ 139 milhões para US$ 1,4 bilhão e US$ 93 milhões para US$ 1,2 bilhão.

O gráfico 3, a seguir, busca enfatizar essa assimetria na inserção comercial, pela qual o Brasil vende matérias-primas e compra bens industriais de maior valor agregado. O outro lado da moeda desse arranjo de comércio exterior, no que diz respeito à produção industrial, foi a pujança da indústria chinesa e a debilitação da indústria brasileira.

GRÁFICO 3
Média anual das exportações e importações brasileiras no comércio com a China, por tipo de bem (2001-2013)
(Em US$ bilhões)



Fonte: WITS-UNSD Comtrade (2015).

3.2 Comércio exterior Brasil-China 2014-2015

Desde 2012, a China ingressou em uma fase de desaceleração econômica e de redefinição dos vetores de expansão produtiva. O crescimento do PIB desacelera à medida que diminui o impulso dado pelo investimento e pela construção civil; em compensação, cresce o impulso advindo do consumo, estimulado pelo aumento da renda interna, com ênfase nos setores de serviços e na indústria de bens de consumo, como alimentos e automóveis. Se até 2011 a China focou nos mercados externos e na atração de capital, ocorreu desde então, uma mudança para o mercado interno, em suas dimensões de consumo, renda e crédito, inclusive com ações de combate à desigualdade social.

O ciclo de forte expansão seguido de iminente saturação do investimento em construção repercutiu fortemente no setor de aço: a demanda de aço na China, que crescera 10,5% a.a. no período 2009-2013, retraiu 3,3%, em 2014, e com isso a produção chinesa de aço, após anos de expansão, nada aumentou

em 2014 (World Steel Association, 2015). Diante dessa situação, o governo e as empresas da China buscam reagir com uma combinação de alternativas: *i)* redução da produção de aço, em particular, a parcela mais poluidora e menos eficiente; *ii)* deslocamento de parte da produção para mercados externos; e *iii)* deslocamento de parte da produção de aços longos (atende a construção) para aços planos (direcionados a veículos e eletrodomésticos).

O comércio exterior brasileiro sente e seguirá sob a influência dessa transição. Desde 2012, o país registra declínio do saldo comercial em minério de ferro e siderúrgicos, a despeito da expansão de oferta competitiva de boa qualidade. Esse impacto negativo, no entanto, vem sendo gradualmente amenizado pelo aumento das importações chinesas vinculadas às necessidades domésticas de consumo. Nesse novo cenário, seguem firmes e crescentes as vendas brasileiras de soja e celulose, e são promissoras as perspectivas para venda de carnes. Além disso, alinhada com seus investimentos diretos no setor de petróleo, a China amplia suas compras nesse setor brasileiro.

Em 2014 e 2015, a corrente de comércio bilateral apresentou declínio. Em 2014, as exportações brasileiras para a China declinaram 12,3%, de US$ 40,6 bilhões para US$ 35,6 bilhões, em linha com o acentuado recuo de preços do minério de ferro (queda de 51%). Em 2015, foi a vez das importações brasileiras com origem na China diminuírem sob efeito do desaquecimento econômico e da desvalorização cambial vividos pelo país. A China manteve-se como o maior parceiro comercial do Brasil, mas o saldo comercial favorável ao Brasil diminuiu dos US$ 8 bilhões, em 2013, para US$ 3,2 e US$ 4,8 bilhões, em 2014 e 2015, respectivamente.

Em relação às exportações por tipo de bem, como visto na tabela 1, prossegue a predominância de matérias-primas nas vendas externas brasileiras para a China. As *commodities* representaram US$ 28,5 bilhões da exportação brasileira de 2015 (80,3% do total). Os bens semimanufaturados estão na segunda colocação com US$ 4,6 bilhões (13,2%). Na terceira colocação, os produtos manufaturados com US$ 2,2 milhões (6,4%) e as consideradas operações especiais com US$ 27,8 milhões (0,1%).

TABELA 1
Exportação por produtos do Brasil para a China
(Média 2014-2015)[10]

Tipos de produtos	Valor (em US$ bilhões)	Participação no total (%)
Soja, mesmo triturada, exceto para semeadura	16,2	42,6
Minérios de ferro não aglomerados e seus concentrados	8,7	22,5
Óleos brutos de petróleo	3,8	10,1
Pasta química de madeira não conífera, a soda ou sulfato, crua	1,5	4,1
Outros açúcares de cana	0,8	2,1

Fonte: Brasil (2016).

As importações brasileiras com origem na China, no tocante aos produtos por tipo de bens, registram uma concentração de 98,8% em bens industrializados, o que mantém a característica do período anterior já comentado. Os bens manufaturados lideraram as importações, com valor, em 2015, de US$ 29,8 bilhões (97,1%), seguidos pelos bens semimanufaturados com US$ 117,1 milhões (0,4%) e de produtos básicos com US$ 758,9 milhões (2,5%). No tocante aos tipos de produto, o desempenho tem sido conforme a tabela a seguir:

10. Os valores destacados correspondem aos NCM: 12019000, 26011100, 27090010, 47032900, 17011400.

TABELA 2
Cinco principais produtos importados pelo Brasil com origem na China (2015)

Tipos de produtos	US$	% no total
Outras partes para aparelhos de telefonia/telegrafia	1.261.003.015	4,10
Outras partes para aparelhos receptores de radiodifusão, televisão etc.	1.185.835.691	3,86
Barcos, faróis, guindastes, docas, diques flutuantes etc.	947.736.499	3,09
Terminais portáteis de telefonia celular	370.370.454	1,21
Litorinas (automotoras) de fonte externa de eletricidade	360.406.496	1,17

Fonte: Brasil (2016).

3.3 Características da inserção comercial atual de Brasil e China

A inserção comercial internacional do Brasil e da China desenvolveu-se de tal forma que, no século XXI, a posição de cada país é bem diferenciada uma da outra. A China hoje é o maior importador e o segundo maior exportador mundial (WITS-UNSD Comtrade, 2015). A China está em um processo intenso de conquista de novos mercados e com diferentes produtos, desde produtos eletrônicos de tecnologias de informação e comunicação até serviços de construção de usinas nucleares para fornecimento de energia elétrica. O Brasil, por sua vez, tem ocupado posições menos relevantes no comércio internacional. Em termos de exportação, o Brasil esteve em 2014, na 22ª colocação, nível de Malásia e Polônia. Nas importações, encontrava-se também em 22º lugar, com a Tailândia à frente e a Polônia em seguida.

TABELA 3
Exportações chinesas por país e região (2014)

Regiões/países	Participação no total (%)
Por regiões	
Leste Asiático e o Pacífico	40,2
Europa e Ásia Central	20,5
América do Norte	18,2
Oriente Médio e Norte da África	6,2
América Latina e Caribe	5,8
Por países	
Estados Unidos	16,9
Hong Kong[1]	15,5
Japão	6,4
Coreia do Sul	4,3
Alemanha	3,1

Fonte: WITS-UNSD Comtrade (2015).

Nota: [1] O território de Hong Kong é o distrito administrado pela China desde a entrega pelo Reino Unido em 1/7/1997 e, apesar de ser tratado por lei como zona autônoma e chamada de região administrativa especial, a troca de produtos entre o país central e a região é considerada na balança comercial chinesa.

O comércio chinês com outros países alcançou valores expressivos. Em 2014, o valor exportado somou US$ 2,2 trilhões. Esse desempenho está associado ao intenso desenvolvimento industrial que consolidou o país como importante provedor mundial de bens. Vale ressaltar o parque industrial e a infraestrutura instalados em cidades como Guangzhou, Tiansen e Xangai; o marco institucional voltado para a atração de capital externo para esses locais; e a grande disponibilidade de mão de obra

com crescente especialização, uma vez verificados os índices de acadêmicos, engenheiros e técnicos, conforme destaca Shenkar (2005). A pauta de produtos vendidos pelos chineses ao exterior, na média 2013-2014, abarca máquinas e equipamentos elétricos e eletrônicos (42,0%), têxteis e vestuário (12,3%), metais (7,5%) e ferro e vidro (4,5%). Os produtos industrializados (bens de capital, intermediários e de consumo) representam 98,35% da pauta, e a participação de matéria-prima é ínfima (apenas 1,65%). O Brasil ocupa a nona posição na pauta chinesa de exportação.

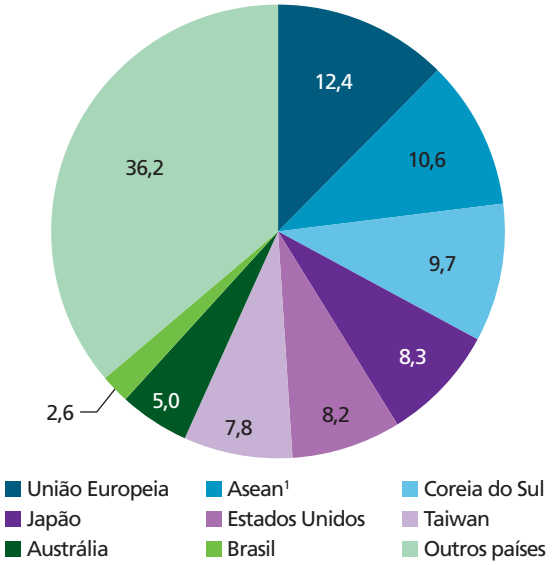
TABELA 4
Importações chinesas por tipo de produto (2014)

Tipo de produto	Participação no total (%)
Bens de capital	37,4
Matérias-primas	26,9
Bens intermediários	19,3
Bens de consumo	11,8

Fonte: WITS-UNSD Comtrade (2015).

As importações chinesas por tipo de produtos refletem sua estrutura produtiva voltada para o processamento industrial: na média 2013-2014, mostrada na tabela a seguir, metade das importações corresponde a matérias-primas e bens intermediários. Além disso, o funcionamento da indústria também exige compra de maquinários e equipamentos e os bens de capitais lideram a pauta de importação chinesa.

GRÁFICO 4
Importações chinesas por parceiro econômico (2014)



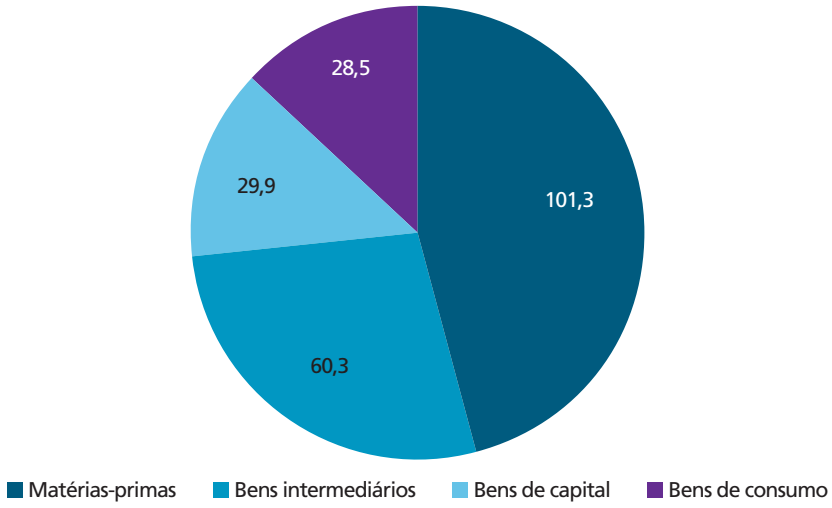
Fonte: WITS-UNSD Comtrade (2015).
Nota: [1] Asean (Associação de Nações do Sudeste Asiático) inclui Brunei, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Mianmar (Burma), Filipinas, Cingapura, Tailândia e Vietnã.

Assim como verificado nas exportações, além de países como Estados Unidos, Alemanha e Brasil, a China importa dos seus vizinhos Japão, Coreia do Sul, Malásia e Austrália. Seus vizinhos asiáticos do Leste Asiático e Pacífico foram os principais fornecedores de mercadorias, com US$ 836,2 bilhões (42,7%).

Em seguida, está a Europa e Ásia Central, com vendas de US$ 359,4 bilhões (18,4%). Por sua vez, a América do Norte teve US$ 185 bilhões (9,4%). Em quarto lugar, o Oriente Médio e África do Norte com US$ 165,7 bilhões (8,5%). A América Latina e o Caribe estão posicionados apenas em quinto lugar nas aquisições chinesas, com US$ 126 bilhões (6,4%). Conforme o gráfico a seguir, os principais países de origem das importações chinesas são, além dos Estados Unidos, os asiáticos Japão, Coreia do Sul e Taiwan, com US$ 151,9 bilhões (7,9%). O Brasil ocupa atualmente a 8ª posição na pauta chinesa de importação (gráfico 4).

Em 2015, o Brasil exportou para o mundo, US$ 191,1 bilhões e importou US$ 171,4 bilhões. Pelos dados do Mdic (Brasil, 2016), na soma de exportações e importações, o total capitalizado pelo Brasil foi de US$ 362,5 bilhões, com 215 países e/ou blocos. Em termos de produtos, as exportações estão concentradas em *commodities*, com quase metade das vendas em matérias-primas, enquanto as importações mostram relativo equilíbrio entre os diferentes grupos de bens, mas com participação menor de matérias-primas. Na análise das exportações por tipo de produto, em 2015, verificam-se as sementes e frutos oleaginosos; grãos, sementes e frutos diversos; plantas industriais ou medicinais; palhas e forragens em primeiro lugar com US$ 21,2 bilhões (11,0% do total). Em seguida, estão os minérios, escórias e cinzas, com US$ 16,6 bilhões em vendas para o exterior (8,6%), os combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação; matérias betuminosas; ceras minerais com US$ 13,7 bilhões (7,1%), as carnes e miudezas, comestíveis com US$ 13 bilhões (6,8%) e reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos e suas partes com US$ 11,3 bilhões (6,1%) (Brasil, 2016).

GRÁFICO 5
Exportações brasileiras por tipo de produto (2014)
(Em US$ bilhões)

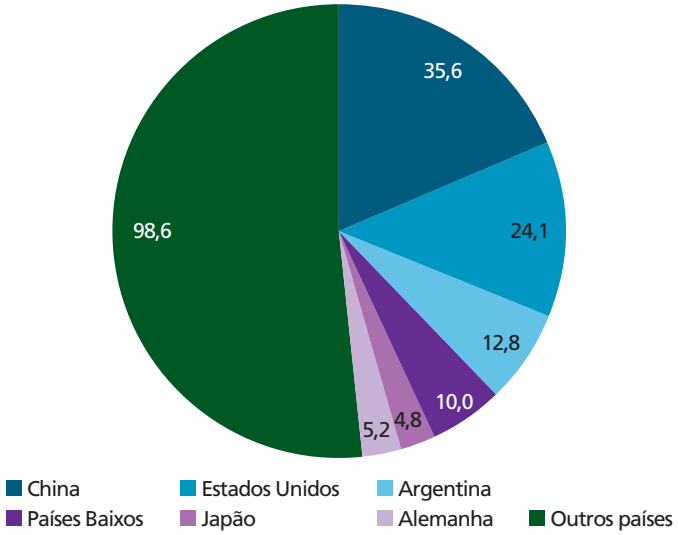


Fonte: WITS-UNSD Comtrade (2015).

Os principais parceiros comerciais do Brasil no mundo, em 2014, e por região e país no Comtrade incluem atualmente tanto parceiros tradicionais quanto parceiros que cresceram em relevância recentemente, caso da China. O Leste Asiático e o Pacífico lideram com US$ 66,4 bilhões em compras de produtos brasileiros (29,5% do total). Desse valor, verifica-se que US$ 40,6 bilhões direcionam-se para a China (18,0%) e US$ 6,7 bilhões para o Japão (2,9%). A seguir, vê-se Europa e Ásia Central com US$ 51,2 bilhões (23%). Na sequência, América Latina e Caribe com US$ 45,1 bilhões (20,1%),

a Argentina com US$ 14,3 bilhões (6,3%) e América do Norte com US$ 29,5 bilhões (13,1%), dada a presença dos Estados Unidos com US$ 27,1 bilhões (12%) (WITS-UNSD Comtrade, 2015). No gráfico abaixo, está disponível o resultado de 2015, já com os dados provenientes do Mdic:

GRÁFICO 6
Exportações brasileiras por parceiro econômico (2015)
(Em US$ bilhões)



Fonte: Brasil (2016).

No tocante aos produtos pelo tipo em 2015, os combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação, matérias betuminosas e ceras minerais foram os mais importados pelo Brasil com US$ 24,9 bilhões (14,5%). Em segundo, os reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes com US$ 24,8 bilhões (14,5%). Em terceiro, as máquinas, aparelhos e materiais elétricos e suas partes, aparelhos de gravação ou de reprodução de som, aparelhos de gravação ou de reprodução de imagens e de som em televisão e suas partes e acessórios com US$ 20,3 bilhões (11,9%). Na quarta posição, os veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres, suas partes e acessórios foram comprados do exterior com US$ 13,5 bilhões (7,9%). Em quinto, os produtos químicos orgânicos tiveram US$ 7,1 bilhões (4,1%) (Brasil, 2016).

TABELA 5
Importações brasileiras por tipo de produto (2014)

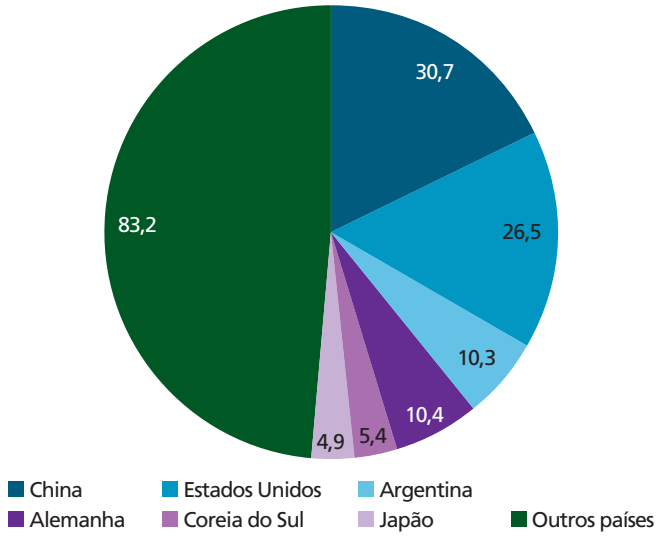
Tipo de bens	US$ bilhões	Participação no total (%)
Bens de capital	75,3	32,9
Bens de consumo	65,2	28,5
Bens intermediários	60,9	26,6
Matérias-primas	26,7	11,7

Fonte: WITS-UNSD Comtrade (2015).

No tocante às compras internacionais do Brasil, considerado o ano de 2014, os cincos principais países fornecedores são: China, com US$ 37,3 bilhões (16,3% do total); Estados Unidos,

com US$ 35,3 bilhões (15,4%); Argentina, com US$ 14,1 bilhões (6,2%); Alemanha, com US$ 13,8 bilhões (6,1%); e Nigéria, com US$ 9,5 bilhões (4,1%). Em termos de regiões, a presença maior é do Leste Asiático e do Pacífico, com US$ 62,5 bilhões (27,3%), e a China é bastante representativa nessa parcela. Em segundo, a Europa e a Ásia Central com US$ 55,5 bilhões (24,2%). A seguir, América do Norte, com US$ 38 bilhões (16,6%); América Latina e Caribe, com US$ 36,9 bilhões (16,1%); e África Subsaariana, com US$ 12,7 bilhões (5,5%).

GRÁFICO 7
Importações brasileiras por parceiro econômico (2015)
(Em US$ bilhões)



Fonte: WITS-UNSD Comtrade (2015).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A China e o Brasil apresentam similaridades, como economias emergentes de grande território e população, marcadas historicamente por desenvolvimento industrial tardio, porém relevante, por fases aceleradas de urbanização, aumento de renda interna e crescimento do PIB e por desenvolvimento regional desigual, além de subsistirem ainda regiões subdesenvolvidas e carências sociais. A despeito dessas condições históricas parecidas, o século XXI distanciou as economias de uma maneira brutal. O crescimento da China no mercado internacional até o ponto atual como grande potência mundial denota um processo de investimento pesado na indústria e em infraestrutura. Por sua vez, o Brasil enfrentou problemas de competitividade e tendeu a retroceder para a exportação de matérias-primas.

A relação econômica sino-brasileira neste início do século XXI apresenta maior entrelaçamento pelo aumento expressivo nos fluxos de comércio e investimento, por uma gradual aproximação no campo financeiro e por iniciativas articuladas nos fóruns multilaterais e fora deles. Em um período em que tradicionais parceiros comerciais como os Estados Unidos e a Europa atravessaram e ainda se recuperam de uma grave crise econômica, a China tornou-se um mercado de destino certo e crescente. Nos leilões recentes mais relevantes de concessões públicas, por exemplo, a participação dos chineses tem sido crucial.

Por outro lado, é notório o interesse da China em estabelecer uma relação bilateral pela qual adquire matérias-primas e nos vende bens industriais, a partir da aplicação na prática, da teoria de vantagens comparativas ou uma relação centro-periferia, feita assim uma espécie de versão revigorada e atualizada para o século XXI daquilo que foi a Inglaterra no século XIX. A exportação brasileira para a China e, por seu peso no total, para o mundo, é concentrada em *commodities* de menor valor agregado e sujeitas a dramáticas mudanças de preço associadas às condições econômicas mundiais. A China, por sua vez, apresenta-se como produtora e ofertante de bens industriais (inclusive bens de capital).

Para o Brasil, portanto, a China tem sido a principal oportunidade e o desafio no comércio exterior no século XXI. De fato, do ponto de vista setorial, a China tem sido uma oportunidade para a agropecuária e a indústria extrativa, e um desafio para a indústria de transformação. Há hoje grande esforço em trazer o mercado chinês para perto do empresariado brasileiro, mesmo com as deficiências nacionais em quesitos de competitividade (infraestrutura, logística, custos do crédito, do trabalho e tributário).

Nessa nova fase econômica, a China provavelmente manterá taxas de crescimento do PIB menores, mas ainda expressivas. As informações hoje disponíveis a respeito da oferta de mão-de-obra avançaram em educação e tecnologia, e condições financeiras e de capital não levam a crer que o crescimento chinês será interrompido. Note-se que mesmo o menor ritmo de crescimento do PIB pode garantir acréscimo de demanda equivalente ao da fase anterior, pois a base econômica já é bem maior, e pode também assegurar um aumento de emprego urbano interno equivalente ao da fase anterior, pois a economia mais voltada para o consumo dinamiza os serviços, setor que costuma empregar maior contingente de pessoas que a indústria.

Considerando que a composição setorial do crescimento na China será bastante distinta da fase anterior, decerto haverá repercussão distinta nos diversos mercados de comércio mundial e no comércio exterior do Brasil. De um lado, nos mercados de aço e minério de ferro, o excedente de oferta seguirá determinada pela acirrada disputa por mercados e pressão de baixa de preços. Com excesso de oferta, a China concorrerá com o produto brasileiro no mercado interno e em terceiros mercados. De outro lado, a tendência de manutenção da expansão de emprego, salários, crédito ao consumo e consumo interno na China tende a ampliar suas importações de alimentos e a deslocar parte de sua oferta de bens industriais de consumo do mercado externo para o mercado interno. Não apenas o Brasil poderá exportar mais soja, carnes e outros alimentos, como poderá reduzir importações de têxteis, vestuário, malas e eletrodomésticos, sobretudo se persistir a atual taxa de câmbio mais favorável ao produto brasileiro do que há alguns anos. No caso do petróleo, os investimentos diretos realizados no Brasil fazem crer que a China não deixará de buscar aqui a parcela de suas necessidades de suprimento. Essas são impressões preliminares. Para isso será necessária uma análise minuciosa a respeito de como a transição econômica na China afetará a pauta de comércio brasileira e sobre o que se pode capturar do mercado chinês para o Brasil.

Uma recomendação para o aprofundamento das relações entre o Brasil e a China, é investir no incremento dos fluxos de investimento direto da China na infraestrutura brasileira e nas ações do agrupamento Brics, em particular no efetivo desenvolvimento do Novo Banco de Desenvolvimento. Tal fator pode revelar-se uma iniciativa importante de apoio financeiro ao país e a projetos estratégicos de países menores, que poderão identificar o Brasil como uma liderança positiva no cenário internacional.

REFERÊNCIAS

ARNOLD, W.; IOSEBASHVILI, I. Mercados ficam mais otimistas sobre apetite da China por matérias-primas. **The Wall Street Journal**. Disponível em: <http://goo.gl/tyXyL7>. Acesso em: 25 abr. 2014.

BANCO MUNDIAL. Explore. Create. Share: Development Data. **World Data Bank**. Disponível em: <http://goo.gl/hZjHCQ> Acesso em: 2016

BECARD, D. O que se esperar das relações Brasil-China? **Revista de Sociologia Política**, 31-44, 2011.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Comunicado conjunto entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China sobre o contínuo fortalecimento da parceria estratégica**. Disponível em: <http://goo.gl/5GL2YU>. Acesso em: 27 out. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (DEAEX). **Estatísticas de comércio exterior**: Intercâmbio comercial brasileiro: países e blocos econômicos: países e blocos. China. Disponível em: <http://goo.gl/B70Mfg>. Acesso em: 22 jan. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Exportação 2015** – NCM 8 dígitos. Disponível em: <http://goo.gl/Twp6ED>. Acesso em: 24 fev. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Importação 2015**. Disponível em: <http://goo.gl/YKQhrl>. Acesso em: 2016.

CBERS – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. **Introdução**. 2011. Disponível em: <http://goo.gl/oF7VnW>. Acesso em: 3 nov. 2015.

BRICS – BRASIL, RÚSSIA, ÍNDIA, CHINA, ÁFRICA DO SUL. **Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders**. Disponível em: <http://goo.gl/70h0IL>. Acesso em: 21 out. 2015.

_____. **Memorandum of understanding on cooperation with the new development bank**. Russia: 2009. Disponível em: <http://goo.gl/TR1mez>. Acesso em: 29 out. 2015.

CHINA. Ministry of Commerce People's Republic of China. **FDI inflows into China 1984-2014**. Disponível em: <http://goo.gl/kbVBPc>. Acesso em: 2015.

DE NEGRI, F. **O perfil dos exprotadores industriais brasileiros para a China**. Brasília: Ipea, 2005, p. 1-25. (Texto para Discussão).

DE OLIVEIRA, H. Brasil-China: trinta anos de uma parceria estratégica. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 2004, p. 1-30.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. As transformações estruturais do comércio exterior chinês. **Comunicados do Ipea**, n. 97, p. 1-47, 30 jun. 2011.

LAWRENCE, S. **China's political institutions and leaders in charts**. Washington DC: Congressional Research Service, 2013.

LI, C. The end of the CCP's resilient authoritarianism? A tripartite assessment of shifting power in China. **The China Quarterly**, 2012, p. 595-623.

MIURA, Y. The income distribution policies of the Xi Jinping administration in China The Limits of Minimum Wage Increases. **Pacific Business and Industries**, 2013, p. 2-28.

MUKHERJI, B. Mesmo com economia abatida, China ainda sustenta setor de commodities, **The Wall Street Journal**, 2015. Disponível em: <http://goo.gl/hldK6h>. Acesso em: 26 ago. 2015.

NAUGHTON, B. Is there a "Xi Model" of economic reform? Acceleration of economic reform since fall 2014. **China Leadership Monitor**, 19 mar. 2015, p. 1-14.

NONNENBERG, M. **China**: Estabilidade e crescimento econômico. Brasília: Ipea, 2010, p. 1-26. (Texto para discussão, n. 1470).

SHENKAR, O. **The Chinese Century**. New Jersey: Wharton School Publishing, 2005.

Brasil sobe para 6º no ranking dos mais atrativos para IED, diz Unctad. **Valor Econômico**, São Paulo, 24 jun. 2015. Disponível em: <http://goo.gl/VYGC2f>. Acesso em: 29 out. 2015.

China avisa que pode acionar OMC contra o Brasil. **Valor Econômico**, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://goo.gl/Dqv8PG>. Acesso em: 15 de dez. 2015.

VIGEVANI, T.; DE OLIVEIRA, M.; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, 2003, p. 31-61.

WITS-UNSD – WORLD INTEGRATED TRADE SOLUTION-UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION. **China Exports by Country 2014**. Disponível em: World Integrated Solution: <http://goo.gl/KIVRIq>. Acesso em: 10 out. 2015.

_____. **World Integrated Solutions**. Disponível em: <http://goo.gl/2hbb6H>. Acesso em: 7 out. 2015.

WORLD STEEL ASSOCIATION. **World Steel in figures 2015**. Diponível em: <http://goo.gl/PTsssj>. Acesso em: 2015.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Integrated Trade Intelligence Portal**. Disponível em: <http://goo.gl/JxMdI3>. Acesso em: 21 jan. 2016.

A CRESCENTE PRESENÇA CHINESA NA AMÉRICA LATINA: DESAFIOS AO BRASIL

André Mendes Pini[1]

RESUMO

O pujante crescimento econômico chinês é o eixo norteador de sua inserção internacional, principalmente no que se refere à manutenção de sua influência sobre a Ásia e a África. A região da América Latina e Caribe, por sua vez, tem sido vista por Pequim ao longo das últimas décadas como uma parceira complementar, de acordo com a estratégia chinesa de diversificação de suas parcerias. O artigo analisa se o padrão das relações sino-latinas, majoritariamente focadas no âmbito comercial, vem sofrendo uma inflexão ao longo dos últimos anos, com a crescente influência política chinesa na região. Avalia-se a hipótese de que essa possível inflexão é catalisada não somente devido ao potencial econômico do gigante asiático, como também devido ao declínio relativo da inserção internacional brasileira nos últimos anos, que abriu espaço para a penetração da influência chinesa. Conclui-se que os padrões que balizam as relações atuais da China com a América Latina e o Caribe são bastante heterogêneas e são, ainda, sobrepujadas pelas relações com os Estados Unidos, tornando Pequim cautelosa com relação a inflexões políticas de perfil mais elevado. No tocante ao Brasil, as relações com a China impõem tanto ameaças quanto oportunidades, no entanto, o declínio relativo da política externa brasileira determina que os aspectos negativos relativos às ameaças são potencializados, enquanto as oportunidades tendem a se diluir.

Palavras-chave: China; desafios; Brasil; América Latina; Caribe.

THE GROWING PRESENCE OF CHINA IN LATIN AMERICA: CHALLENGES TO BRAZIL

ABSTRACT

The booming Chinese economic growth is the guiding principle of its international insertion, especially with regard to maintaining its influence on Asia and Africa. The Latin America and the Caribbean, in turn, has been seen by Beijing over the past decades as complementary partners, according to the Chinese strategy of diversifying its partnerships. This article analyzes if the pattern of Sino-Latin relations mainly focused on the commercial sector is undergoing a shift over the past few years with China's growing political influence in the region. The article assesses further the hypothesis that this inflection is possibly catalyzed not only because of the economic potential of China, but also due to the relative decline of the Brazilian foreign policy active patterns in recent years, which may have paved the way for the growing Chinese influence. Hence, it is concluded that the standards that guide the current relations of China with Latin America and the Caribbean are quite heterogeneous, and are still overwhelmed by the relations with the US, making Beijing cautious about high profile political inflections. With regard to Brazil, relations with China pose both threats and opportunities, however the relative decline Brazilian foreign policy has shown recently determines that the negative aspects of the threats are enhanced while the opportunities tend to blur.

Keywords: China; challenges; Brazil; Latin America; Caribbean.

JEL: F50, F59.

1. Mestre em relações internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e professor do Centro Universitário Senac.

1 INTRODUÇÃO

As relações entre a China e a América Latina ganharam novo capítulo no primeiro bimestre de 2015 com a consolidação da proposta chinesa de reunir-se junto aos 33 países da América Latina e Caribe na reunião ministerial do foro Celac-China, em Pequim. A Reunião Ministerial é fruto da cúpula da comunidade de estados latino-americanos e caribenhos realizada em Havana, em janeiro de 2014, tendo sido ratificada seis meses depois durante a cúpula de Brasília.

Embora a China seja um membro observador da Organização dos Estados Americanos (OEA) desde 2004, a opção pela aproximação à região latino-americana por meio da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) – organização regional que exclui os Estados Unidos da América e o Canadá – suscita a reflexão acerca da possibilidade da inflexão das relações chinesas com a América Latina, majoritariamente pautada por relações econômicas e comerciais, e a transição para uma postura de inclusão e desenvolvimento de temáticas políticas na agenda bilateral, até então pouco presente devido à cordialidade explícita com os Estados Unidos e sua influência na região.

Concomitantemente, percebe-se uma inflexão da administração do presidente Obama na condução das relações com a América Latina, capitaneada pela redefinição dos padrões de relação com Cuba, tema historicamente sensível à região e que por décadas suscitou uma postura cautelosa dos países latino-americanos e caribenhos com seu vizinho do Norte. O redimensionamento da política externa norte-americana e a crescente atenção chinesa à região são indícios da crescente importância que a América Latina e o Caribe vêm adquirindo na agenda política global. No entanto, com vistas às diretrizes e limites impostos, o foco do presente estudo será a avaliação da política chinesa na região e os desafios que ela implica ao Brasil.

No que se refere ao Brasil, avalia-se o grau de influência do chamado "declínio relativo" da política externa brasileira nos últimos cinco anos como elemento catalisador do aprofundamento dos laços políticos chineses com a América Latina e o Caribe, e pontuam-se os principais desafios enfrentados pelo país com a perda de espaço no campo econômico, comercial e político para a China.

2 A ASCENSÃO DA CHINA

A trajetória histórica da China contemporânea é balizada por momentos de ascensão e declínio, e sua compreensão torna-se fundamental para analisar de maneira aprofundada a inserção internacional chinesa atualmente. Ao longo de dezoito séculos, a China foi a economia mais produtiva do mundo – responsável por uma parcela do produto interno bruto (PIB) mundial total maior do que todas as sociedades ocidentais somadas no período – além de ser a região de comércio global mais populosa. Essas características autossuficientes redundaram em um auto grau de isolamento perante o restante do mundo, caracterizado por ciclos sucessivos de abertura e fechamento de sua sociedade (Kissinger, 2012). A Revolução Maoísta em 1949 determinaria o início do último ciclo de fechamento do país, que findaria somente na década de 1970, quando Deng Xiaoping assumiu a liderança do Partido Comunista Chinês, e implementou reformas no campo econômico, criando o modelo cunhado "Socialismo de Mercado", que implicava a modernização da economia chinesa e sua integração ao sistema produtivo global.

A abertura econômica promovida na década de 1970 contrastou com a ausência de reformas políticas, e esse modelo híbrido seria o responsável pela reinserção chinesa como potência no cenário internacional,

marcado, principalmente, por seu crescimento médio de 16,0% entre 1978 e 2013 e por sua consolidação como um *global player* no comércio internacional a partir da adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001 (Kissinger, 2012).

Denota-se que "a integração chinesa ao sistema internacional tem se dado de modo gradual desde a liderança de Deng Xiaoping e, consolidou-se especialmente após a Guerra Fria" (Pautasso, 2011). A China contemporânea representa 8% do comércio global, frente ao menos de 1,0% que representava na década de 1980, além de ser a maior exportadora global desde 2009, quando superou a Alemanha (Jenkins, 2015). O gigante asiático representou ainda 12,8% de todo crescimento global, entre 1995 e 2004, e projeções apontam que, para o período de 2005 a 2020, o crescimento chinês representará 15,8% (Winters e Yusuf, 2007).

Com efeito, desde a década de 1990, a política externa chinesa passou a fortalecer sua atuação multilateral, tornando-se mais assertiva e pragmática. Apesar da postura crítica chinesa acerca das assimetrias de poder do sistema internacional, o país percebeu que ao aderir aos regimes internacionais vigentes também poderia atuar no sentido de restringir a atuação do Ocidente e evitar seu isolamento, assim como equilibrar a ordem mundial, por meio da aproximação com outros países do Sul. Nesse sentido, "os contextos da transição sistêmica são caracterizados pelo rearranjo de forças no sistema internacional, o que se desdobra na abertura de espaços para países emergentes" (Pautasso, 2011).

O *soft power* é o instrumento chinês para mitigar a ideia de "ameaça chinesa", consolidando sua estratégia de "*peaceful rise*", que evidencia tanto a ambição chinesa de consolidar o desenvolvimento interno quanto de ser protagonista nos fóruns internacionais, sem abandonar a vertente pacífica desse projeto. Evidencia-se, nesse sentido, que a China é o único país em desenvolvimento que se encontra no núcleo do poder mundial, devido a sua demografia, continentalidade, poderio militar, capacidade nuclear, tecnologia aeroespacial e de mísseis, além de ser membro permanente do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) (Visentini, 2011).

Percebe-se, portanto, que a China, à medida em que se insere em âmbito regional, ao mesmo tempo integra-se plenamente à economia global e aos regimes multilaterais internacionais, legitimada pelo aumento sucessivo de suas capacidades materiais. De acordo com Pautasso:

> Esse maior envolvimento na política e nos negócios internacionais vem acompanhado de uma maior autonomia na capacidade de formulação de sua estratégia internacional. (...) Paralelamente, o governo chinês atua para liderar os países do Sul, visando a mudanças e/ou resistência frente assimetrias da ordem mundial. O fato é que a China tem buscado um espaço próprio, reafirmando-se como alternativa ao Ocidente para os países periféricos, na medida em que defende um modelo de interação internacional baseado nos ganhos mútuos (Pautasso, 2011).

Nesse sentido, Pequim busca coordenar pragmaticamente suas relações com os países em desenvolvimento utilizando-se principalmente de seus imensos recursos econômicos, por meio do comércio e de investimentos não condicionados, a quaisquer contrapartidas políticas e financeiras – diferentemente das práticas institucionalizadas por países desenvolvidos e organizações como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), que condicionam o acesso a aportes financeiros e recursos econômicos à aplicação da cartilha neoliberal – recebendo em troca o acesso a matérias-primas essenciais à sustentação de sua robusta taxa de crescimento, assim como recursos energéticos dos quais depende, como petróleo[1]. Nesse sentindo,

destaca-se o fato de os empréstimos chineses à América Latina já superarem aqueles vindos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (Dosch e Dosch, 2015).

Para que se possa analisar de maneira aprofundada a inserção chinesa na América Latina e no Caribe, é válido o sucinto estabelecimento das diretrizes da presença chinesa em outras regiões do globo compostas por países emergentes. O componente energético materializado no acesso ao petróleo é a base de sustentação da inserção chinesa na África, figurando Angola e Nigéria entre seus maiores fornecedores globais de petróleo, em uma relação consolidada com base no isolamento internacional imposto pelo Ocidente à RPC, após os eventos ocorridos na Praça da Paz Celestial no início dos anos 1990. "A África então passa a ser um ator importante na inserção internacional chinesa, com países se tornando grandes aliados e com o mesmo objetivo de obter desenvolvimento" (Visentini, 2011).

Do ponto de vista africano, as relações com a China e a mitigação que ela propicia da dependência do continente com a Europa podem ser compreendidas como a continuidade de sua descolonização, agora econômica (Visentini, 2011). Por sua vez, no Sudeste Asiático, a China exerce, de fato, uma liderança pragmática, utilizando-se do "estreitamento dos laços de interdependência econômica assimétrica e da ação efetiva em momentos de crise, estabelecendo uma liderança responsável, com a utilização de recursos de *soft power* e influência sociocultural", consolidando nas últimas décadas "uma ordem regional de cunho sinocêntrico" (Becard, 2011).

A pujança econômica chinesa é seu principal elemento de inserção internacional, sendo o efeito gravitacional que ela gera sua principal ferramenta de política externa (Pautasso, 2011). No entanto, os impactos do crescimento chinês geram dúvidas não somente aos países desenvolvidos, que veem na ascensão chinesa os indícios de seu declínio, como também aos países em desenvolvimento, que buscam compreender os desafios e oportunidades que essa transição sistêmica pode representar e em quais frentes Pequim é uma aliada ou uma concorrente potencial.

3 RELAÇÕES COM A AMÉRICA LATINA

Uma vez pontuados os eixos que determinam a trajetória de desenvolvimento chinesa e sua estratégia perante os países emergentes, exemplificada brevemente com relação ao Sudeste Asiático e a África, deve-se buscar compreender não somente a maneira pela qual as relações de Pequim com a América Latina são determinadas, tendo em vista as características coletivas da relação com a região, como também os traços específicos de diferenciação no tratamento dado pela China aos países da região, com base na constatação que essas relações, na verdade, se dão de maneira heterogênea (Lamus, 2015; Leiteritz, 2015; Dosch e Dosch, 2015; Jenkins, 2015).

A análise dos impactos do crescimento chinês nos países em desenvolvimento ganhou força a partir da adesão de Pequim à OMC, em 2001. Na América Latina, Costa Rica, Chile e Peru têm acordos de livre-comércio com a China e Venezuela, México, Argentina e Brasil possuem acordo de "parceria estratégica" com Pequim. No entanto, quando analisadas as relações da China com os países latino-americanos e caribenhos, diferentes metodologias são utilizadas para determinar suas distintas nuances. Leiteritz insere essas diferenças no âmbito da projeção internacional chinesa em escala global:

> *China differentiates its political interest's vis-à-vis Latin American countries in terms of their potential influence on global governance issues. Relations with countries that might serve as important allies in the pursuit of Chinese interests in restructuring global institutions are different to those with countries where economic interests dominate the agenda* (Leiteritz, 2015).

Autores como Leon-Manriquez e Jenkins apontam duas trajetórias distintas entre países da América Latina e o Caribe na sua relação com a China. Primeiramente, são destacados aqueles que se beneficiaram do crescimento chinês na última década por apresentarem economias complementares, fornecendo matéria-prima e recursos naturais a Pequim, basicamente países da América do Sul como Chile, Brasil e Argentina. Posteriormente pontua-se os que viram a China tornar-se um concorrente potencial e, em certa medida, desleal na disputa por mercados em comum, que é o caso do México e sua disputa com a China pelo mercado norte-americano. Nesse sentido, enquanto as relações com os países fornecedores de matérias-primas há relação de complementaridade no desenvolvimento, com o México há concorrência explícita, evidenciando que, do ponto de vista subrregional, as relações com a China são mais benéficas à América do Sul do que à América Latina (Leon-Manríquez e Alvarez, 2014; Jenkins, 2015).

Ao se ampliar o escopo de análise de forma a enquadrar as relações da China com a América Latina e o Caribe como um todo, pode-se dizer que há um perfil discreto, embora dinâmico (Leon-Manríquez e Alvarez, 2014). Percebe-se que as relações de Pequim com a região são fortemente pautadas pela ideia de "diversificação" das parcerias chinesas, tendo a América Latina figuração coadjuvante perante a diversificada pauta de relações comerciais e financeiras do gigante asiático, o que determina um padrão bastante assimétrico nas relações América Latina e Caribe-China. Embora o governo chinês tenha lançado em 2008 o documento intitulado "*China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean*", tornando a região a terceira a receber um documento específico com os planos de investimento e comércio do governo chinês, a análise empírica de indicadores econômicos e comerciais evidencia os padrões da assimetria nas relações entre Pequim e a região latino-americana e caribenha.

Em que pese a posição de principal parceira comercial que a China ostenta perante importantes países da região como Brasil, Argentina e Chile; a América Latina e o Caribe representam somente 6% das importações chinesas e 4,7% das exportações (Leiteritz, 2015).

O que não se pode perder de vista na relação da China com a América Latina é o elemento relativo a sua política doméstica e a um objetivo estratégico da inserção internacional chinesa: o reconhecimento da política de "uma só China". A América Latina e o Caribe comportam doze dos 22 países que reconhecem Taiwan em detrimento da República Popular da China (Panamá, Paraguai, Nicarágua, El Salvador, Honduras, Guatemala, Belize, República Dominicana, Haiti, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas e Santa Lucia) o que atribui à região um elemento estratégico valiosíssimo para a histórica ambição do partido comunista da China de anexar Taiwan e unificar o país (Pini, 2015). Com efeito, os países que não reconhecem Pequim são excluídos dos grandes projetos de investimento chineses para a região, previstos para a casa dos US$ 250 bilhões nos próximos dez anos, de acordo com o "Plano de Cooperação para o quadriênio 2015-2019".

A compreensão do papel que os Estados Unidos da América exercem nas relações políticas da China com a América Latina e o Caribe também é essencial para o estabelecimento da presente análise. Historicamente a China adotou postura cautelosa quanto ao estabelecimento de iniciativas políticas mais próximas à região, de forma a não melindrar os Estados Unidos, que consideram a região sua esfera de influência natural. Segundo Zhiwei:

> O crescimento do comércio China-América Latina nos anos 2000 rendeu frutos positivos "em termos de diminuição da dependência comercial dos Estados Unidos e da Europa. Isso poderia ser considerado uma grande contribuição da relação China-América Latina para a região latino-americana".

> De fato, para alguns países, a relação com a China ajuda a diminuir a dependência em relação aos Estados Unidos ao mesmo tempo em que oferece maiores possibilidades de barganha na relação com Washington (Zhiwei, 2012).

No entanto, o perene crescimento econômico chinês e sua política de inserção global naturalmente impulsionam as relações políticas entre Pequim e a região latino-americana e caribenha. É patente que as relações com os Estados Unidos são mais importantes para a China do que quaisquer países latino-americanos ou caribenhos individualmente, mas justamente por esse motivo que a busca pela aproximação da China com a região acontece de maneira coletiva, como evidencia a criação do fórum Celac-China em janeiro de 2015.

A América Latina e o Caribe são regiões que não são prioritárias na agenda bilateral Estados Unidos-China, como evidencia Leon-Manriquez, "*Such issues as the U.S. trade deficit with the PRC, Chinese increasing military expenditure and differences in regional conflicts (Iran, Iraq, North Korea) are more salient in the bilateral agenda*." (Leon-Manriquez e Alvarez, 2014). Nesse sentido, justamente os interesses econômicos e comerciais chineses tanto nos Estados Unidos quanto na América Latina e Caribe são os elementos que conduzem Pequim a optar por manter suas relações com a região estáveis, evitando atritos no campo político (Jenkins, 2015). Embora a recente inflexão da política norte-americana perante a América Latina e o Caribe, evidenciada na aproximação a Cuba, e a busca pela formação de uma iniciativa institucionalizada por parte da China no fórum junto à Celac, sejam indícios de que a região vem adquirindo maior grau de importância no panorama global, principalmente no âmbito comercial – a partir da perspectiva de ampliação da capacidade do canal do Panamá e da construção do canal da Nicarágua.

O que se deve ressaltar, portanto, é que há a necessidade de os Estados Unidos reavaliarem sua presença na região para readquirir o prestígio perdido após décadas de negligência e imposição de agendas econômicas baseadas no livre comércio, democracia e privatizações; com efeito, as relações com a América Latina crescerão, de fato, mas continuarão marginais perante a relação bilateral Estados Unidos-China (Leon-Manriquez e Alvarez, 2014). De fato, conclui-se que a parceria China-América Latina e Caribe não segue um padrão homogêneo, sendo que autores, como Lamus, argumentam que a China chega a incentivar que os países da região estabeleçam competição entre si para adentrar o mercado chinês (Lamus, 2015). Ademais, a importância dos recursos naturais, energéticos e *commodities* agrícolas dos países da América Latina e Caribe para a China não deve ser superestimada. De acordo com o Phillips, "a América Latina constitui apenas parte do foco da estratégia chinesa em relação ao suprimento de energia, muito menor em comparação com outras regiões como a África ou o Oriente Médio" (Phillips, 2010). Ou seja, "para a China, o engajamento com os países da região é um aspecto que contribui para o seu desenvolvimento doméstico, mas não é essencial para garanti-lo, sendo essa uma das razões de a região não ser uma prioridade absoluta" (Ribeiro e Junior, 2013). Deve-se ter em conta, todavia, que as relações econômicas entre América Latina e Caribe e China não devem ser superestimadas nas duas vias, uma vez que as relações com os Estados Unidos e a União Europeia ainda configuram maior relevância a ambos os lados (Jenkins, 2015).

4 DESAFIOS AO BRASIL

Delinear as distintas nuances que a crescente presença chinesa na América Latina e no Caribe configuram ao Brasil, requer um esforço amplo e ao mesmo tempo integrado. A compreensão da China tanto como um parceiro potencial quanto como uma ameaça imediata expõe as distintas faces

da corrente ordem multipolar e dos diversos tabuleiros interconectados que a política internacional oferece aos *players* globais.

Considerada uma "parceria estratégica" pelo Brasil desde o governo Itamar Franco, as relações bilaterais com a China consolidar-se-iam apenas durante o governo Lula, "oriunda de uma combinação do crescimento extraordinário do fluxo de comércio e investimentos entre os dois países, com a nova prioridade atribuída pelo governo às relações Sul-Sul e, de maneira especial, com os demais países chamados emergentes" (Ribeiro e Junior, 2013). Tanto as relações na esfera econômica quanto as na esfera política tornar-se-iam robustas ao longo da década de 2000, materializando-se em crescentes fluxos de comércio e investimentos – que se provariam extremamente benéficos a ambos os países, principalmente no fornecimento brasileiro à China dos *commodities* agrícolas e recursos naturais e energéticos essenciais a seu crescimento, e, em contrapartida, na injeção de recursos financeiros e monetários essenciais para que o Brasil financiasse seu modelo de desenvolvimento social e econômico – assim como arranjos internacionais importantes, relativos aos esforços recíprocos de multilateralização dos foros globais e universalização das parcerias globais, como o Brics e o G20 Comercial. Nesse sentido, há autores que classificam o Brasil como um "aliado político crucial à China" (Leiteritz, 2015), assim como um "parceiro cooperativo amigável" (Dosch e Dosch, 2015).

Por outro lado, a China vem representando o papel de crescente concorrente ao Brasil, tanto na esfera comercial quanto, mais recentemente, no campo político, o que fica evidenciado nas relações de ambos os países com a região da América Latina e, principalmente, nos vizinhos mais próximos da América do Sul. Essa crescente influência chinesa vem sendo potencializada tanto pelo vácuo de poder deixado na região por Rússia e Estados Unidos da América desde o final da Guerra Fria (Dosch e Dosch, 2015; Leon-Manriquez e Alvarez, 2014) quanto pelo Brasil, abalado pela trajetória declinante da taxa de crescimento de sua economia ao longo do governo Dilma Roussef, cuja média de 2011 a 2014 foi de apenas 1,5%. O malogro econômico refletiu na postura que a política externa brasileira adotou sob a batuta da Presidenta Dilma, denominada por Cervo e Lessa como um "declínio relativo", evidenciado após oito anos de uma presença externa "ativa e altiva", que havia alçado o Brasil à condição de potência emergente, sob a égide do chanceler Celso Amorim ao longo do governo Lula (Cervo e Lessa, 2014).

A conjuntura política e econômica global ao final da década de 2000 demonstrara o protagonismo do projeto de inserção internacional brasileiro na região latino-americana. A recorrente negligência norte-americana à região contrastava com o projeto de liderança regional brasileiro, potencializado pelo crescimento econômico brasileiro e pela ascensão de governos progressistas na região, após um grave período de decadência, provocado pelas reformas neoliberais de anos anteriores. O Brasil consolidava-se como o paradigma de um projeto de desenvolvimento econômico e social bem-sucedido, oferecendo não somente o exemplo, mas também recursos materiais para colaborar com o desenvolvimento da região, principalmente por meio de financiamentos a projetos de infraestrutura e facilitação comercial do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), bem como projetos de cooperação da Agência Brasileira de Cooperação. Com efeito, o declínio da inserção internacional do Brasil nos últimos anos teve impactos diretos nos projetos brasileiros, que se tornaram escassos e pouco dinâmicos. A inatividade do país refletiu na imediata ascensão de projetos de cooperação e financiamento chineses, como evidenciam, por exemplo, as obras das represas "Nestor Kirchner" e "Jorge Capernic" sobre o rio Santa Cruz, e a ferrovia "Sarmiento", todos inicialmente vinculados à Camargo Correa na Argentina e com financiamento do BNDES,

mas que foram substituídos por empresas e recursos chineses da empresa Ghezouba e da corporação de desenvolvimento chinesa após o não cumprimento dos compromissos assumidos pelas partes brasileiras (Actis, 2015).

Sobre o processo de transição do eixo de influência brasileiro na região para o chinês, Actis ressalta que:

> *El corrimiento del eje de Brasilia a Pekín que vienen experimentando muchos de los países de la región también tiene una explicación multicausal. En primer lugar, el gigante asiático parece decidido a jugar activamente su rol de gran acreedor internacional. En un escenario de fragilidad externa para muchas de las naciones sudamericanas producto de la caída de las principales commodities, la abultada billetera china aparece como la gran fuente de financiamiento. Motivo por el cual, el mayor involucramiento político de China en la región está acompañado y respaldado por sus recursos económicos de poder, los cuales, ejercen mayor atracción que los que puede ofrecer Brasilia. De forma paralela, el primer gobierno de Dilma Rousseff estuvo signado por una retracción relativa en el ejercicio del liderazgo regional, en comparación con los gobiernos de Lula (*Actis, 2015).

Da mesma maneira que a China potencializou o crescimento brasileiro ao longo do governo Lula, principalmente pela alta demanda por *commodities* – que redundavam no aumento do preço internacional desses bens – colaborando para a inserção internacional brasileira, o declínio brasileiro também é potencializado pela conjuntura política chinesa de ampliação de seu mercado interno – evidenciada em seu 12º Plano Quinquenal – o que reflete em indicadores econômicos e comerciais que evidenciam o desafio que a China representa ao Brasil. Em 2007, as importações da América do Sul advinham 14,8% do Brasil e 10,0% da China, dados que se alteraram substancialmente em 2013, quando a participação brasileira caiu para 11,2% e a chinesa saltou para 17,4% (Actis, 2015).

Em termos latino-americanos, a participação chinesa em projetos de cooperação em infraestrutura cresceu 700,0% entre 2003 e 2013, e o comércio bilateral cresceu dez vezes no mesmo período, chegando a U$ 242 bilhões. Em maio de 2015, Pequim anunciou na reunião do foro Celac-China a pretensão de investir mais U$ 250 bilhões na América Latina e no Caribe até 2025, intensificando ainda mais sua presença na região. Carmo e Pecequilo evidenciam também desafios ao Brasil perante a presença chinesa na América do Sul:

> Na América do Sul, região na qual o Brasil detém forte presença geopolítica e geoeconômica, (...) os avanços chineses têm representado um importante desafio político e econômico. A desproporção entre os recursos chineses e brasileiros gera uma forte penetração chinesa em parceiros estratégicos como a Venezuela (...). Com isso, ao reforçarem seus espaços com a China, os países sul-americanos tendem a distanciar-se do Brasil. As dificuldades da política externa brasileira em assumir fortes compromissos com a institucionalização da integração e o dispêndio de recursos (mesmo que em proporção menor do que a chinesa) é outro fator que enfraquece a posição brasileira (Pecequilo e Carmo, 2013).

As trocas comerciais entre Brasil e China também chamam a atenção para o padrão assimétrico que representa os intercâmbios comerciais em escala regional, em uma lógica evidentemente norte-sul. Para Brasil, Chile, Argentina e Peru, as exportações de matérias-primas e alimentos para a China, ao mesmo tempo em que contribuem para a geração de superávits comerciais, geram preocupação na medida em que há uma evidente assimetria qualitativa nessas trocas. No caso do Brasil, essa assimetria constitui-se também como mais um evidente desafio ao país, como demonstram Mortatti, Miranda e Bacchi:

> A questão é que (esse padrão comercial) pode também gerar novas formas de dependência, de tipo centro-periferia, já que a pauta exportadora para o país asiático é composta principalmente de commodities agrícolas e minerais, o que em muitos casos não é diferente do intercâmbio comercial com os Estados Unidos. (...) No caso do Brasil,

os principais produtos exportados são: minério de ferro, petróleo, soja, açúcar e pastas químicas de madeira, representando 86% do total exportado para a China em 2011, enquanto que as importações se concentram em equipamentos industrializados e manufaturados (Mortatti, Miranda e Bacchi, 2011).

Com efeito, percebe-se que a China, ao mesmo tempo que estabelece relações comerciais assimétricas com o Brasil, está aumentando a participação nas importações da região latino-americana, o que se configura como mais um desafio do ponto de vista brasileira, tendo em vista que o mercado latino-americano historicamente é um destino que absorve a produção brasileira de manufaturados. Portanto, a China além de demandar apenas produtos primários do Brasil, ainda representa forte concorrência no tocante a bens industrializados em mercados importantes ao país.

5 CONCLUSÃO

Assim como há dúvidas quanto aos impactos globais do crescimento chinês, há a crescente preocupação acerca de seu impacto no mundo em desenvolvimento. Ao se analisar as relações da China com a América Latina e o Caribe, deve-se ressaltar, primeiramente, que embora haja um planejamento do governo chinês, esboçado no *"China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean*" de 2008, as relações de fato ocorrem de maneira bastante heterogênea, evidenciando a necessidade de segmentar os diferentes padrões que Pequim estabelece.

No âmbito sul-americano, as relações acontecem majoritariamente por meio da complementaridade que existe entre os países da região e as demandas chinesas, outorgando a essa relação um padrão comercial pujante, mas que evidencia lógicas perigosas de relações padrão centro-periferia. No tocante à região caribenha, percebe-se um crescente interesse chinês devido a sua estratégia internacional de diversificação e das oportunidades que a região vem apresentando de se tornar uma rota comercial mais dinâmica. Outro aspecto da política chinesa para a América Latina está vinculado à política de reconhecimento de Pequim em detrimento de Taipei, resultando em volumosos investimentos em infraestrutura condicionados ao reconhecimento da República Popular da China.

É patente que as relações chinesas com a América Latina e o Caribe ocorrem, majoritariamente, no âmbito comercial e econômico e, ainda, estão longe de representar prioridade perante regiões como os Estados Unidos, a Europa e a própria Ásia, tornando Pequim cautelosa na tentativa de não provocar eventuais melindres norte-americanos quanto a sua aproximação à região latino-americana e caribenha. Portanto, embora seja cedo para se afirmar que há de fato uma inflexão da inserção chinesa voltada ao adensamento de sua influência política na América Latina e no Caribe, é notável sua busca por autonomia perante à influência norte-americana nessas relações, como demonstra a iniciativa chinesa de criar o foro Celac-China.

Do ponto de vista brasileiro, a relação bilateral com a China fortalece-se a partir dos anos 2000 e da perspectiva mútua de fortalecimento da multipolaridade no sistema internacional. A China desempenhou papel importante para o Brasil ao longo da crise de 2008, oferecendo os incentivos econômicos que o país precisava para se recuperar. No entanto, isso não quer dizer que os vínculos são mais estreitos agora com a China do que com os Estados Unidos. Na perspectiva da China, a relação com o Brasil situa-se nos esforços de universalização de sua inserção internacional, de conquista de novos mercados e de suprimento de recursos naturais, energéticos e de *commodities* agrícolas. De todo modo, ao se analisar a relação Brasília-Pequim, é importante salientar que a China é muito mais importante para o Brasil, do que o contrário.

No que se refere aos desafios do Brasil perante a crescente influência chinesa, a análise insere-se no padrão regional que a relação com a China impõe, delimitando tanto ameaças quanto oportunidades. Com efeito, o declínio relativo da política externa brasileira determina que os aspectos negativos relativos às ameaças são potencializados – com o Brasil perdendo espaço para Pequim em diversas áreas tanto comerciais quanto de investimentos e cooperação – enquanto as oportunidades tendem a se diluir devido ao perfil negligente e hibernante da inserção internacional do governo Roussef. É necessário equacionar a parceria com a China, diluindo as assimetrias comerciais e consolidando as iniciativas políticas conjuntas, como aquelas vinculadas ao Brics. Com efeito, deve-se solidificar a cordialidade das relações bilaterais e delinear os eixos que orientarão a "parceria estratégica" nas próximas décadas, uma vez que o Brasil e a China tendem a ter uma relação competitiva no médio e longo prazo, na medida em que aumentem suas presenças na América Latina e Caribe.

REFERÊNCIAS

ACTIS, E. De Brasília a Pekín. **La Nación**. Disponível em: <http://goo.gl/Vbbv7Y>. Acesso em: 14 jun. 2015.

BACA, S. M. (ed.) La expansión de China en América Latina. *In*: DOSCH, J.; DOSCH, A.L.S. **China's growing influence in Latin America: the quest for resources and power**. 1. ed. Quito: Gráficas V&M, 2015. p. 53-71.

_____. La expansión de China en América Latina. *In*: JENKINS, R. **La expansión global de China y su impacto en América Latina**. 1. ed. Quito: Gráficas V&M, 2015. p. 13-45.

_____. La expansión de China en América Latina. *In*: LAMUS, F. **Smart Power y la política exterior de la República Popular de China hacia América Latina**. 1. ed. Quito: Gráficas V&M, 2015. p. 101-124.

_____. La expansión de China en América Latina. *In*: LEITERITZ, R. **China and Latin America: a marriage made in heaven?** 1. ed. Quito: Gráficas V&M, 2015. p. 101-124.

BECARD, D. S. R. O que esperar das relações Brasil-China? **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. suplementar, p. 105-130. Curitiba, 2011.

CERVO, A.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**. Disponível em: <http://goo.gl/DPmvxo>. Acesso em: 14 jun. 2015.

FAIRBANK, J. K. **China**: a new history. Cambridge: Harvard University Press, 2006

GOLDSTEIN, A. **China's emerging grand strategy**: a neo-bismarckian turn? International Relations Theory and the Asia-Pacific. New York: Columbia University, 2003.

HURRELL, A. Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potências emergentes? *In*: HURRELL, A. *et al*. (Orgs.) **Os Brics e a ordem global**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

IKENBERRY, J. A ascensão da China e o futuro do Ocidente: o sistema liberal sobreviverá? *In*: SPEKTOR, M.; NEDAL, D. (Orgs.). **O que a China quer?** Rio de Janeiro: FGV, 2010.

KISSINGER, H. **Sobre a China**. Nova Iorque: Penguin, 2012.

LYRIO, M. **A ascensão da China como potência**: fundamentos políticos internos. Brasília: Funag, 2010.

MORTATTI, C. M.; MIRANDA, S. H.; BACCHI, M. Determinantes do comércio Brasil-China de commodities e produtos industriais: uma aplicação VECM. **Economia Aplicada**, v. 15, n. 2, p. 311-335, 2011.

PAUTASSO, D. A economia continental chinesa e seu efeito gravitacional. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. suplementar, p. 45-56, Curitiba, 2011

PECEQUILO, C. S.; CARMO, C. **A ascensão da China, o sistema internacional e as relações Sul-Sul**. Disponível em: <http://goo.gl/9YNrX5>. Acesso em: 14 jun. 2015.

PHILLIPS, N. China and Latin America: development challenges and geopolitical dilemmas. *In*: DITTMER, Lowell; YU, George T. (Ed.). **China, the developing world and the new global dynamic**. Colorado, 2010.

PINTO, P. A. P. China: a ascensão pacífica da Ásia Oriental. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 48, n. 2, p. 70-85. Brasília, 2005.

RIBEIRO, P. F.; JUNIOR, H. As relações bilaterais Brasil-China: uma relação em processo de afirmação. **Revista Carta Internacional**, v. 8, n. 1. Brasília, 2013.

VADEL, J. A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do Consenso do Pacífico. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. suplementar, p 57-79. Curitiba, 2011.

VISENTINI, P. A novíssima China e o sistema internacional. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. suplementar, p. 131-141. Curitiba, 2011.

WINTERS, A.; YUSUF. **Dancing with giants**: China, India and the global economy. Washington, 2007.

ZHIWEI, Z. 2012. A relação sino-América Latina na transformação da ordem mundial: identidade, potencial e perspectivas. *In*: PAULINO, L. A.; PIRES, M. C. (Eds.). **China e América Latina**: a geopolítica da multipolaridade. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2012.

PERCEPÇÕES GOVERNAMENTAIS SOBRE A INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL[1]

Karina L. Pasquariello Mariano[2]
Ana María Suárez Romero[3]
Clarissa Correa Neto Ribeiro[4]

RESUMO

Coexistem na América Latina, hoje, vários processos de integração com diferentes características e lógicas. Convivem projetos iniciados durante a primeira onda integracionista de 1960 (Comunidade Andina – CAN) e na etapa identificada com o regionalismo aberto e o pensamento neoliberal dos anos 1980; assim como projetos propondo a superação desses modelos e a construção de iniciativas de contornos ideológicos e institucionais diversos, como no caso da Alba (Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América) e da própria Unasul (União das Nações Sul-Americanas); ou ainda a retomada da agenda do regionalismo aberto com a Aliança do Pacífico. Essa coexistência chama a atenção não só pela diversidade das propostas, mas porque vários países participam simultaneamente em mais de um bloco regional. Em que medida essa multiplicidade de atuações mostra-se contraditória ou revela inconsistências e alterações nos interesses estratégicos da política externa desses países? Este artigo analisa os posicionamentos de atores governamentais de seis países: Argentina, Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador e Peru; concentrando-se nos discursos, pronunciamentos, entrevistas e documentos produzidos por esses atores em relação à integração regional. A seleção dos países seguiu o critério de participação em pelo menos dois processos de integração e a relevância desses atores na própria integração. O suposto deste trabalho é que à medida que proliferam novas propostas integracionistas, os projetos mais institucionalizados tendem a perder força e importância na política externa dos países. A primeira parte do artigo discute sobre qual é o entendimento dos governos sobre integração regional, isto é, quais são seus interesses e objetivos com esses blocos. Em seguida, nossa atenção volta-se para analisar as percepções que esses atores apresentam sobre cada um dos blocos regionais e como cada um deles aproxima-se dos interesses apontados na primeira parte do trabalho. Finalmente, discutiremos em que medida esses projetos podem coexistir e serem complementares.

Palavras-chave: integração; regionalismo; América do Sul.

GOVERNMENTAL PERCEPTIONS OF SOUTH AMERICAN INTEGRATION

ABSTRACT

Coexist in Latin America today multiple integration processes with different features and logics. From projects initiated during the first integrationist wave in the 1960's (CAN - Andean Community) to processes of the open regionalism era and neoliberal thinking of the 1980s; and to new institutional designs that propose the overcoming of these models and the construction of ideologically or institutionally differently outlined initiatives, as in the case of the Alba (Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America) and even Unasur (Union of South American Nations); or even the resumption of the agenda of open regionalism with the Pacific Alliance. This coexistence draws attention not only by the

1. Este artigo é um resultado parcial da pesquisa "Regionalismo na América Latina no Século XXI", coordenada pela professora Karina L. P. Mariano e financiada pelo CNPq.

2. Professora da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp), do programa de pós-graduação em relações internacionais San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/ PUC-SP) e pesquisadora da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (Repri).

3. Mestre pelo programa de pós-graduação em relações internacionais San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/PUC-SP) e pesquisadora da Repri.

4. Doutoranda do programa de pós-graduação em relações internacionais San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/PUC-SP) e pesquisadora da Repri.

diversity of the proposals, but because several countries participate simultaneously in more than one regional group. To what extent this multiplicity of memberships proves to be contradictory or reveals inconsistencies and changes in the strategic interests of the foreign policy of these countries? This article analyzes the positions of governmental actors from six countries: Argentina, Brazil, Bolivia, Colombia, Ecuador and Peru; focusing on speeches, statements, interviews and documents produced by these actors in relation to regional integration. The selection of the countries followed the criteria of participation in at least two integration processes and the importance of these actors on regional integration itself. The hypothesis of this paper is that as new integrationist proposals proliferate, the most institutionalized projects tend to lose strength and importance on the countries' foreign policy. The first part of the article discusses what the governments understand on regional integration, that is to say, what are their interests and goals with those blocks. Then our attention turns to analyze the perceptions that these actors present on each of the regional blocs and how each country approaches the concerns pointed out in the first part of the work. Finally, we will discuss to what extent these projects can coexist and be complementary.

Keywords: integration; regionalism; South America.

JEL: F53; F55; F59.

1 PERCEPÇÕES GOVERNAMENTAIS SOBRE A INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL

Os termos integração e regionalismo são tratados de forma indistinta pelos atores políticos quando se referem aos processos de cooperação multilaterais. Geralmente, priorizam o termo integração porque este reforçaria no inconsciente coletivo a ideia de uma maior coesão entre os participantes e indicaria a intenção de uma fusão futura como resultado desse processo de cooperação. Enquanto o conceito regionalismo está mais carregado de um simbolismo geográfico e de uma ideia de pertencimento a um mesmo espaço. Nesse sentido, o discurso político fica mais forte quando se exalta a integração como um fim nas parcerias estratégicas dos estados no âmbito regional.

O conceito integração regional ganhou destaque a partir dos anos 1960 em consequência dos desdobramentos da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Ceca) e da construção de um mercado comum na Europa. É interessante apontar que nesse sentido assumiu dois significados distintos: para os economistas, representa a constituição de um espaço econômico unificado, com diferentes níveis de aprofundamento ou integração no que se refere à cooperação econômica (Viner, 1950; Balassa, 1961); enquanto para os teóricos das relações internacionais está associado à construção de novos espaços políticos sejam eles supranacionais (Haas, 2004; Deutsch *et al.*, 1957) ou intergovernamentais (Hoffmann, 1990; Moravcsik, 1993).

A integração regional pode estar fundamentada em diferentes motivações, mas consiste em uma forma de cooperação entre os estados, de forma a se adaptar às necessidades de sua política externa. Nesse sentido, uma outra importante distinção conceitual torna-se imprescindível para a compreensão das análises do presente artigo: embora todos os processos de integração sejam também processos de cooperação, a recíproca não é sempre verdadeira. A cooperação possibilita um maior diálogo entre os países, facilita a criação de consensos, pode se dar em diferentes áreas temáticas e pode ser utilizada enquanto estratégia, com objetivos e períodos determinados. O termo integração, contudo, pressupõe que, a partir dos sucessos proporcionados pela cooperação, possam existir novas unidades ou entidades políticas, ou ainda uma mudança nos mecanismos já existentes (Matlary, 1994; Mariano, 2007a). Dessa forma, a integração regional pressupõe maior aprofundamento e segurança,

além de um maior compromisso para os governos envolvidos: por ser um processo mais abrangente, com um maior número de atores, a integração gera maiores custos devido ao compartilhamento de soberania entre os países.

Por uma razão histórica, o termo integração ficou associado ao processo europeu, que se tornou o referencial de qual seria o seu significado e, em muitas análises, de quais deveriam ser os objetivos de experiências de cooperação estatal em outras regiões do mundo. Justamente por essa europeização do conceito é que, nas últimas décadas, os estudos de relações internacionais tendem a enfatizar o uso do termo regionalismo como forma de se referir às diferentes experiências em andamento na atualidade.

O termo regionalismo está desvinculado de uma experiência concreta e refere-se a diferentes formas de interação em uma determinada área, que podem ser entre estados, como também entre atores não estatais ou relacionando ambos; também podem ser formais ou informais; tendo apenas como característica comum a busca de objetivos compartilhados nos âmbitos externo, doméstico e transnacional (Amitav, 2012). Com essa definição elástica, o conceito regionalismo permite abarcar as mais diversas experiências de interação, inclusive as de cooperação e as de integração econômica regional.

Essas distinções conceituais desaparecem no discurso dos atores políticos, como apontamos no início deste artigo, e muitas vezes confunde os seus intérpretes quanto aos seus objetivos quando se referem à cooperação com outros países. Isso é particularmente verdadeiro no caso da América do Sul. Recorrentemente deparamo-nos com falas apaixonadas de presidentes latino-americanos declarando que a integração regional faria parte do destino da região que, por questões históricas, encontra-se desarticulada e dividida. Nesse sentido, os discursos estão carregados de simbolismos e referências a uma identidade regional que justificaria a maior coesão entre os países frente aos desafios do sistema internacional e dos problemas endêmicos da região (como a pobreza e o subdesenvolvimento).

Mas estariam esses mesmos atores dispostos a arcar com os custos de efetivamente se integrarem? Isto é, aceitariam uma crescente limitação de suas autonomias e, inclusive, ceder parte de suas soberanias econômicas e políticas como pressupõem o conceito de integração regional?

Este artigo analisa os posicionamentos de atores governamentais de seis países: Argentina, Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador e Peru; concentrando-se nos discursos, pronunciamentos, entrevistas e documentos produzidos por esses atores em relação à integração regional, a partir dos anos 1990, a fim de identificar qual é o entendimento desses governos sobre integração regional, ou seja, quais seriam seus interesses e objetivos nesses processos.

Em seguida, nossa atenção volta-se para analisar as percepções que esses atores apresentam sobre os diferentes blocos regionais em que participam e como cada um deles se aproxima dos interesses apontados na primeira parte do trabalho. Essa coexistência entre diferentes experiências regionais chama a atenção não só pela diversidade das propostas, mas porque vários países participam simultaneamente em mais de um bloco regional. Em que medida essa multiplicidade de atuações mostra-se contraditória ou revela inconsistências e alterações nos interesses estratégicos da política externa desses países? O suposto deste trabalho é que à medida que proliferam novas propostas integracionistas, os projetos mais institucionalizados tendem a perder força e importância na política externa dos países.

2 A INTEGRAÇÃO NA VISÃO DOS GOVERNOS

Como apontamos anteriormente, os discursos governamentais ressaltam a importância da integração regional e do pertencimento à região na construção de um futuro comum e para a superação dos desafios que cada um desses governos enfrenta. Embora muitos atribuam esse discurso aos governos de esquerda que ascenderam ao poder no início do século XXI e que estariam influenciados pela narrativa bolivarianista de Hugo Chávez, o fato é que algumas dessas experiências de integração são anteriores a esses governantes e essa posição foi defendida nos anos 1990 pelo governo do então presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso.

Esse realce ao papel que a região representa para o futuro dos países aparece fortemente vinculado à defesa da integração regional como o meio para atingir esses objetivos a partir dos anos 1990. Inclusive no caso da experiência da Comunidade Andina (CAN), que tem sua origem no final da década de 1960, verifica-se nesse período uma disposição por parte dos governos andinos de superarem os problemas vividos pelo processo e seu compromisso em manter o processo de integração, promovendo para isso uma série de mudanças, inclusive institucionais, como a implementação do Parlamento Andino composto por deputados diretamente eleitos.

Ainda assim, o final do século XX é marcado pela lógica de abertura comercial que prepondera nos processos de integração em curso e nas negociações que se estabelecem. Nota-se nos posicionamentos dos governos analisados uma preocupação em utilizar esses instrumentos regionais como importantes mecanismos de inserção internacional e de adequação ao sistema internacional, marcado pela globalização. Prevaleceria a tendência de inserção, à medida que os estados priorizam as formas de se inserirem em um mundo globalizado aberto à competição, mesmo que isso signifique deixar de cumprir com as obrigações assumidas nos processos de integração (Posada, 2011).

Coexistem dois posicionamentos principais no caso dos países latino-americanos nas duas últimas décadas desse século: *i)* o reposicionamento em relação aos seus vizinhos; e *ii)* a redefinição de suas relações com os Estados Unidos.

O reposicionamento está vinculado a dois comportamentos basicamente: nos países andinos (à exceção do Chile), a integração regional ganhou um novo fôlego e reforçaram-se os compromissos para a consolidação do processo; enquanto no caso do Cone Sul, há uma aproximação inédita entre os países, principalmente por parte do Brasil que historicamente teve uma postura de distanciamento em relação aos seus vizinhos sul-americanos.

Ao mesmo tempo, os Estados Unidos redefinem sua posição na região por meio da Iniciativa para as Américas (1990), oferecendo uma integração regional organizada com base em acordos bilaterais entre esse país e cada um dos países latino-americanos. Essa oferta norte-americana influenciou o direcionamento da política externa de vários países sul-americanos. Na Argentina, por exemplo, ao mesmo tempo em que havia uma significativa mudança na sua política externa por meio da distensão de suas relações com o Brasil (com a negociação da construção de uma integração regional), o governo do presidente Menem colocava de forma explícita que o foco central da política externa de seu país eram as relações com os Estados Unidos e, nesse caso, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) servia como um instrumento interessante na sua lógica de alinhamento subordinado (Simonoff, 2013).

Esse mesmo posicionamento pode ser encontrado nos outros países estudados neste artigo, que, entre a adesão imediata e a análise detalhada dos benefícios a serem obtidos, em geral, mostraram-se predispostos a se alinharem aos Estados Unidos. O caso mais emblemático, talvez seja o da Colômbia, pois sua relação com o país norte-americano foi além de um alinhamento, tornando-se um exemplo de intervenção por convite (Tickner, 2007): a estratégia colombiana teve como objetivo principal envolver os Estados Unidos em sua crise interna no relacionado à guerra contras as drogas e a insurgência, na medida em que esse país era considerado uma fonte indispensável de ajuda econômica e militar.

À exceção de seus vizinhos, o Brasil que, embora tivesse interesse em garantir uma relação comercial privilegiada com os Estados Unidos, considerava a iniciativa norte-americana uma ameaça as suas pretensões regionais e à consolidação dessa nação como um *global player* no sistema internacional. Essa tensão acirrou-se ainda mais quando o governo Clinton propôs a Área de Livre Comércio das Américas (Alca).

As negociações da Alca tiveram um papel importante para o regionalismo na América do Sul, porque forçaram o Brasil a definir de forma mais clara suas intenções em relação à região, ao mesmo tempo que contribuíram para aumentar o poder de barganha de seus parceiros, compensando as assimetrias de poder existentes entre os membros do Mercosul. Isto é, se o Brasil quisesse consolidar sua posição de liderança regional, deveria dispor-se a oferecer outros benefícios aos seus parceiros, além do acesso ao seu mercado.

O contexto dos debates sobre a Alca também deve ser ressaltado pois, a partir dos anos 2000, chegam ao poder na América Latina diversos presidentes de esquerda. Esse momento, também conhecido como "Onda Rosa" e "giro a la izquierda" propiciou novos debates sobre a cooperação regional, devido à maior convergência entre os novos governos e ao interesse comum na busca por uma maior autonomia para os países. A integração regional ganhou novo destaque nos discurso dos presidentes latino-americanos, que retomaram o discurso de que a articulação entre os vizinhos seria a chave para o seu desenvolvimento.

Nessa fase, os interesses dos estados para a cooperação, que até então seguiam uma lógica liberal e estavam amplamente focados na expansão do comércio entre os países da região, passaram a abarcar novos temas políticos e sociais. O Mercosul, por exemplo, é relançado com uma agenda mais abrangente, por iniciativa de Brasil e Argentina, e, assim, intensificaram-se as negociações para a expansão do bloco para outros países da região.

O discurso favorável a uma integração mais profunda na América Latina concretiza-se em duas propostas: na Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (Alba) (2004), encabeçada pela Venezuela, e na União das Nações Sul-Americanas (Unasul) (2008), impulsionada pelo Brasil. Diferentemente de todos os outros projetos integracionistas desenvolvidos na região até os anos 2000, essas duas iniciativas não possuem como eixo central do processo a questão comercial, ou, mais especificamente, a redução tarifária voltada para a ampliação das trocas comerciais entre os parceiros.

Além das duas propostas, em 2010, criou-se a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), com o objetivo de constituir um novo mecanismo de concertação política e integração, que abriga os 33 estados da América do Sul, Central e Caribe. Os discursos oficiais ressaltam que o objetivo dessa iniciativa é o desenvolvimento de uma comunidade que trabalhe a cooperação, a complementariedade, a solidariedade e a inclusão social entre as nações (Romero, 2012). É uma nova tentativa de buscar a autonomia na região por meio de uma aposta de integração

latino-americana que exclui os Estados Unidos e ao Canadá e que busca ser um mecanismo político de unidade e interação entre os países da região (Nivia-Ruiz; Pietro-Cardoso, 2014).

A ampliação de temas parecia indicar, nos discursos presidenciais, a disposição para, por meio de uma maior cooperação entre os governos, se alcançar a construção do espaço regional integrado. Contudo, cooperar em mais temas implicaria diretamente o aprofundamento e a maior institucionalização do processo e a aceitação implícita de limitação na sua autonomia interna para tratar desses assuntos, conforme haviam previsto os teóricos do *spillover*? Essa suposição foi especialmente inverídica na América Latina, onde os novos temas não aprofundaram as instâncias de integração, mas as alargaram.

Em contrapartida ao impulso regionalista político e social, criou-se em 2011 a Aliança do Pacífico, entre Chile, Colômbia, México e Peru. É possível definir que esta iniciativa é baseada em um modelo de regionalismo liberal, no qual prevalece o âmbito econômico e comercial vigente, com um cenário que aceita o pragmatismo e a flexibilidade em vez de um aprofundamento institucional de integração e cooperação (Muñoz, 2012).

Coexistiriam na América do Sul duas lógicas de regionalismo: *i)* uma voltada para interesses mais comerciais e preocupada com a inserção econômica internacional dos países; e *ii)* outra mais preocupada com o estímulo do desenvolvimento regional e a promoção de uma articulação política que possa melhorar a posição dos países no sistema mundial. Estariam alocadas no primeiro grupo a Aliança do Pacífico, a CAN e o Mercosul; enquanto no segundo fariam parte a Alba, a Celac e a Unasul.

Tanto a CAN como o Mercosul apresentam uma agenda mais ampla que os aspectos estritamente comerciais (como no caso da Aliança), mas o seu foco permanece sendo os aspectos econômicos. Isso fica claro, por exemplo, na fala da presidente Cristina Fernández de Kirchner quando assumiu a presidência pró-tempore do Mercosul em 2011:

> *He escuchado a todos hablar de esta cosa del MERCOSUR como algo comercial. Y yo lo he dicho hoy en la reunión que hemos tenido los Presidentes, nosotros tenemos que tener una visión que vaya más allá de lo comercial, saber que el comercio va a ser fundamental, pero tomarlo como un instrumento de judo, apoyarnos en eso regionalmente para saber que todos tenemos que protegernos y ganar, y terminar con visiones que uno puede salvarse a costa del otro* (Kirchner, 2011).

Nesse mesmo ano, a CAN começou um processo de reengenharia da estrutura institucional e do funcionamento do Sistema Andino de Integração (SAI), a fim de enfrentar os desafios do contexto internacional. Depois de quatro anos de crise entre seus países membros, gerados de um lado pelas disputas comerciais do acordo comercial que o Peru e a Colômbia negociaram com a UE e, por outro, pelo rompimento das relações diplomáticas entre Quito e Bogotá. Os presidentes dos quatro países concordaram em começar com a renovação do mecanismo mais antigo de integração da região.

Ao assumir a presidência pró-tempore 2011-2012 da CAN, o presidente da Colômbia Juan Manuel Santos considerou que a reengenharia era necessária, na medida em que: "*satisfaga realmente nuestros respectivos intereses – intereses de los cuatro paises – de la mejor manera y ojalá de manera más eficiente*" (Colômbia, 2011a).

Em uma declaração conjunta dos presidentes da CAN, como resultado da reunião extraordinária do conselho presidencial da comunidade andina, em novembro de 2011, os presidentes concordaram em criar uma coordenação com os secretários gerais da CAN, da Unasul e do Mercosul e estabelecer

pontos de convergência e sinergias em áreas comuns para fortalecer a região, como a promoção das exportações e o potencial energético (Colômbia, 2011b).

Essa mesma lógica de aproximação pode ser encontrada na posição da presidente do Chile, Michelle Bachelet, que ao assumir seu segundo mandato nesse país no início de 2014, manifestou-se reiteradamente pela necessidade de articulação do Mercosul e da Aliança do Pacífico. Reconhecendo a diversidade dessas propostas, a presidente chilena passou a defender um maior diálogo entre os dois blocos com o intuito de estabelecer uma agenda cooperativa entre ambos.

Esse posicionamento favorável à acomodação de iniciativas distintas e de coordenação entre elas, não se refere apenas a uma preocupação com a complementaridade entre os projetos regionais, mas também ao acomodamento dos interesses dos países que na maioria dos casos tomam parte de processos que representam concepções de integração bastante distintas.

Nos discursos dos governos membros da Alba, a Aliança do Pacífico representa o retorno do protagonismo das corporações econômicas sob a premissa do livre mercado e é apresentada como uma edição limitada do Alca. Essa crítica contundente à Aliança, não impede que esses países participem de outras iniciativas regionais com os países membros da Aliança, pois tanto o Equador como a Bolívia são parceiros da Colômbia e Peru na Unasul e na CAN.

Ao analisar esses comportamentos dos governos latino-americanos, concluímos que os dois posicionamentos integracionistas anteriormente citados refletem preocupações e interesses bastante específicos: *i)* a inserção internacional e a participação nas cadeias de valor; ou *ii)* a articulação regional como instrumento para o reposicionamento internacional do país. No primeiro caso, haveria uma preocupação em participar do processo, alinhando-se aos grandes jogadores mundiais; enquanto no segundo, a preocupação estaria em participar desse jogo internacional de uma forma mais favorável.

Levando-se em consideração a diversidade de processos, qual seria, então, a integração buscada pelos governos latino-americanos?

Olhando para o caso dos seis países selecionados podemos dizer que nenhum deles apresenta um comportamento condizente com o esperado por uma integração regional estritamente, embora todos defendam com maior ou menor ênfase a integração regional como uma saída para o desenvolvimento da região.

Peru e Colômbia participam de quatro dos processos analisados: Aliança do Pacífico, CAN, Celac e Unasul. Em todos eles sua posição tem sido bastante coerente: são favoráveis a uma concertação política e melhor articulação com seus vizinhos, desejam estimular o seu crescimento e desenvolvimento econômico, mas reconhecem que este não seria possível desarticulado dos grandes centros econômicos, por isso a sua cooperação está voltada para melhorar sua capacidade negociadora com a Ásia, Estados Unidos e Europa.

Esse posicionamento ficou claro quando em 2008 os presidentes de ambos os países anunciaram a sua decisão de estabelecer negociações diretas de acordos comerciais com a União Europeia, descumprido o acordo de Guayaquil da CAN de que essas negociações seriam em bloco. A justificativa dada então pelos presidentes referia-se às dificuldades encontradas em levar adiante esse processo no âmbito da CAN, devido às resistências e posições de seus parceiros, Equador e Bolívia, que por sua vez acusaram a ambos de estarem promovendo a desintegração da CAN.

Os demais países analisados neste artigo apresentam uma certa resistência a essa estratégia. Bolívia e Equador alinharam-se ao discurso bolivariano do presidente Hugo Chávez, da Venezuela. A chegada ao poder dos presidentes Rafael Correa no Equador e Evo Morales na Bolívia trouxe um novo "latino-americanismo" à política externa desses países, que, devido à aproximação ideológica com o então presidente da Venezuela, identificaram na Alba a possibilidade de que a integração regional adquirisse um sentido de oposição ao imperialismo e às pressões neoliberais vindas do norte, principalmente dos Estados Unidos.

Dado o seu passado conflituoso com o Peru e a Colômbia, a integração regional simbolizou importante ferramenta para a política externa equatoriana de diversas maneiras nas últimas décadas. Entre os diversos projetos, conforme destaca Bonilla (2008), apesar de ter sido um país vociferante a favor da integração andina e da CAN, no discurso, o país é o que mais tem reclamações perante o Tribunal Andino de Justiça por não cumprimento dos acordos de integração.

Portanto, a defesa de uma integração mais profunda não deixou de lado a preocupação com a ampliação do comércio e com o descumprimento dos compromissos assumidos junto aos seus parceiros nos blocos, especialmente na CAN. Nos últimos anos, a comunidade andina vem sofrendo um esvaziamento gradual: Peru e Colômbia têm enfatizado o seu interesse na Aliança do Pacífico, enquanto Equador e Bolívia solicitaram formalmente sua entrada no Mercosul, o que representa seu desligamento do processo andino.

O caso da Argentina e do Brasil apresentam algumas semelhanças: ambos percebem a América do Sul como um espaço estratégico para sua inserção internacional e a sua parceria como fundamental nesse processo de aproximação com os demais países da região. Também há uma convergência no que se refere às estratégias extrarregionais: os dois governos têm enfatizado nas últimas décadas a cooperação Sul-Sul como um elemento central de sua inserção internacional, especialmente as parcerias com os Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), com destaque para a intensificação da cooperação com China.

Para o Brasil, o discurso regionalista é muito forte. Como maior e mais desenvolvida economia da região, a integração com os vizinhos poderia servir também como plataforma para o seu reconhecimento enquanto ator global. Assim, o país busca para si a imagem de um líder regional, impulsiona e participa dos projetos que surgem, mas tende a manter sua autonomia decisória, de modo a negociar livremente na sociedade internacional.

A política externa dos governos Kirchner está voltada para a reindustrialização e preocupação com a promoção do desenvolvimento econômico. O Mercosul é o eixo central de sua estratégia regional, que inicialmente voltava-se para a América Latina e passou a se concentrar na América do Sul, em consequência do aprofundamento da lógica regional e do reforço na relação com Brasil.

Para esses dois países, o Mercosul continua sendo o eixo estratégico da política externa regional, apesar de ter seu aprofundamento estagnado, pois continua a se alargar e a fomentar a cooperação entre os sócios, bem como conta com a recente adesão da Venezuela, em 2012, e o desenvolvimento do processo para a entrada da Bolívia e do Equador. Além do impulso comercial do Mercosul, conforme mencionado, o Brasil esteve à frente da criação da Unasul e busca trabalhar em diversas frentes estratégicas para a região, como defesa, infraestrutura e cooperação científica e tecnológica, entre outros temas.

3 COMPLEMENTARIDADE OU COMPETIÇÃO

Considerando a distinção feita anteriormente entre integração, regionalismo e cooperação, os posicionamentos dos governos analisados neste trabalho estão muito mais voltados para uma lógica cooperativa do que integracionista. Isso significa que há uma disposição em colaborar para a convergência de posições no tratamento de algumas questões e na busca de uma concertação política que os articule no cenário internacional.

As falas dos presidentes continuam a enfatizar sua defesa de integração regional com uma agenda ampla e compromissos mais fortes entre eles, mas seus objetivos estão muito mais voltados para a solução de problemas imediatos, como garantir a atração de investimentos e a obtenção de acordos comerciais vantajosos, mantendo sempre no horizonte o objetivo geral de promover o desenvolvimento.

Conforme destaca Malamud (2013, p. 9),

> *It often seems that decisionmakers and their followers want to talk integration into existence. However absurd this may appear, this behavior is far from unreasonable, since politicians know that praising integration gets them support, while actually engaging in it would have material costs. Thus, talking without doing is not necessarily a sign of corruption, ignorance or cultural atavism: given the dim conditions for Latin American integration, it is simply a rational decision.*

Esse pragmatismo apontado por Malamud não representa apenas um descolamento do discurso com a prática, influencia também as preferências que esses governos assumem em relação aos diferentes processos em funcionamento hoje na América do Sul. Nos anos 1990 havia uma forte preocupação em promover um projeto integracionista com uma estrutura institucional mínima que garantisse uma melhor inserção internacional desses países. Dentro dessa lógica, estavam adequadas as estratégias de reestruturação da CAN e de criação do Mercosul.

Neste momento, a preocupação central desses governos parece se concentrar no estabelecimento de mecanismos de concertação, o que explica a proliferação de vários processos simultâneos – Alba, Celac, Aliança do Pacífico e Unasul – que apesar de suas diferenças, apresentam uma característica comum importante: baixo grau de institucionalidade.

A Celac é uma proposta de regionalismo sem instituições, assim como a Unasul, a Alba e a Aliança do Pacífico são instrumentos de cooperação com baixíssima institucionalidade. As três primeiras focadas em promover a convergência política entre os países para determinados assuntos e a última centrada na questão comercial. Do outro lado, teríamos CAN e Mercosul como propostas mais amplas e institucionalizadas que não excluiriam, nem inviabilizariam as demais iniciativas, e vice-versa.

Em princípio, esses dois tipos de propostas de regionalismo não seriam conflitantes porque apresentam agendas e objetivos distintos. No entanto, a análise dessas experiências e do posicionamento dos governos em relação a cada uma delas demonstra que a suposição inicial deste trabalho está correta: a proliferação de novas propostas implica a diminuição da importância dos projetos mais institucionalizados, que perdem força e importância na política externa dos países analisados.

Assim, embora muitas vezes o Brasil arque com os custos do processo de associação regional, percebe-se o interesse do país em manter as relações por meio do diálogo intergovernamental e da diplomacia de cúpulas com a América Latina, além da continuidade e da expansão dos processos de cooperação, mas sem perspectivas de aprofundamento da integração, ou de se arcar com os custos de autonomia exigidos pela postura de liderança a que aspira.

No mesmo sentido, nota-se que a integração andina encontra-se atualmente em processo de estagnação, fruto das altas expectativas geradas com a pretensão de se criar um processo com características supranacionais, fundamentadas no modelo europeu. Além das dificuldades derivadas do alto nível de comprometimento exigido pela CAN, essa comunidade enfrenta a perda de espaço para os novos mecanismos regionais, os citados Unasul, Alba e Aliança do Pacífico, que concentram a atuação política atual. Mesmo o Mercosul tornou-se uma alternativa mais atraente – e menos institucionalizada – para Equador e Bolívia, que são os integrantes bolivarianos da CAN.

Isso significa que o processo de fragmentação das experiências de regionalismo na América do Sul é um sintoma do baixo comprometimento desses governos com uma estratégia regional que implique uma diminuição de suas autonomias ou exija maior harmonização política entre eles. A integração, de fato, não é alcançada e nem é uma meta real para esses países que encontram nessas outras lógicas regionais alternativas mais adequadas aos seus interesses.

Se isso frustra os defensores de uma integração sul-americana fundamentada em uma identidade e destino comum, não significa a inviabilidade de uma cooperação por meio da fragmentação. A fragmentação na América do Sul pode ser considerada positiva, pois a mesma introduziu novas possibilidades de associação e a pluralidade de assuntos discutidos em âmbito regional. Além disso, pode ser pensada como ponto de partida para a compreensão do que os países entendem por "integração" e em quais aspectos e temáticas eles estão dispostos a negociar.

Este trabalho demonstrou que os países utilizam, de maneira muito convicta e dotada de forte teor ideológico, o termo "integração regional" para justificar sua aproximação com os vizinhos, quando, na verdade, não estão dispostos a ceder autonomia, mas sim cooperar. A não consolidação de uma integração, mas a proliferação segmentada de associações demonstra que o interesse dos governos ao utilizar este termo é, na verdade, conseguir o maior número de benefícios, com o menor número de custos por meio da cooperação.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, A. Comparative regionalism: a field whose time has come? The international spectator. **Italian Journal of International Affairs,** v. 47, n. 1. Itália: 2012, p. 3-15. Disponível em: <http://goo.gl/VVeYPb>.

BALASSA, B. **The theory of economic integration**. Illinois: Homewood, 1961.

BONILLA, A. Política exterior del Ecuador: 25 años de vulnerabilidad. **Revista Afese**, n. 44, p. 165-181, 2008.

COLOMBIA. Presidencia de la República de Colombia. Sistema Informativo del Gobierno. **Colombia asumió presidencia de la CAN y propuso estudiar reingeniería al organismo**. Sala de Prensa. Lima: Perú, 28 jul. 2011. Disponível em: <http://goo.gl/rWnBEc>. Acesso em: 14 jun. 2015

COLOMBIA. Presidencia de la República de Colombia. Sistema Informativo del Gobierno. **Declaración Conjunta de los presidentes de la Comunidad Andina (CAN)**. Sala de Prensa. Bogotá: Colombia, nov. 2011. Disponível em: <http://goo.gl/SO8RuY>. Acesso em: 14 jun. 2015.

DEUTSCH, K.W. *et al*. **Political community and the North Atlantic area**. Princeton: Princeton University Press, 1957.

HAAS, E. **The uniting of Europe**. Indiana: University of Notre Dame Press, 2004.

HOFFMANN, S. A new world and its troubles. **Foreign Affairs**, v. 69, n. 4, 1990, p. 115-122.

KIRCHNER, C. F. **Discurso de posse da Presidência Pró-Tempore do Mercosul**. Monstevidéu: 2011. Disponível em: <http://goo.gl/ow9bKI>. Acesso em: 21 maio 2015.

MALAMUD, A. Overlapping Regionalism, no integration: conceptual issues and the Latin American experiences. **EUI Working Paper**, RSCAS 2013/20 Italia: 2013. Disponível em: <http://goo.gl/V3m7Ui>.

MARIANO, K. P. Globalização, integração e o estado. **Lua Nova**, São Paulo , n. 71, p. 123-168, 2007.

MATLARY, J. H. International theory and international relations theory: what does the elephant look like today and how should it be studied? *In*: ECSA – WORLD CONFERENCE. **Federalism, subsidiarity and democracy in The European Union**, 2nd, 1994, Brussels.

MORAVCSIK, A. Preferences and power in the european community: a liberal intergovernmentalist approach. **Journal of Common Market Studies**, n. 31, 1993, p. 473- 524.

MUÑOZ, A. S. El nuevo mapa político y económico de América Latina: alianza pacífico versus Unasur. **Estudios Geográficos**, v. 73, n. 273, p. 703-719, 2012.

NIVIA-RUIZ, F.; PRIETO-CARDOZO, J. E. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños – Celac: más allá de la integración ¿una nueva posibilidad de cooperación regional? **Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo**, v. 1, n. 1, p. 34-62, 2014.

POSADA, É. Dificultades de la participación de Colombia en los procesos de integración. *In*: CARDONA, Diego C. **Colombia**: una política exterior en transición. Bogotá: Fescol, p. 145-178, 2011.

ROMERO, A. Los desafios del processo de integracion en América Latina y el Caribe: las propuestas de la CALC y la CELAC. *In*: ROJAS AVARENA, F. (Ed.) **América Latina y el Caribe**: vinculos globales em um contexto multilateral complejo. Buenos Aires: Teseo, p. 221-250, 2012.

SIMONOFF, A. Una visión estructural de la política exterior argentina y el rol de Chile desde el proceso de democratización de 1983. Si Somos Americanos. **Revista de Estudios Transfronterizos**, v. XII, n. 1, p. 15-38, 2013.

TICKNER, A. B. Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 65, p. 90-111, 2007.

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

A COOPERAÇÃO REGIONAL DESDE UMA PERSPECTIVA ARGENTINA: MUDANÇAS DE CONCEPÇÃO E REAÇÕES FRENTE A PROJETOS BRASILEIROS[1]

Lívia Peres Milani[2]

RESUMO

As relações entre Brasil e Argentina são marcadas atualmente pela ênfase na parceria e, apesar da persistência de focos de divergências entre ambos, há um predomínio da cooperação que contrasta com a lógica de equilíbrio de poder e rivalidade que predominou durante a maior parte da história das relações bilaterais. A mudança nas relações bilaterais permitiu o início de processos de cooperação no sul do continente americano, os quais passaram a ser destacados por ambos os países como um tema importante no âmbito da política exterior e de defesa. Tal transformação pode ser entendida, em uma perspectiva construtivista, como um indício de modificação da visão sobre o *outro*, que passa a ser percebido de maneira positiva, e pode levar à formação de uma noção de coletividade. Assim, o objetivo do trabalho é entender as mudanças na concepção argentina sobre a parceria com o vizinho e a cooperação regional em temas de segurança e defesa, enfatizando as reações desse país aos projetos regionais brasileiros. Nesse sentido, são analisadas as concepções argentinas sobre a cooperação regional com base em uma perspectiva histórica, mas com especial ênfase ao governo de Néstor Kirchner. Nesse período, o governo argentino apontava para a necessidade de uma política externa mais regionalista e destacava a importância da parceria bilateral, mas conviveu com um vizinho em ascensão e que apresentou projetos próprios que não necessariamente condiziam com as preferências argentinas. Assim, o artigo visa a analisar as mudanças nas concepções de cooperação regional por parte da Argentina e entender como o país reagiu à proposta brasileira de criação de um espaço geopolítico sul-americano. O artigo está dividido em quatro seções, primeiramente é feita uma breve contextualização histórica das percepções argentinas sobre o Brasil e a região. Em seguida, o foco de análise é a década de 1990 e, posteriormente, é considerado o período do governo Kirchner. Por fim, são feitas as considerações finais.

Palavras-chave: identidade coletiva; América do Sul.

THE ARGENTINE PERSPECTIVES OF REGIONAL INTEGRATION: SHIFTS OF THOUGHTS AND REACTIONS TO BRAZILIAN PROJECTS

ABSTRACT

Relations between Brazil and Argentina are currently marked by an emphasis on the partnership and, despite the persistence of differences between them, there is a predominance of cooperation which contrasts with the rivalry and the balance of power discourse that prevailed for most of the bilateral relations history. This change has enabled the beginning of cooperation processes in the South American continent, which began to be understood by both countries as an important issue within the Foreign Policy and Defense fields. Therefore there was a change in the reciprocal view of the *Alter,* which is now perceived in a positive way, what can evolve to the formation of a sense of community. Thus, the objective in this paper is to understand Argentina's conception of regional cooperation on security and defense issues, emphasizing its reactions to Brazilian regional projects. Argentina's position is analyzed on a historical perspective, but with special emphasis on the period of Néstor Kirchner government. In that moment, the Argentine government expressed the need for a regionalist foreign policy and emphasized the importance of bilateral partnership, but lived with an emergent neighbor

1. Uma versão inicial desde artigo foi apresentada no V Encontro Nacional da Abri, em julho de 2015.

2. Mestre em relações internacionais pelo Programa de Pós-Graduação "San Tiago Dantas" (Unesp/Unicamp/PUC-SP)

which presented its own projects, which did not necessarily converged with the Argentine preferences. Thus, the article aims to analyze the changes in Argentina's conceptions of regional cooperation and understand how the country reacted to the Brazilian proposal to create a South American geopolitical space. The article is divided into four sections, first it is exposed a brief historical context of Argentina's perceptions about Brazil and the region. The second section analyses the 1990s, and the third takes into consideration the Kirchner government period. Finally, the final considerations are made.

Keywords: collective identity; South America.

JEL: F50, F59.

1 INTRODUÇÃO E NOÇÕES TEÓRICAS

Desde a década de 1980, a cooperação com o Brasil e em âmbito regional foram temas importantes da agenda de política exterior da Argentina, sendo que Raul Alfonsín, Carlos Menem, Néstor e Cristina Kirchner atribuíram especial atenção ao tema. A ênfase na parceria contrasta com as relações anteriores, marcadas pela rivalidade, e mostra que as hipóteses de conflito foram superadas. A permanência da cooperação não significou a inexistência de desentendimentos, de diferentes leituras de mundo ou a construção de formas permanentes de atuação coordenada, mas possibilitou o surgimento de mecanismos de integração e coordenação política no sul do continente americano, como são o Mercado Comum do Sul (Mercosul), criado em 1991, e a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), criada em 2008.

No período mais recente, e principalmente na década de 2000, as relações bilaterais foram marcadas por uma diferença de capacidades em favor do Brasil e pela ambição deste país em ser reconhecido como um *global player,* que contrasta com a relativa perda de poder argentino, principalmente em razão da crise econômica de 2001. Nesse contexto, ambos os países reiteraram um discurso que enfatizava a importância da cooperação regional e da parceria bilateral, embora em um contexto marcado também por diferenças de concepções e desentendimentos, no qual os projetos impulsionados pelo Brasil não foram aceitos sem resistência inicial por parte da Argentina. Contudo, posteriormente, o país platino começou a atuar fortemente nas instituições regionais criadas. Assim, apesar da diferença de poder, a Argentina não adotou uma posição de alinhamento ou de rivalidade com o Brasil, mas de ênfase na cooperação bilateral e regional, embora com resistências e desentendimentos em certos aspectos.

Tendo em vista esse contexto, a teoria construtivista mostra-se apta a contribuir na explicação do relacionamento bilateral. Nessa perspectiva, a diferença de poder apenas tem significado, fundamentada nas concepções de um sobre o *outro,* ou seja, do conhecimento intersubjetivo compartilhado. Assim, a relação não é determinada apenas pelas diferenças de capacidades, mas pela visão do *outro* construída histórica e socialmente, a partir da qual a diferença de poder é interpretada. Em tal concepção, a cooperação entre os Estados poderia modificar interesses e identidades (Wendt, 1992). O destaque à parceria, em contraste com a lógica de equilíbrio de poder e a identificação negativa anterior, pode ser entendido como um indício de modificação na visão do *outro* e possivelmente como de construção de uma identidade coletiva.

A identidade, em uma abordagem construtivista, é definida com base na alteridade, refere-se à definição social do *Ego*, fundamenta-se em uma "teoria" que os atores coletivamente sustentam sobre eles mesmos, os *outros* e a estrutura do mundo social (Wendt, 1992, p. 398). A identidade é a concepção que *Ego* tem de si e de *Alter* e, portanto, uma mudança na forma que se percebe o *outro* é caracterizada como uma mudança de identidade (Wendt, 1992). Com a formação de uma identidade coletiva, o *outro* seria visto como uma extensão do eu, a interdependência tornar-se-ia empática, e não instrumental. Haveria então a construção de uma percepção empática sobre o *outro* e a formação

de um interesse comum, ou seja, a preservação do grupo seria considerada um fim em si mesmo, o que levaria a um tipo de cooperação que vai além da preservação individual (*self-help*) (Wendt, 1992, p. 52).

É importante destacar que, se tratando de um ator estatal, a concepção de identidade não é una, mas podem existir diferentes definições de identidade no âmbito interno, assim como pressões para a mudança identitária (Mcsweeney, 1999; Zehfuss, 2006). Assim, considera-se que, embora em determinados períodos uma representação identitária seja hegemônica, isso não significa a inexistência de grupos sociais que a interpretam de maneira diferente. Ademais, além da dimensão comportamental, a identidade possui um aspecto representativo e pode ser caracterizada pela construção de narrativas. Nesse sentido, a linguagem é um fator constitutivo da identidade e é a partir dela que se podem ser identificadas mudanças (Mcsweeney, 1999; Zehfuss, 2006).

De acordo com essa abordagem teórico-conceitual e com foco no campo da defesa e da segurança regional, o objetivo do trabalho é analisar as mudanças nas concepções de cooperação regional por parte da Argentina e entender como o país reagiu à proposta brasileira de criação de um espaço geopolítico sul-americano. Pretendeu-se ainda entender se a criação de instituições de cooperação no âmbito sul-americano significou maior identificação entre ambos e maior convergência e disposição para a atuação conjunta.

O artigo foi dividido em quatro seções, além desta introdução. Primeiramente, foi feita uma breve contextualização histórica das percepções argentinas sobre o Brasil e a região. A seguir, o foco de análise recai sobre a década de 1990 e, finalmente, é considerado o período do governo Kirchner. Pretendeu-se analisar até que ponto houve uma modificação na identidade argentina e na sua percepção sobre o Brasil, com a construção de um tipo de cooperação que supera a noção de *self-help* e incorpora a dimensão coletiva. Por último, segue uma seção de considerações finais.

2 O REGIONALISMO E AS REPRESENTAÇÕES IDENTITÁRIAS NA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

A Argentina, assim como o Brasil, esteve historicamente voltada para o Atlântico, sendo que desde 1860 até a década de 1930 a Europa era vista como o principal parceiro econômico, para o qual a Argentina exportava produtos agrícolas e da qual importava "capitais, mão de obra, produtos manufaturados, ideias e estilos de vida" (Paradiso, 2005, p. 37). De forma geral, durante o processo de construção do Estado Nacional argentino e início do século XX, a América Latina ocupava um baixo perfil nas relações internacionais do país e havia baixa intensidade na relação com o Brasil, principalmente nos âmbitos cultural e econômico. No plano geopolítico, havia uma percepção preconceituosa e a relação era baseava-se na lógica do equilíbrio de poder, pois ambos percebiam-se com capacidade de preponderância regional pela qual rivalizavam (Winand, 2010, p. 33). Apesar de tentativas de cooperação, como a proposta de um pacto entre Brasil, Argentina e Chile, realizada pelo Barão do Rio Branco, a rivalidade era predominante nas relações bilaterais e agravada pelas diferentes posições frente aos Estados Unidos, haja vista que o Brasil construiu uma relação especial com a potência, que era interpretada com desconfiança pela Argentina (Russell e Tokatlian, 2002, p. 410).

Essa percepção da região e do Brasil começou a se alterar após o fim da Segunda Guerra Mundial e da ascensão do nacional-desenvolvimentismo, principalmente no governo de Juan Domingos Perón (Russel e Tokatlian, 2002, p. 415). Nesse período, a Argentina começou a perceber-se como um país da periferia do sistema capitalista, ao qual as grandes potências impõem constrangimentos, o que

levou a uma maior preocupação em cooperar com os outros países de mesma condição, entre os quais destacam-se os latino-americanos (Merke, 2008, p. 152). Alguns autores, como Juan Carlos Puig, buscaram estabelecer uma conexão entre autonomia, regionalismo e desenvolvimento, tendo em vista que a coordenação de posições seria uma forma de aumentar a margem de manobra frente à potência hegemônica, ampliando a capacidade de resistência, autonomia e as possibilidades de projetos de desenvolvimento endógenos (Puig, 1986, p. 48). Nessa perspectiva, a noção de América Latina era apresentada como um componente de reforço identitário nacional, tendo em vista que significava uma contraposição ao mundo desenvolvido e reforçava a busca de autonomia (Paikin, 2012, p. 143).

No entanto, apesar de tal visão de mundo começar a ser construída após a Segunda Guerra Mundial, a mesma não significou a superação da lógica da rivalidade e do equilíbrio de poder com relação ao Brasil. A diferença dos vínculos com os Estados Unidos levou a uma percepção de subimperialismo brasileiro e setores argentinos argumentavam que o vizinho atuava de acordo com os interesses da potência dominante (Rusell e Tokatlian, 2004, p. 415). Durante o período das ditaduras militares, a rivalidade acentuou-se, em decorrência do predomínio de uma leitura geopolítica e do aumento de poder brasileiro em relação à Argentina, que era visto por este país como uma ameaça a seu papel regional. Os desentendimentos expressaram-se principalmente no que se refere à construção da hidrelétrica de Itaipu, a qual a Argentina se opunha, tendo em vista que consolidaria a diferença de poder (Mello, 1996).

Entretanto, a partir de 1979, a política conflitiva começou a ser substituída pela busca de entendimentos e cooperação. Nesse ano foi assinado o acordo tripartite Itaipu-Corpus, entre Brasil, Argentina e Paraguai, que solucionou a crise de Itaipu. Com a resolução dos problemas referentes à usina, pôde-se iniciar um processo bilateral de cooperação nuclear e econômica. Todavia, de acordo com Mello, o entendimento significou também que a "preponderância brasileira tornou-se nos anos 80 um *fait accompli*" (1996, p. 212).

Entre os fatores que contribuíram para a aproximação bilateral, pode-se citar que nesse período a Argentina percebia diferentes problemas de segurança, pois havia se engajado em fricções com Chile, Inglaterra e Brasil e não possuía os recursos necessários para lidar com os três rivais (Kupchan, 2010, p. 123). Assim, a Argentina precisava buscar a negociação e a amenização da rivalidade, o que teria sido possível com relação ao Brasil tendo em vista algumas mudanças de comportamento do vizinho. A retórica de "Brasil-potência" gradualmente amenizava-se em decorrência da perspectiva de crise, e as relações entre Brasil e Estados Unidos deterioram-se no final da década de 1970 contribuindo para que o país buscasse melhorar suas relações com a região e para desconstruir a percepção de "subimperialismo" (Hurrell, 1998, p. 237). Por conseguinte, a imagem do Brasil como um aspirante à potência cedia lugar a uma representação do país como parte do Terceiro Mundo. A aproximação com a Argentina parecia favorável ao Brasil, tendo em vista a possibilidade de vantagens no campo da cooperação econômica e nuclear, pois o programa atômico argentino era mais avançado que o brasileiro, e o Brasil visava diversificar seus parceiros econômicos naquele momento (Hurrell, 1998, p. 237-238).

Assim, a partir do final das ditaduras militares, iniciou-se um período de aproximação entre Brasil e Argentina e de modificação da visão sobre o *outro*. Tal processo pode ser entendido como de formação de uma identificação positiva, no qual o *outro* começa a ser visto como parceiro, em detrimento da noção de rival. No entanto, como argumentado anteriormente, a existência de uma representação hegemônica não significa inexistência de outras interpretações, e as antigas narrativas identitárias podem continuar presentes no imaginário de grupos sociais e de burocracias.

Nesse sentido, Paikin (2012) argumenta que existem duas correntes de interpretação da identidade argentina, ambas presentes no imaginário da nação. Primeiramente, há a imagem da Argentina como

"celeiro do mundo", pela qual o país se vê como exportador de matérias-primas e próximo às grandes potências, sendo que as assimetrias entre os diferentes Estados não são enfatizadas e não são entendidas como produzidas pelo sistema capitalista. A segunda imagem seria a da Argentina industrial, com bases peronistas, que enfatiza as assimetrias econômicas e de poder no plano global e impulsiona como ideal um maior vínculo regional, que é visto como fonte de maior possibilidade de autonomia (Paikin, 2012, p.142)

Merke (2008, p. 152) destaca que ao longo do tempo é possível notar uma maior ênfase em construções discursivas que enfatizavam a identificação com a região, tanto por parte do Brasil quanto por parte da Argentina, e que a ascensão do desenvolvimentismo foi um elemento que tendeu a aumentar o grau de proximidade com a região, tendo em vista o diagnóstico de uma condição semelhante no sistema internacional (2008, p. 152). Paikin (2012, p. 143) pondera que a consolidação de uma visão positiva sobre o Brasil teria sido diferente e mais tardia, tendo ocorrido apenas a partir do final do período militar.

Assim, ao longo da História, há uma modificação do que a Argentina percebe como regional, sendo que incialmente, a hispano-américa seria vista como o referente regional e o Brasil como um *outro*. A partir da proclamação da República brasileira e ao longo do século XX, tal visão dissipar-se-ia, com o Brasil passando a fazer parte do referencial identitário, apesar de persistirem importantes rivalidades geopolíticas. Por fim, o processo de construção da parceria iniciado no final do período militar e aprofundado com a redemocratização colocaria fim às hipóteses de conflito. A partir de então, a lógica de equilíbrio de poder deixaria de existir, em decorrência também da consolidação da preponderância brasileira, que tornou o balanceamento inviável para a Argentina (Russell e Tokatlian, 2002, p. 406). No entanto, mesmo no pós-redemocratização, persistem diferenças de interpretação de mundo, de objetivos e de interesses e, principalmente, dificuldades de articular posições e de atuar conjuntamente.

3 OS ANOS 1990: ADESÃO À ORDEM E PRIORIZAÇÃO DAS RELAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS

A conjuntura internacional dos anos 1990, de fim da Guerra Fria e preponderância dos Estados Unidos em âmbito mundial, contribuiu para que ocorresse um movimento de adesão à ordem liberal internacional na América Latina e ao esgotamento das posições mais cautelosas e de certa resistência aos regimes de livre comércio e desarmamento. Nesse período, a opção argentina foi a de adotar uma política externa de priorização do Ocidente e das relações com os Estados Unidos, o que significava que as relações com o Brasil e a América do Sul, apesar de importantes, não eram prioritárias. Houve um resgate da representação da Argentina liberal, que se entende como europeia, em detrimento de uma leitura a partir da divisão norte-sul. Em tal contexto, as opções de política exterior anteriores, baseadas na busca de autonomia e certa autarquia, foram consideradas responsáveis pela relativa decadência do país.

O discurso do então chanceler Guido Di Tella mostra tal posição, tendo em vista que o mesmo buscava apresentar o país como europeu. O ministro valorizava a Argentina dos anos de 1880, que foi caracterizada por importante crescimento econômico em uma estratégia de alinhamento com a Inglaterra e abertura comercial e criticava a postura terceiro-mundista adotada durante o governo peronista e parte do período militar. Na interpretação de Di Tella, a Argentina era um país próximo à Europa e já teria sido parte do mundo desenvolvido. O argumento do ministro seria de que a política de autarquia e a busca de desenvolvimento endógeno teriam sido pouco produtivas e levado o país a uma situação de isolamento. Portanto, seria necessário corrigir tais políticas e implementar uma atitude internacionalista e de abertura para que o país recuperasse seu lugar no mundo (Di Tella, 1995).

Havia, assim, uma identificação com os países desenvolvidos, sendo que Di Tella (1995) declarou, por exemplo, que o grupo dos não alinhados seria um "grupo dedicado a prejudicar os países mais desenvolvidos" (Di Tella, 1995, tradução nossa)[3] e que "temos um nível cultural semelhante ao da Europa, porque não seríamos um país semelhante (...) porque é nossa origem e nosso destino" (Di Tella, 1995, tradução nossa).[4] Em tais declarações, o referencial identitário europeu aparece de forma explícita, em detrimento do latino-americano. No entanto, Di Tella (1995) destacava também a pacificação das relações com a América Latina, valorizando a cooperação e argumentando que a política de rivalidade anterior deveria ser superada definitivamente. Nesse sentido, houve também uma valorização da parceria e a determinação em não retornar a uma situação de rivalidade.

Arbilla (2000, p. 368-371) destaca que nesse período houve um abandono do marco de referência norte-sul como definidor da política exterior argentina e que o país buscava adaptar-se ao mundo ocidental, aceitando a liderança das potências hegemônicas. Assim, a Argentina colocou em prática uma política de alinhamento com os Estados Unidos. O país renunciou à política econômica protecionista, adotou um ajuste econômico e aderiu aos regimes de não proliferação atômica e de controle de mísseis, além de se retirar do movimento dos países não alinhados (Busso, 1994). Os conflitos que a Argentina continuava a suportar com a grande potência praticamente limitavam-se à questão dos subsídios agrícolas. Tal postura de alinhamento com os Estados Unidos não foi acompanhada pelo Brasil, que, apesar de aderir à ordem, o fez de forma mais cautelosa e, exceto durante o período inicial do governo de Fernando Collor, continuou a destacar a ideia de desenvolvimento (Arbilla, 2000, p. 338-340).

Assim, Russell e Tokatlian ponderam que apesar das relações econômicas com o Brasil serem vistas como essenciais, a aliança política era deixada em segundo plano e havia importantes diferenças nas relações de ambos com os Estados Unidos, tendo em vista que o Brasil buscava preservar graus de autonomia e, consequentemente, de contraposição aos Estados Unidos, o que não era bem visto pela Argentina. Nesse sentido, não havia coordenação de posições e a relação priorizada pela Argentina no campo político era com o país do Norte (Russell e Tokatlian, 2002, p. 422).

Por outro lado, naquele momento, não se conseguiu produzir um discurso único de Política Externa na Argentina sendo que, em âmbitos mais afastados do núcleo de decisão presidencial, a cooperação regional e as relações com o Brasil encontravam maior espaço, inclusive no que se refere aos aspectos políticos. Assim, os embaixadores argentinos no Brasil tinham uma posição mais favorável à integração. Jorge Herrera Vegas, embaixador argentino no Brasil de 1997 a 2000, por exemplo, afirmou que se comprometia pessoal e profissionalmente a "trabalhar a favor da construção da nação de nações que será a grande pátria de nossos filhos" (Vegas, 1999) e Diego Ramiro Guelar (1997), embaixador argentino no Brasil nos anos de 1996 a 1997, admitia a possibilidade de que a integração na América do Sul pudesse chegar ao ápice, o que mudariam as formas de conceber a soberania e levaria à formação de uma comunidade de nações. O nível de tais declarações, ressaltando uma vontade integracionista e de supranacionalidade, não encontrou, entretanto, contrapartida na posição brasileira, sendo que o país prezou por menor institucionalização.

O Livro Branco argentino de 1999 destacava uma posição clara de identificação com o Brasil, apontando para a existência de riscos comuns entre ambos os países e para a necessidade de cooperação

3. Originalmente: "*agrupación dedicada a molestar a los países más desarrollados, a los países más modernos*" (Di Tella, 1995).

4. Originalmente: "*tenemos un nivel cultural parecido al de Europa, porqué no habíamos de ser un país similar (...) porque es nuestro origen y es nuestro destino*" (Di Tella, 1995).

e atuação conjunta, dando destaque à necessidade de coordenação política. O documento afirma por exemplo que

> Nesse novo contexto, a antiga visão do vizinho como adversário e eventual ameaça para a própria segurança, é substituída por outra equação: seus riscos são agora também os nossos (...) A vontade de cooperação manifesta dos Estados cria condições para avançar em entendimentos em matéria de defesa e segurança *(*Argentina, 1999, tradução nossa).[5]

Pode-se destacar também que houve importante cooperação no campo do desarmamento, principalmente no que se refere à cooperação nuclear. Nesse período, os países colocaram em prática medidas de confiança mútua, a partir da realização de operações militares conjuntas e de transparência, com a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Controle e Contabilidade (ABACC), que permitia a consulta recíproca das usinas nucleares. Ademais, houve adesão coordenada aos regimes de não proliferação, com ambos abandonando suas políticas nucleares autônomas (Saint-Pierre, 2006, p.18). A ratificação dos regimes internacionais de desarmamento e a cooperação nuclear eram também formas de ambos os países apresentarem-se ao mundo como pacíficos e confiáveis, além de significar uma maneira de adesão ao *mainstream* internacional (Winand, 2010).

Apesar da cooperação nesse campo, houve desentendimentos importantes entre ambos os países, podendo-se destacar a candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CS-ONU), que era percebida com desconfiança e oposição pela Argentina. Ademais, a postura argentina de visar tornar-se membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), que não foi aceita pelos Estados Unidos, mas acabou significando a designação do país como um aliado extra-Otan, foi malvista pelo Brasil. Assim, na década de 1990, ainda havia resquícios de rivalidade entre ambos os países, o que leva Winand (2010, p. 81) a interpretar que tal padrão de relacionamento não foi superado com os acordos de Itaipu e as propostas de integração.

No que se refere ao plano econômico, os anos 1990 foram marcados pela criação e consolidação do Mercosul, o que levou a um aumento significativo nas relações comerciais de ambos os países. Incialmente, o Mercosul era visto como um sucesso, tendo levado à liberalização das economias e maior integração comercial. Contudo, houve também dificuldades de coordenar posturas no plano econômico e a falta de comunicação brasileira para com a Argentina antes da desvalorização do real, em 1999, foi percebida como problemática. A desvalorização diminuiu o fluxo de comércio bilateral e produziu prejuízos à economia argentina, que ressentiu da postura brasileira.

Ademais, o projeto brasileiro de construir um espaço sul-americano, que começou a ser implementado desde a primeira reunião de presidentes sul-americanos em 2000, não foi bem aceito pela Argentina. De acordo com Russell e Tokatlian (2002), o governo de De la Rúa, sucessor de Menem, entendeu o projeto brasileiro como uma forma de afastamento aos Estados Unidos, o que era divergente das intenções argentinas. Além disso, a ideia de América do Sul, com a consequente exclusão do México, foi vista como uma limitação à noção de América Latina (Russell e Tokatlian, 2002, p. 124).

Portanto, nesse período, apesar de as hipóteses de conflito terem sido superadas e a lógica e linguagem de equilíbrio de poder não mais predominarem nas relações bilaterais, Brasil e Argentina não produziram mecanismos de atuação política coordenada, embora houvesse valorização da parceria

5. Originalmente: "*En este nuevo contexto, la vieja apreciación del vecino como adversario y eventual amenaza para la propia seguridad, se ve reemplazada por otra ecuación: sus riesgos son ahora también los nuestros. (...) La voluntad de cooperación manifiesta de los Estados, crea así condiciones para avanzar hacia entendimientos en materia de seguridad y de defensa*" (Argentina, 1999).

e da cooperação. A linguagem predominante era de cooperação, consolidada com a formalização da "aliança estratégica" em 1997 por declaração presidencial (Candeas, 2010). Contudo, as visões de mundo eram diferentes, o que gerava maneiras divergentes de inserção internacional e de relacionamento com as grandes potências, assim como diferenças nas interpretações de mundo e representações nacionais. Nesse ínterim, pode-se destacar também que o Mecanismo de Itaipava, assinado em 1997, e que determinava a realização de reuniões periódicas entre os ministros de Defesa e das Relações Exteriores de ambos os países não foi colocado em execução de forma satisfatória (Winand, 2010). Por outro lado, percebe-se indícios de uma incipiente identidade coletiva em formação na interpretação do passado de rivalidades por uma ótica negativa e pela valorização da cooperação, com a preocupação em não voltar a um passado de rivalidades, assim como na intepretação argentina de riscos comuns, expressa no Livro Branco de 1999.

4 A ASCENSÃO DE KIRCHNER: RETOMADA DO DESENVOLVIMENTISMO NA POLÍTICA EXTERNA ARGENTINA

A eleição de Néstor Kirchner representou significativas mudanças à estratégia de inserção internacional da Argentina, tendo em vista que a leitura de mundo predominante na década de 1990, a partir da qual se entendia que a adesão à ordem internacional seria a melhor estratégia para o desenvolvimento argentino perdeu força a partir da crise de 2001, que foi interpretada como tendo sido causada pela adoção dos princípios neoliberais defendidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). A distância e a falta de ajuda dos Estados Unidos para com a Argentina em crise levaram também a um questionamento sobre as vantagens de uma relação especial com aquele país (Russell; Tokatlian; 2004, p. 108).

Assim, a eleição de Kirchner significou a retomada de um discurso identitário de base desenvolvimentista, a partir do qual o país percebe-se como parte da periferia do sistema internacional. No plano discursivo, a Argentina passou a conceder significativa importância à América do Sul e a destacar a necessidade de atuar com base na região para ter mais voz no sistema internacional. Pode-se destacar, por exemplo, que Kirchner afirmou em sua posse que "nossa prioridade em política exterior será a construção de uma América Latina politicamente estável, próspera, unida, com base nos ideais de democracia e justiça social"[6] (Kirchner, 2003). Já Rafael Bielsa (2004), ministro das Relações Exteriores argentino de 2003 a 2005, argumentou, em artigo de opinião, que para o país destacar-se internacionalmente deveria trabalhar pela integração regional, pois seria por meio dessa que a Argentina teria voz (Bielsa, 2004).

Dessa forma, percebe-se que houve uma renovada valorização da integração regional pelo governo. Tal situação foi combinada com a ascensão do presidente brasileiro Luis Inácio Lula da Silva, o que gerou a expectativa aprofundamento das relações bilaterais, tendo em vista que houve semelhança entre os dois em conceder prioridade à região e coincidência de posições ideológicas. No Brasil, a eleição de Lula significou ajustes na política externa brasileira e a formulação de um discurso que identificava mais claramente o Brasil como parte do sul global (Hurrell, 2010, p. 61-64). Essa situação era semelhante ao que ocorria na Argentina, embora no Brasil tais elementos tivessem continuado presentes, mesmo que de forma menos destacada, na década de 1990.

Ambos os governos também entendiam que o regionalismo não deveria limitar-se aos aspectos econômicos, mas propunham que deveria ser implementada uma integração holística. Em 2003, firmou-se o "Consenso de

6. Originalmente: "*nuestra prioridad en política exterior será la construcción de una América Latina políticamente estable, próspera, unida, con bases en los ideales de democracia y de justicia social*".

Buenos Aires", que enfatizava a parceria bilateral e estabelecia uma reformulação do Mercosul, que a partir de então deveria atribuir maior importância às áreas não comerciais com destaque para o âmbito político (Consenso de Buenos Aires, 2003).

Contudo, apesar das expectativas iniciais de maior aproximação bilateral, também existiram desentendimentos importantes. Durante a presidência de Néstor Kirchner, as expectativas argentinas com relação ao processo de integração regional levado a cabo no Mercosul não foram atendidas, tendo em vista que o país defendia a necessidade de maior institucionalização do bloco, enquanto o Brasil priorizou um alargamento da integração em âmbito sul-americano, com a construção da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa), a qual mais tarde seria reformulada com a criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Assim, percebe-se que Lula deu continuidade a uma política de cooperação sul-americana iniciada por Fernando Henrique Cardoso e, assim como seu antecessor, Kirchner inicialmente não foi receptivo à proposta (Cortes e Creus, 2010, p. 367).

Aparentemente há uma divergência nas concepções de Brasil e Argentina sobre como a cooperação regional deveria ocorrer, tendo em vista que o Brasil resiste a uma institucionalização profunda e à cessão de soberania. A posição brasileira seria decorrente de uma leitura realista do sistema internacional que não conceberia a possibilidade de amenização da soberania (Pinheiro, 2000, p. 312) e levaria à priorização do intergovernamentalismo e a cautela para que a integração regional não escape do controle do Estado-Nação (Vigevani; Aragusuku, 2014, p. 171) Por outro lado, no caso argentino, há a defesa de maior institucionalização e há maior proximidade a uma noção de cooperação e integração regional condizente com a cessão de soberania, ao menos em âmbito discursivo (Cortes e Creus, 2010, p. 367).

Isso desencadeou um descompasso entre ambos os países no início da década de 2000, sendo que o projeto brasileiro de expandir a integração regional para o âmbito sul-americano, em detrimento da proposta de aprofundamento, não foi bem aceito pela Argentina. Tal situação foi agravada porque o Brasil não priorizou a Argentina, ou tentou articular posições, mas buscou liderar o projeto sul-americano de maneira individual, o que, na interpretação argentina, não seria coerente com o *status* de aliados estratégicos de ambos os países (Cortes e Creus, 2010, p. 376).

Essa conjuntura gerou certa desilusão na Argentina e pode-se perceber alguns sinais de resistência ao projeto brasileiro, como o não comparecimento de Néstor Kirchner à III Reunião de Presidentes da América do Sul, quando foi assinado o Tratado Constitutivo da Casa (Cortes e Creus, 2010, p. 367). Além disso, o presidente argentino também resistiu que a crise institucional no Equador, em 2005,[7] fosse discutida a partir da Casa defendendo que a Organização dos Estados Americanos (OEA) seria o âmbito mais apropriado (Cerpi-IRI, 2006). Outro indício seria a busca argentina de diversificar suas relações na região, por meio de maior aproximação com a Venezuela (Cerpi-IRI, 2006).

A resistência inicial da Argentina com relação ao projeto integracionista sul-americano pode ser entendida como de desconfiança em meio a um projeto de liderança individual brasileiro mostrando certo receio da consolidação de uma hegemonia regional (Russsell, Tokatlian, 2004, p. 133). Assim, apesar de a Argentina não ter mais condições de rivalizar com o Brasil por preponderância regional, não aceita a liderança individual brasileira, pois, o que é entendido como ideal seria que nenhum país representasse a região de forma individual, mas que houvesse partilha de liderança (Tokatlian, 2014, p. 31).

7. Em 2005, o então presidente do Equador, Lucio Gutiérrez, foi deposto em meio a uma onda de protestos populares contra medidas econômicas de caráter ortodoxo adotadas pelo ele.

Todavia, em um segundo momento, já no governo de Cristina Kirchner, a Argentina passou a atuar de forma ativa na Unasul, que sucedeu à Casa, e foi favorável à construção do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), mostrando indícios de maior sintonia bilateral. Deve-se destacar também que Néstor Kirchner aceitou ser o primeiro secretário-geral da Unasul, tendo atuado de forma ativa no cargo, até seu falecimento em 2010. Ademais, a Argentina tem concedido importante grau de prioridade ao CDS, e engajou-se na criação do Centro de Estudos Estratégicos em Defesa (Ceed) da Unasul, com sede em Buenos Aires.

Nesse sentido, pode-se destacar também que o Livro Branco argentino de 2010 aponta a cooperação regional como parte importante de sua política de defesa, sendo que a cooperação regional é apresentada como complementar à política nacional nessa área:

> A concepção argentina é fundada também no reconhecimento da importância que a cooperação interestatal e a multilateralidade possuem, como genuínos instrumentos complementares da política de defesa própria (...) Argentina concebe sua defesa na dupla dimensão de autônoma, por um lado, e cooperativa por outro (Argentina, 2010, p. 44, tradução nossa).[8]

Desde o final do governo Kirchner, houve maior convergência nas posições brasileiras e argentinas diante das crises regionais, ambos defendendo que tais situações devem ser resolvidas de maneira endógena, sem ingerências de potências extrarregionais. Ambos os países defenderam a proposta de que a Unasul se articulasse diante da crise separatista que irrompeu na Bolívia, em 2008[9] e argumentaram que a tensão provocada entre Venezuela e Colômbia pela assinatura de um tratado sobre o uso de bases militares entre este último país e os Estados Unidos fosse resolvida regionalmente, através da Unasul[10] (Cortes e Creus, 2010, p. 384). Nesse caso, a Argentina atuou de forma importante, sendo que a reunião extraordinária do organismo para discutir o assunto realizou-se na cidade de Bariloche, além de adotar uma posição semelhante à brasileira, crítica ao acordo, e o entendendo como um risco à autonomia regional, mas conciliatória, amenizando o discurso mais confrontacionista venezuelano (Cortes e Creus, 2010, p. 384).

No entanto, ainda persistem importantes diferenças, principalmente no que se refere à atuação global brasileira e às diferenças de capacidades e objetivos. A crise de 2001 deixou mais evidente o significativo desequilíbrio de poder existente entre Brasil e Argentina, que persiste desde a década de 1960, quando o pêndulo definitivamente inclinou-se para o lado brasileiro. Assim, há claras diferenças nas possibilidades de projeção de poder. E enquanto o Brasil ambiciona maior poder global e tenta articular-se com outros países emergentes para ganhar maior voz, a Argentina não possui a mesma capacidade, o que pode contribuir para explicar por que a Argentina atribui maior ênfase à cooperação regional como meio para se inserir nos âmbitos globais, ao passo que o Brasil busca fazê-lo de maneira mais individual e pela articulação com parceiros extrarregionais.

8. Originalmente: "*La concepción argentina se funda también en el reconocimiento de la importancia que en la materia tienen la cooperación interestatal y la multilateralidad, como genuinos instrumentos complementarios de la política de defensa propia (...) Argentina concibe su defensa en la doble dimensión de autónoma, por un lado, y cooperativa, por otro*" (Argentina, 2010).

9. Em 2008, as províncias bolivianas de Santa Cruz, Beni, Pando e Tarija declararam autonomia com relação ao poder central, causando confrontos entre opositores e simpatizantes do governo. A situação foi debatida no âmbito da Unasul, que buscou uma solução pacífica para a situação e obteve sucesso em mediar a crise.

10. Em 2009, o governo colombiano assinou um acordo bilateral com os Estados Unidos que permitia o uso de bases militares colombianas pelo país do norte. Essa situação gerou desconfiança por parte de diversos países da América do Sul, a exemplo de Brasil e Argentina, e especialmente por parte da Venezuela. A situação foi tema central de reunião extraordinária da Unasul.

Durante o governo Lula, um dos principais objetivos estratégicos do país foi a ampliação de sua capacidade de influência e de seu destaque no sistema internacional, o que foi perseguido por meio da atuação coordenada com outros países emergentes e de fóruns como o formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (Brics). No período, o país defendeu a reforma das organizações internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CS-ONU), buscando um arranjo no qual os emergentes, entre os quais o próprio Brasil, tivessem maior influência, argumentando que o aumento da representação traria maior legitimidade a essas instituições. Outra postura brasileira foi apresentar candidatos a postos de comando em Organizações Internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) (Myamoto, 2013, p. 26).

No que se refere ao CS-ONU, apesar de os países terem acordado intercambiar diplomatas nas representações nacionais enquanto membros não permanentes (Cerpi-IRI, 2006), a Argentina não apoiou o vizinho em sua ambição de se tornar membro permanente do conselho. De acordo com Vigevani e Cepaluni, a Argentina percebia essa ambição brasileira com desconfiança, e o Brasil não teria obtido sucesso em convencê-la de que esse poderia ser um objetivo regional (2007, p. 42). Ambos os países adotaram posturas diferentes, sendo que o Brasil entendia que deveria haver uma ampliação do Conselho, com a incorporação de Japão, Alemanha, Brasil, Índia e um representante africano e a Argentina entende que a reforma do Conselho não deveria significar ampliação do número de membros permanentes.

A respeito das outras candidaturas brasileiras, pode-se destacar que a Argentina inicialmente foi reticente, mas posteriormente apoiou o vizinho. No caso da OMC, a Argentina não apoiou o Brasil quando da candidatura de Luiz Felipe Seixas Corrêa, em 2005, contudo, em 2013, a Argentina registrou apoio formal à candidatura de Roberto Azevêdo, que se tornou diretor-geral da organização em 2013 (Palacios, 2013).

Nesse sentido, percebe-se maior sintonia entre ambos os países principalmente ao final do governo de Néstor e início do governo de Cristina Kirchner, e ao menos até o ano de 2010. Houve maior convergência no entendimento sobre a cooperação bilateral, com Néstor Kirchner assumindo a secretaria geral da Unasul em 2010. Pode-se destacar a assinatura do Mecanismo de Cooperação e Coordenação Bilateral entre Brasil e Argentina (MICBA) em dezembro de 2007. O acordo previa a realização de reuniões presidenciais a cada semestre e a criação de quatro subcomissões que deveriam desenvolver projetos específicos, quais sejam: *i)* Economia, Produção e Ciência e Tecnologia; *ii)* Energia, Transportes e Infraestrutura; *iii)* Defesa e Segurança; e *iv)* Saúde, Educação, Desenvolvimento Social, Cultura e Circulação de Pessoas. Assim como previsto pelo acordo, nos anos seguintes foram realizadas reuniões semestrais entre ambos os presidentes. Contudo, no primeiro semestre de 2012, a visita presidencial não ocorreu e no segundo semestre daquele ano o mecanismo foi modificado, com a criação do "Diálogo de Integração Estratégica". A partir de então, já durante os governos de Cristina Kirchner e Dilma Rousseff, as visitas presidenciais tornaram-se mais escassas[11].

Por fim, há que se destacar importantes tensões no que se refere à cooperação no campo comercial, sendo que o aumento de exportações de manufaturados brasileiros começou a ser visto como uma ameaça à industrialização argentina e o país adotou medidas restritivas ao livre-comércio, em uma postura condizente com sua política econômica que visava reverter o quadro de desindustrialização.

11. As informações sobre visitas presidenciais encontram-se disponíveis em: <http://goo.gl/0CSdkW>.

Paikin argumenta que tal situação significou uma crise conjuntural para o Mercosul, mas que colocava em questão a própria relação entre regionalismo e desenvolvimento (2011, p. 155). Assim, nesse período, o Mercosul passou por um período de estagnação, no que se refere ao campo comercial, e os conflitos foram predominantes em tal âmbito, sendo que o bloco não conseguiu recuperar o dinamismo que possuiu no período anterior.

Assim, percebe-se que durante os governos de Néstor e de Cristina Kirchner houve uma retomada da concepção desenvolvimentista, que ressalta a situação comum no âmbito latino-americano de subdesenvolvimento e dependência, o que contribuiu para uma nova onda de valorização da região e para a criação de mecanismos para pensar o fortalecimento da autonomia e a promoção de estabilidade de maneira endógena, sem intervenção de potências extrarregionais. No entanto, tal situação não significou a superação de algumas diferenças bilaterais, principalmente tendo em vista os objetivos brasileiros de destaque internacional e de liderança regional. Portanto, apesar de o Brasil entender-se como sul-americano e periférico, também percebe-se como um país grande, com capacidade de influir no sistema internacional, o que o diferencia do restante da região.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da História, houve uma modificação importante nas relações entre Brasil e Argentina, sendo que ambos passaram a perceber-se como parceiros, em detrimento da noção de rivalidade anterior. No entanto, e apesar da valorização da parceria por ambos, tal situação não gerou mecanismos consolidados de atuação conjunta, existindo importantes descompassos e desentendimentos. Durante a década de 1990, havia uma diferença importante nas concepções de mundo, sendo que enquanto o Brasil mantinha certa ênfase na divisão norte-sul do sistema internacional, a Argentina entendia-se mais próxima às grandes potências, buscando na parceria com elas a fonte de seu desenvolvimento. Como consequência, Brasil e Argentina promoveram diferentes formas de inserção internacional e a diferença das políticas exteriores, principalmente no que se refere às relações com os Estados Unidos, era significativa. Nesse período, a Argentina apresentava-se como europeia, afastando a região como o principal referencial identitário.

A ascensão de Kirchner significou maior convergência entre Brasil e Argentina em suas leituras de mundo e no sentido de pensar a região como o principal referencial identitário, além de uma concepção comum de que o regionalismo deveria ter como finalidade o aumento do grau de autonomia de ambos os países frente às posturas dos Estados Unidos. Assim como a maior coincidência de posições e a percepção de que a atuação conjunta, bilateral e regional é o melhor caminho, a questão da segurança regional também se mostra presente, sendo que ambos os países parecem interpretar que o melhor cenário para a solução de crises regionais seria a discussão e negociação por meio de organismos regionais, sem a ingerência de potências externas. Nesse sentido, há um grau de representação comum, sendo que ambos consideram-se como integrantes de uma região pouco estável e com baixo grau de autonomia e uma percepção comum dos Estados Unidos, pois, apesar de não existir oposição ou enfrentamento, a atuação do mesmo na região é entendida como um risco para a autonomia e soberania dos países sul-americanos. Tal coincidência não é um dado menor, tendo em vista que, historicamente, a posição de ambos os países diante dos Estados Unidos tendeu a ser divergente, gerando desconfianças e diferenças na estratégia de inserção internacional. Nesse sentido, as presidências de Lula e Kirchner representaram um aumento das convergências bilaterais, embora não tenham logrado a criação de mecanismos políticos bilaterais de concertação que se tornassem estruturais.

REFERÊNCIAS

ARGENTINA. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. BIELSA, R. A. **Programa La Cancillería en el Interior**. Río Negro, 2004.

_____. _____. TELLA, G. **Discurso no centro argentino de ingenieros**. Buenos Aires, 26 mayo 1995.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco da Defesa Nacional**. Brasília, 2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Resenha de Política Exterior do Brasil. *In*: **Seminário da Flacso** – "Processos de integração em curso: a agenda latino-americana e do Caribe", n. 89, p. 65. Brasília: MRE, 2001.

CANDEAS, A. **A integração Brasil-Argentina**: história de uma ideia na "visão do outro". Brasília: Funag, 2010.

CERIR – CENTRO DE ESTUDIOS EM RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO. La Política Exterior del Gobierno de Menem. *In*: BUSSO, A. **Menem y Estados Unidos**: un nuevo rumbo en la política exterior Argentina. Rosario: Ediciones Cerir, 1994.

_____. La Política Exterior de Cristina Fernández. *In*: CORTES, M. J.; CREUS, N. **Entre la necesidad y la desilusión**: los dilemas de la política exterior argentina hacia Brasil (2005-2009). Rosario: Universidad Nacional de Rosario (UNR), oct. 2010. Tomo V, 488 p.

DUHALDE, E. Sudamérica y un viejo sueño. **Clarin**. Buenos Aires, 6 dic. 2004.

GUELAR, D. Palestra no Instituto Rio Branco. *In*: II SEMANA ARGENTINA NO INSTITUTO RIO BRANCO, Brasília, 4-6 jun. 1997.

HANSEN, L. **Security as practice**: discourse analysis and the bosnian war. Nova Iorque: Routledge, 2006.

HURRELL, A. Brazil and the new global order. **Current History**, v. 109, n. 724, feb. 2010.

IRI – INSTITUTO DE RELACIONES INTERNACIONALES. Anuário em Relaciones Internacionales. *In*: SIMONOFF, A.; SANCHEZ, L. *et al.* **Tercer informe anual sobre la política exterior del gobierno argentino**. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2005.

_____. Anuário em Relaciones Internacionales. *In*: SIMONOFF, A.; SANCHEZ, L. *et al.* **Informe anual sobre política exterior del gobierno de argentino**. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2005.

KIRCHNER, N. Discurso de asunción del Presidente Néstor Kirchner. **La Nacion**, Buenos Aires, 25 mayo 2003.

KUPCHAN, C. **How Enemies Become Friends**: the sources of stable peace. Princeton: University Press, 2010.

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

MALAMUD, A. Latin American politics and society. 3. ed. *In*: **A leader without followers?** The growing divergence between the regional and global performance of brazilian foreign policy, v. 53, n. 3, p. 1-24, 2011.

MCSWEENEY, B. **Security, identity and interests**. Cambridge: University Press, 1999.

MELLO, L. I. A. **Argentina e Brasil**: a balança de poder no cone sul. São Paulo: Annablume, 1996.

MERKE, F. Identidad y política exterior. La Argentina y Brasil em perspectiva histórica. **Revista Sociedad Global 143**, v. 2. n. 1-2, jun./dic 2008.

MOTTA, B. V.; SOARES, S. A. **Argentina e Brasil**: uma cultura estratégica conjunta em *adagio*. Latitud Sur, 2013.

PAIKIN, D. La Argentina y el Mercosur en tiempos de crisis internacional: las bases regionales del modelo kirchnerista. **Perspectivas**, São Paulo, v.42, p.139-158, jul./dez. 2012.

PALACIOS, A. **Azevêdo visita Argentina para agradecer apoio para OMC**. [s.l.] Agência Estado, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/nq8wYa>. Acesso em: mar. 2016.

PARADISO, J. **Um lugar no mundo**: a Argentina e a busca da identidade internacional. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

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

PUIG, J. C. Integración y autonomía en América Latina en las postrimerías siglo XX. **Integración Latinoamericana**, t. 11, n. 109, 1986.

RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J. G. El Lugar de Brasil en la politica exterior de Argentina: la vision del otro. **Desarrollo Economico**, v. 42. n. 197, out./dez. 2002.

_____. A crise na Argentina e as relações com o Brasil e os Estados Unidos: continuidade e mudanças nas relações triangulares. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, p.107-148, jan./jun. 2004.

_____. Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos. **Revista Cidob d'afers Internacionals,** p. 85-86, p. 211-249, 2009.

_____. Percepciones Argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas. **Plataforma Democrática**, n.10, jul. 2011.

SAINT-PIERRE, H. Política de defesa e relações internacionais no Brasil: o destino das paralelas. *In*: XXVI CONGRESSO INTERNACIONAL DA LASA, Porto Rico, mar. 2006.

TOKATLIAN, J. G. Cuan poderoso es Brasil? **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 13, n. 1. p. 25- 31, mayo 2015.

VEGAS, J. H. H. **Discurso na cerimônia de inauguração do busto do Libertador General D. José de San Martín**. Belo Horizonte, 15 dez. 1999.

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

VIGEVANI, T.; ARAGUSUKU, J. A. S. Atitudes brasileiras para as organizações hemisféricas: círculos concêntricos. **Pensamiento Próprio**, Edição Especial: el hemisferio en transformación: regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante. Buenos Aires: Cries, año19, enero/jun. 2014.

WENDT, A. Anarchy is what states make of it. **International Organization**, v. 46, n. 2, 1992.

WENDT, A. **Social theory of international politics**. Cambridge: University Press, 2003.

WINAND, E. **Diplomacia e defesa na gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**: história e conjuntura na análise das relações com a Argentina. 2010. Tese (Doutorado), Unesp, Franca, 2010.

ZEHFUSS, M. Construtivism and identity. A dangerous liaison. **Construtivism and International Relations**: Alexander Wendt and his critics. Routledge: Inglaterra, 2006.

A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA EFETIVAÇÃO DA SAÚDE GLOBAL: O PAPEL DO BRASIL NO COMBATE AO HIV

Maíra da Silva Fedatto[1]

RESUMO

O ponto crucial das reflexões sobre a saúde internacional foi o advento da epidemia da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (Aids), a partir da década de 1980, que viabilizou um novo tipo de ativismo transnacional em prol do acesso ao tratamento, e ainda influenciou a pesquisa, as práticas clínicas, as políticas públicas e o comportamento social. O vírus da imunodeficiência humana (HIV) já causou cerca de 36 milhões de mortes e provocou profundas mudanças demográficas, econômicas e sociais na maioria dos países mais afetados. A Organização Mundial da Saúde (OMS) estima que atualmente 35 milhões de pessoas sejam soropositivas e que apenas no ano de 2013 1,5 milhão morreu. O Brasil foi o primeiro país em desenvolvimento a fornecer atenção à saúde, integral, universal e gratuita às pessoas vivendo com HIV e Aids. Nessa área, o Brasil destaca-se no cenário internacional por sua resposta à epidemia. O programa nacional é reconhecido pelas Nações Unidas como o melhor do mundo em desenvolvimento e vem servindo de modelo tanto para outros países em desenvolvimento para a política global de HIV/Aids, adotada pela OMS desde 2003. Com efeito, o Brasil vem assumindo um papel ativo no cenário global, exemplificado pela sua constante participação em organismos multilaterais da saúde como a OMS e a Organização Pan-Americana de Saúde (Opas), a "diplomacia em saúde" brasileira busca consolidar sua influência na efetivação da saúde global e, para tanto, a cooperação internacional possui crescente relevância para o país. A proposta analisa, portanto, o cenário da saúde global aliado às cruciais necessidades sociais e de saúde dos países em desenvolvimento e, assim, vislumbra uma área na qual o Brasil pode perseguir uma liderança, pois é exatamente no campo da saúde que se encontram bem-sucedidos programas de cooperação Sul-Sul do país.

Palavras-chave: política externa; cooperação internacional; saúde.

INTERNATIONAL COOPERATION ON GLOBAL HEALTH: THE ROLE OF BRAZIL AGAINST HIV

ABSTRACT

The key point of the reflections on international health has been the advent of the Aids epidemic from the 1980s. Since then, a new kind of activism for access to treatment was possible and the disease also influenced the research, clinical practice, public policies and social behavior. According to the World Health Organization (WHO), the HIV virus has caused about 36 million deaths and also deep demographic, economic and social changes in most of the affected countries. Brazil was the first developing country to provide comprehensive, universal and free health insurance to people living with HIV and Aids, in this regard, the country has been outstanding in the international arena for its response to the epidemic. Indeed, facing the active role that Brazil increasingly takes on the global scene in this endeavor, exemplified by its constant participation in multilateral organizations of health as the WHO and the Pan American Health Organization (Paho), its concept of "health diplomacy" seeks to consolidate the Brazilian influence in the global debate about health. Therefore, international cooperation has an increasing relevance to the country in order to reach this goal. Thus, this article analyzes the scenario of global health related to essential social and health needs of developing countries and consequently perceives an area in which Brazil can pursue a leadership since it is exactly in the health field that lies the most successful South-South cooperation programs in the country.

Keywords: foreign policy; international cooperation; health.

JEL: F35; F59.

1. Mestre em relações internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e doutoranda em relações internacionais na Universidade de São Paulo (USP).

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, o campo da Saúde foi delimitado por uma abordagem positivista na qual as doenças, apesar de consideradas uma ameaça à ordem e à estrutura social, eram focadas nas experiências individuais, em diagnósticos médicos e no bem-estar fisiológico. Houve, na década de 1960, experiências como a Medicina Comunitária nos Estados Unidos e uma tentativa de interdisciplinaridade na Europa, que apontavam para uma perspectiva de articulação entre as disciplinas sociais e biomédicas. Contudo, apenas a partir da década de 1980 – intensamente influenciada pela atuação de movimentos sociais – que se consagrou um conceito mais ampliado de saúde.[2] Iniciavam estudos que apontavam a produção social das doenças, nos quais o adoecer era compreendido também por meio de condicionantes econômicos, históricos e sociais. Assim, novas abordagens para a produção do conhecimento e para a intervenção prática foram demandadas.

Com efeito, ponto crucial para uma evolução das reflexões sobre a saúde no campo das Relações Internacionais foi o advento da epidemia de HIV/Aids, a partir da década de 1980, que viabilizou um novo tipo de ativismo transnacional em prol do acesso ao tratamento e, ainda, influenciou a pesquisa, as práticas clínicas, as políticas públicas e o comportamento social (Brandt, 2013). Nesse sentido, a epidemia de Aids constitui um desafio sem precedentes para a saúde global. Portanto, ao analisar os mais de trinta anos da epidemia mundial de Aids devemos não somente refletir sobre metodologias de prevenção e tratamento, mas principalmente sobre a importância de esforços conjuntos para enfrentar uma questão tão complexa e que afeta todos os países, sendo a primeira causa de mortes na África (WHO, 2012).

O HIV já causou cerca de 36 milhões de mortes e provocou profundas mudanças demográficas, econômicas e sociais na maioria dos países mais afetados. A Organização Mundial da Saúde (OMS) estima[3] que atualmente 35 milhões de pessoas sejam soropositivas e que, apenas no ano de 2013, 2,1 milhões de pessoas foram infectadas pelo vírus e 1,5 milhão morreram. Contudo, a extensão e o impacto da Aids não foram suficientes para esclarecer a importância que a epidemia tem ocupado na agenda internacional, pois existem doenças que apresentam letalidade similar e/ou superior – a saber: hepatite C, malária, tuberculose e doenças negligenciadas como a doença de chagas e a doença do sono.

Assim, podemos afirmar que a gravidade epidemiológica não é por si só capaz de mobilizar a comunidade internacional. O fato de a Aids ter afetado além dos países pobres da África, do sul da Ásia e das periferias da América Latina, também os países ricos da América do Norte e da Europa ocidental, ajuda a explicar seu peso político.

Entretanto, faz-se imperativo observar que os países de renda baixa e média possuem limitações críticas de governança, além de baixa capacidade de formular e implementar políticas públicas de saúde que sejam eficazes para suas populações. Além dos precários sistemas de saúde, que não possuem recursos tecnológicos básicos para oferecer assistência à saúde, os profissionais da área, não obstante serem escassos, pouco capacitados e remunerados, migram para os países em desenvolvimento.

2. Destaca-se que o presente artigo adota a definição de saúde presente na constituição da OMS, que a considera um "estado de completo bem-estar físico, mental e social e não consistindo somente da ausência de doenças ou enfermidades". (OMS, 2012).

3. Disponível em: <http://goo.gl/ezmHS9>.

Diante desse cenário, os países mais pobres acabam extremamente dependentes da ajuda internacional, determinante para o desenvolvimento e para a melhoria das condições de vida e saúde de suas populações. Nesse sentido, o presente trabalho foi dividido em três partes: a primeira discute o histórico e a importância da inserção da Saúde como um tema central das Relações Internacionais, a segunda apresenta um panorama sobre a cooperação internacional em saúde e, por último, discute-se o papel da política externa brasileira no combate à epidemia da Aids à luz da Fábrica de Antirretrovirais instalada em Moçambique.

2 SAÚDE COMO TEMA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

"Todos sabem que as pestes são recorrentes no mundo e, todavia, é difícil acreditar quando elas se abatem sobre nós. Houve tantas pestes quantas guerras no mundo; e, ainda assim, pestes e guerras sempre pegam as pessoas igualmente de surpresa." Tendo como ponto de partida a afirmação de Camus (2012, p.37), assegura-se que a saúde é um tema que desafia as distinções entre a política doméstica e a internacional, bem como entre os problemas internos e externos e, também, entre as preocupações relativas à soberania dos Estados e sua inserção internacional. Defende-se, portanto, a urgência do debate da saúde global no âmbito da política e das relações internacionais.

Nesse sentido, historiadores como William McNeill (1976) consideram a primeira grande penetração de doenças da Ásia na Europa, entre os anos de 1200 e 1500, uma consequência dos movimentos populacionais e comerciais provocada pelo Império Mongol. Assim, o bacilo da peste bubônica (*pasteurella pestis*), a partir dos focos primitivos na China e na Birmânia, espalhou-se por toda a Europa por meio dos portos do Mediterrâneo. Segundo estimativas, a doença conhecida como "peste negra" dizimou entre 25% e 50% da população europeia (Arrizabalaga, 1991).

A cólera também foi uma epidemia que assolou os grandes centros europeus, ainda que suas primeiras vítimas datem do início do alargamento dos contatos entre Europa e Oriente, foi no século XIX que a doença expandiu-se gradualmente pelo globo, seguindo deslocamentos humanos e rotas de comércio. Com efeito,

> o século da cólera foi também o século da intensificação dos contatos entre o Velho Mundo e o Novo, em função do desenvolvimento dos transportes terrestres e marítimos. Foi, ainda, um tempo de avanços do microparasitismo e dos esforços administrativos para contê-lo, tanto no campo sanitário como no da chamada polícia médica - esta, uma espécie de instrumento da incipiente organização dos serviços sanitários para atuar junto à população no combate à cólera e outras "pestilências". Além disso, foi esse o século das primeiras medidas sanitárias internacionais contra a expansão de doenças como a cólera e a varíola. Todos esses esforços esbarravam em um grande obstáculo à produção de efeitos duradouros: as limitações do saber médico (Santos, 1994, p. 81).

A partir de 1851, com a Primeira Conferência Sanitária Internacional, em Paris, as potências europeias passaram a se reunir regularmente para debater métodos de proteção contra as epidemias, como as quarentenas e os cordões sanitários, sem prejudicar o comércio internacional. A primeira institucionalização da saúde no âmbito das Relações Internacionais ocorreu em 1902, na 2ª Conferência Internacional da Organização dos Estados Americanos. A Organização Pan-Americana de Saúde (Opas) foi estabelecida com o objetivo de "orientar os esforços estratégicos de colaboração entre os estados-membros e outros parceiros, no sentido de promover a equidade na saúde, combater doenças, melhorar a qualidade e elevar a expectativa de vida dos povos das Américas" (Opas, 2007).

Posteriormente, com o final da Primeira Guerra Mundial, foi criado, em 1922, o Comitê de Saúde da Liga das Nações. Devido ao avanço das doenças, sinalizou-se a urgência de uma mudança na promoção da saúde e do bem-estar entre as nações. Surgiu, assim, um consenso internacional sobre a necessidade de coletivizar os cuidados da saúde de modo a considerar os avanços das ciências biológicas e sociais. O Comitê surge, portanto, para "guiar os passos nos assuntos de interesse internacional para a prevenção e o controle das doenças" (Weindling, 1995), ou seja, assumiu um papel em parte técnico e em parte dedicado a análises de doenças e carência social.

Com efeito, no cenário de reestruturação do pós Segunda Guerra Mundial, o Conselho Econômico e Social convocou a Conferência Internacional da Saúde, na qual foram aprovados os estatutos da Organização Mundial da Saúde (OMS), que passou a existir em 1948, com sede em Genebra. O objetivo da OMS é estabelecer planos e diretrizes de saúde para o mundo, incluindo prevenção, proteção e tratamento de doenças, acesso global à assistência médica, atendimento de emergência a epidemias e priorização das iniciativas de saúde no mundo todo. Nessa direção, a "saúde internacional representava os esforços de nações fortes e industrializadas em ajudar nações mais pobres" (Merson, 2005).

Diante desse contexto, cresceram os debates sobre a eficácia das ajudas internacionais na área da saúde, sobretudo as dos países do norte para os países do sul, pois se vinculavam a doenças específicas e possuíam pequeno impacto nos sistemas de saúde e nos resultados para as populações. Assim, diante de um apelo por um caráter menos assistencialista, observamos gradualmente a transição do conceito de saúde internacional para saúde global.

Podemos encontrar diversos conceitos de saúde global na literatura, entretanto, Koplan *et al*. (1993) alegam que a adoção consensual de um conceito seria indispensável para o estabelecimento de uma agenda compartilhada e objetivos definidos, tanto no campo acadêmico como na prática institucional. A compreensão de saúde global adotada no presente trabalho é a trazida por Kickbusch (2006), que apresenta uma definição do termo alinhada ao nível de análise do sistema internacional "aqueles temas de saúde que transcendem fronteiras nacionais e governos e rogam por ações das forças globais que determinam a saúde das pessoas".

Nessa direção, faz-se imprescindível, no estudo da saúde como tema de relações internacionais, irmos além do tradicional foco nas funções desempenhadas pelos Estados nacionais. Reconhecemos, portanto, que uma série de atores não estatais – como as organizações não governamentais (ONGs), companhias farmacêuticas, organizações internacionais, entre outros – exercem importantes papéis, inclusive em âmbito doméstico, nas definições e nas diretrizes do acesso à saúde.

Com base nessa perspectiva, questões políticas, sociais e econômicas são centrais para compreender a saúde das populações, bem como a gestão de políticas públicas. Com efeito, a conjuntura da política mundial e seus desdobramentos são igualmente capazes de moldar o acesso dos indivíduos aos cuidados da saúde, à qualidade desses cuidados, bem como aos parâmetros de saúde e tratamentos das populações.

Nesse sentido, Sara Davies (2010) relaciona relações internacionais e saúde por meio de duas perspectivas: *estadista* e *globalista*. O foco da perspectiva estadista está, como seu nome sugere, no papel central do Estado e no lugar que a saúde ocupa nas políticas nacionais, internacionais e de segurança. A questão fundamental é como os Estados devem responder às ameaças causadas pelas doenças e como a cooperação internacional pode reduzir tais ameaças evitando, assim, impactos na economia e na segurança de um país.

Por outro lado, a perspectiva globalista sustenta que a saúde deve ser considerada um direito humano. Importante destacar que o Brasil lidera um amplo arco de atores em prol da iniciativa comum de assegurar a saúde como direito humano e bem público. A perspectiva globalista tem como ponto de partida as necessidades individuais de saúde, assim, busca compreender os impactos causados pelos atores globais e pelas estruturas vigentes de poder. Fatores como pobreza, falta de educação e outras questões sociais, bem como as ações dos Estados e influências de organizações internacionais e corporações multinacionais são fundamentais para compreender o acesso à saúde, ao desenvolvimento e à segurança das populações.

Assim, no que diz respeito especificamente sobre cooperação internacional em saúde, aponta-se como ponto crucial no desenvolvimento das reflexões sobre o tema da saúde global, o advento da epidemia de HIV/Aids, a partir da década de 1980. Essa ocorrência viabilizou um novo tipo de ativismo transnacional em prol do acesso ao tratamento e ainda influenciou a pesquisa, as práticas clínicas, as políticas públicas e o comportamento social (Brandt, 2013). Mais além, as discussões interdisciplinares entre cooperação internacional e saúde global cresceram notavelmente nas últimas décadas tendo em vista: o disseminado pavor popular diante de questões como a propagação do vírus da Aids/HIV e de "novas" epidemias como H1N1 e o Ebola. E, acima de tudo, devido à ampliação da agenda de segurança internacional e sua nova abordagem de temas que não sejam diretamente relacionados ao setor militar.

3 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM SAÚDE: UMA RETROSPECTIVA HISTÓRICA

O avanço desequilibrado de doenças originou e aprofundou problemas que demandam vontade política conjunta para que sejam solucionados. Nesse sentido, uma retrospectiva histórica a partir dos anos 1960 informa-nos que a cooperação internacional no âmbito da saúde inicialmente priorizou suas ações visando à construção de sistemas de saúde fundamentados na *atenção primária à saúde.*[4]

Posteriormente, durante a década de 1980, as agendas de reforma do setor saúde desenvolveram-se e alastraram-se globalmente, especialmente por serem promovidas pela ideologia neoliberal preponderante na época. Os gastos foram submetidos às exigências dos ajustes macroeconômicos, incorporando os princípios neoliberais, que desconsideravam os problemas e exigiam menor participação do Estado, privatização, flexibilidade e desregulamentação. Assim, o acesso aos serviços de saúde parecia deixar de ser um bem público e as privatizações aumentaram os gastos privados, mesmo nos países mais pobres. Esse processo ainda foi seguido da negligência com as questões epidemiológicas e as atividades de saúde pública – prevenção e controle de endemias, doenças epidêmicas e transmissíveis (Almeida, 2010).

Nesse mesmo período, houve um grande avanço tecnológico, especialmente na área da Medicina, com a descoberta de novas substâncias e tratamentos. No entanto, muitas populações carentes situadas em países pobres ou em desenvolvimento não se beneficiaram desses avanços, sendo vítimas de enfermidades (endêmicas em suas regiões) e sem acesso eficaz aos medicamentos necessários para resolverem esses seus problemas (Castro, 2012). Percebe-se, portanto, que os avanços não contribuíram para a superação das disparidades existentes tanto entre os países do norte e do sul quanto no âmbito doméstico de cada um deles.

4. Atenção Primária é um conjunto de intervenções de saúde no âmbito individual e coletivo que envolve: promoção, prevenção, diagnóstico, tratamento e reabilitação. É desenvolvida por meio do exercício de práticas gerenciais e sanitárias. Disponível em: <http://goo.gl/DBm9cK>. Acesso em: 5 abr. 2015.

Nesse sentido, a forma como estão organizadas as periferias dos países e as periferias do mundo são catalisadores para a transmissão em massa de epidemias, criando eternos espaços marginalizados, estigmatizados e, principalmente, vulneráveis a toda forma de racismo institucional. É importante ainda destacar que nos países e regiões em desenvolvimento, principalmente no continente africano, observa-se o convívio de doenças transmissíveis epidêmicas com altas taxas de pobreza e fome. Esse cenário é responsável pelas elevadas taxas de mortalidades geral, materna e de menores de cinco anos, bem como pela baixa expectativa de vida ao nascer (WHO, 2009).

Com efeito, existe uma progressiva concordância de que, sem populações saudáveis, não há desenvolvimento sustentável. Isso acontece tendo em vista que o agravamento da pobreza ocorre porque bens deixam de ser produzidos, há uma sobrecarga nos sistemas de saúde e previdenciário, a expectativa de vida é menor e a vida desses indivíduos é permeada por enfermidades. Além disso, os indivíduos contribuem com menos impostos, a força de trabalho não produz tanto quanto esperado porque algumas destas doenças causam sequelas e morte de muitas crianças, e aquelas que conseguem chegar a idade adulta não desenvolvem todo seu potencial (WHO/CDS/CPE/CEE, 2004), ou seja, as pessoas submetidas a esta situação sofrem com uma privação de suas capacidades.

Diante de um acelerado agravamento da desigualdade[5] no mundo, os países intensificaram propostas de ajuda internacional e filantropia, visando a minorar os problemas de saúde e condições de vida das populações carentes. De fato, com a emergência de desafios de saúde para além das fronteiras nacionais, as resoluções devem ser buscadas de forma conjunta, tendo em vista que as questões de saúde estão excedendo o âmbito técnico e se tornando essenciais nas políticas externa e de segurança, assim como nos acordos comerciais. Nessa direção,

> a política externa brasileira concernente à saúde tem buscado caracterizar o acesso a medicamentos essenciais como uma questão de direitos humanos, com vistas a aumentar seu peso político na agenda internacional e minar os obstáculos representados pelos interesses comerciais e pelos direitos de propriedade intelectual dos Estados Unidos e de outros países industrializados (Souza, 2012, p. 223).

Concordando com a argumentação acima, é com o propósito de contribuir para o entendimento da potencial contribuição brasileira para os avanços no campo da saúde global que se insere esta pesquisa. Especificamente, o intuito é apontar que o país, cuja população periférica sofre os dissabores da epidemia do HIV, pode oferecer alternativas de tratamento e prevenção, a exemplo de seu histórico de quebra de patente para fabricação de antirretrovirais.

No que se refere à Aids, o combate à epidemia representa um dos maiores desafios das políticas globais e nacionais de saúde pública nas últimas décadas. A Organização Mundial da Saúde (OMS) aponta que a epidemia infectou aproximadamente quase 75 milhões de pessoas, das quais de 36 milhões morreram. Estima-se que 35,3 milhões de pessoas viviam com o HIV no final de 2012 e que 0,8% dos adultos com idades entre 15 e 49 anos no mundo são soropositivas, embora a gravidade da epidemia varie consideravelmente entre países e regiões. Citando como exemplo especificamente o continente africano, a África Subsaariana responde por 71% das pessoas soropositivas do mundo (WHO, 2014).

As dificuldades na área da saúde nos países pobres, além de não terem diminuído, apontaram indicativos de piora. Assim, a comprovada ineficiência dos sistemas de saúde gerou um grande debate global sobre a eficácia das ajudas internacionais na área da saúde, sobretudo as verticais, ou seja,

5. Segundo evidências compiladas por Benatar (2003, *apud* Paranaguá, 2012) a diferença de renda entre os 20% mais pobres e a mesma proporção dos mais ricos do mundo partiu de um patamar de nove vezes no início do século passado e alcançou a cifra de oitenta no ano 2000.

dos países do norte para os países do sul, pois se vinculavam a doenças específicas e possuíam pequeno impacto nos sistemas de saúde, bem como nos resultados para as populações.

Podemos, nesse sentido, relacionar este debate no âmbito das discussões acerca da preferência pela Cooperação Sul-Sul, que compreende não apenas uma ajuda unidirecional, mas a construção de parcerias, intercâmbio de experiências, aprendizado conjunto e compartilhamento de resultados e responsabilidades. Atualmente, o Brasil figura-se entre os protagonistas da CSS, explorando, entre outros, o potencial da saúde como tema social no seio da política externa. Somada à formação profissional e à agricultura, ela representa dois terços da cooperação brasileira com os países em desenvolvimento.

4 O BRASIL E A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL EM SAÚDE: COMBATE À EPIDEMIA DA AIDS

O Brasil vem assumindo um papel ativo no cenário global da saúde exemplificado pela designação da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) como centro colaborador da Organização Pan-Americana de Saúde (Opas/OMS), bem como sua constante participação nos organismos multilaterais da saúde. Nesse sentido, a *diplomacia em saúde* brasileira busca consolidar sua influência na efetivação da saúde global e, para tanto, a cooperação internacional possui crescente relevância.

Diante deste protagonismo brasileiro, é importante esclarecer o conceito de *cooperação estruturante de saúde,* desenvolvido pelo Centro de Relações Internacionais (Cris) da Fiocruz. O conceito busca romper com o modelo Norte-Sul que é, em geral, uma transferência passiva de conhecimento e tecnologias, dirigida ao enfrentamento de doenças ou de vulnerabilidades específicas, que não auxilia na capacitação autônoma dos agentes dos países receptores, perpetuando sua dependência.

A cooperação considerada estruturante, por outro lado, tem como foco o treinamento de recursos humanos e a construção de capacidades em pesquisa, ensino ou serviços e para o fortalecimento ou criação de "instituições estruturantes" do sistema de saúde, tais como ministérios da saúde, escolas de saúde pública, institutos nacionais de saúde, universidades ou cursos técnicos, escolas politécnicas em saúde, institutos de desenvolvimento tecnológico e de produção de insumos, incluindo fábricas de medicamentos. A proposta é que essas instituições ajam conjuntamente em redes nacionais e regionais e apoiem os esforços de estruturação e fortalecimento dos sistemas de saúde de seus respectivos países (Almeida, 2010).

Portanto, tendo em vista as cruciais necessidades sociais e de saúde dos países em desenvolvimento, vislumbra-se uma área na qual o Brasil pode perseguir a liderança em nível global. Para corroborar tal afirmação, argumenta-se que alguns dos principais projetos de CSS do país realizem-se no campo da saúde e, mais além, é inegável o crescente protagonismo brasileiro nos debates da área devido a sua posição de caracterizar o acesso a medicamentos essenciais como uma questão de direitos humanos.

Com efeito, a Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu Artigo 6º elevou a saúde à categoria de *direito social* e a consagrou, no Artigo 196, como um "direito de todos e dever de Estado". Com efeito, o mesmo artigo assegura o "acesso universal e igualitário", surgindo assim o Sistema Único de Saúde (SUS). A despeito de seu subfinanciamento, da ascensão dos planos de saúde privados e do protagonismo crescente de entes privados, o Brasil observa progressos em seus indicadores de saúde. Por exemplo, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) foram alcançados três anos antes de seu prazo máximo (2015) no que se refere à redução da mortalidade infantil e materna, assim como à luta contra a malária e outras doenças (Brasil, 2013).

O Brasil, desde o início da epidemia na década 1980, teve 656.701 casos registrados de Aids. Desde a década de 1980, o país tem implementado campanhas educativas e de prevenção, incluindo a distribuição de preservativos no âmbito nacional, bem como campanhas direcionadas a populações vulneráveis, tais como profissionais do sexo, usuários de drogas injetáveis e homossexuais (Ministério da Saúde, 2010). Nesse cenário, a Aids, no Brasil, vem, paulatinamente, deixando de ser uma doença com alta letalidade e sendo considerada uma doença crônica potencialmente controlável.

Estima-se que, atualmente, cerca de 630 mil indivíduos de 15 a 49 anos de idade vivem com o HIV/Aids no Brasil. A taxa de prevalência da infecção pelo HIV, na população de 15 a 49 anos de idade, mantém-se estável em aproximadamente 0,6% desde 2004. Em média, anualmente, são identificados 35 mil novos casos e registradas aproximadamente onze mil mortes (Ministério da Saúde, 2011). Mais além, observa-se no país uma redução de novos casos por transmissão vertical em quase 50% nos últimos anos. Essa tendência de queda vem sendo observada desde a introdução da terapia antirretroviral (Unaids, 2008).[6]

Considera-se, portanto, que a luta contra a epidemia de Aids no Brasil é um exemplo de sucesso, sendo demonstrado pela queda dos índices de mortalidade e morbidade a partir de 1996 e sustentada pela organização da rede de serviços, pela disponibilização de medicamentos antirretrovirais e pelas ações de prevenção, tendo sido o primeiro país em desenvolvimento a implementar um programa de distribuição de antirretrovirais (ARV). O acesso universal e gratuito aos medicamentos é central nesse programa que, entre 1997 e 2006, diminuiu em 82% o número de hospitalizações, além de cobrir a quase totalidade de soropositivos que estão sob alguma forma de tratamento (Brasil, 2008).

Nesse sentido, o sucesso brasileiro no enfrentamento da epidemia, credenciou o país à criação da fábrica de medicamentos antirretrovirais em Moçambique, o carro-chefe da exportação do modelo brasileiro. A Fábrica é o primeiro laboratório 100% público da África.

Moçambique localiza-se na região sul da África Subsaariana, região onde a epidemia de Aids é generalizada. Dados apontam que 14% da população adulta (15 a 49 anos) está infectada pelo vírus. Estima-se ainda diante de uma população de 24,5 milhões de habitantes, 1,6 milhão de pessoas vivam com Aids no país e 510.500 crianças ficaram órfãs, com a morte dos pais devido a causas relacionadas ao HIV. Mais além, aproximadamente 50% da infraestrutura em saúde foi destruída durante a guerra civil e somente 30% dos moçambicanos afetados pelo HIV têm acesso a tratamento (Usaid, 2012; HDR, 2013).

Nesse sentido, o objetivo brasileiro era apoiar a ampliação do acesso ao tratamento e assistência por meio de aumento da oferta deles à população. Uma das medidas previstas para a consolidação do complexo industrial era o investimento na rede de laboratórios nacionais para transferência de tecnologias fármaco-químicas, particularmente de antirretrovirais. A iniciativa ambiciona uma produção anual de 226 milhões de comprimidos antirretrovirais e 145 milhões de outros remédios. Tem-se ainda como meta qualificar a fábrica em nível internacional e obter certificado de boas práticas pela Organização Mundial da Saúde, Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e pelo Food and Drugs Administration (FDA) dos Estados Unidos (Ministério da Saúde, 2011).

Assim, em Novembro de 2003, o ex-presidente Lula e o ex-presidente de Moçambique Joaquim Chissano assinaram o "Protocolo de Intenções entre o Governo da República Federativa do Brasil e a República de Moçambique sobre cooperação científica e tecnológica na área de saúde". O protocolo

6. Disponível em: <http://goo.gl/V8OgvR>.

é resguardado pelo acordo geral de cooperação entre os países de 1981. Estabeleceu-se a decisão de fortalecer a cooperação bilateral mediante projetos conjuntos de pesquisa e o intercâmbio de conhecimento e meios necessários para a produção de medicamentos antirretrovirais genéricos, com objetivo de instalar um laboratório farmacêutico público em Moçambique, orientado para atender as demandas de saúde pública do país (Brasil, 2003).

O objetivo geral da iniciativa é

> a redução do indicador de mortalidade decorrente da incidência da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (Sida) ocasionada pelo vírus da imunodeficiência humana (HIV) naquele país por meio da ampliação do acesso aos medicamentos antirretrovirais a serem disponibilizados pelo poder público à população infectada. Para tal, a instalação da fábrica de antirretrovirais e outros medicamentos em Moçambique busca criar, de forma sustentável, um empreendimento público voltado à produção para garantir terapia primeiramente às vítimas do HIV/Sida e de outros agravos à saúde no país e, em segundo lugar, aos cidadãos dos países vizinhos (Fiocruz, 2013).

O primeiro passo para a instalação da fábrica ocorreu por meio do "Estudo de viabilidade técnico-econômico para a instalação de fábrica de medicamentos, em Moçambique, para a produção de antirretrovirais e outros medicamentos", que aconteceu entre os anos de 2006 e 2007. O estudo apontou que apenas 9% das pessoas com infecção avançada por HIV recebiam tratamento com antirretrovirais[7] no país e, de acordo com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef),[8] apenas 5% dos gastos governamentais eram destinados à saúde, à educação e à defesa entre os anos de 1994 e 2004.

Mais além, a mortalidade infantil em Moçambique, na época do estudo de viabilidade, era alta: 109 em cada mil crianças nascidas vivas por ano (10,9%). O HIV configurava-se como a quinta principal causa de óbito em crianças menores de cinco anos. O relatório informava, ainda, que o quadro da epidemia era de expansão da doença, com taxas crescentes em mulheres grávidas. Ainda de acordo com o Relatório de 2007, o setor de saúde em Moçambique apresentava graves dificuldades, como o baixo suprimento de insumos e a falta de equipamentos, bem como de profissionais qualificados.

Diante do exposto, foi possível concluir que a epidemia da Aids/HIV impacta profunda e diretamente o setor de saúde moçambicano, pois sobrecarrega os hospitais e, consequentemente, aumenta custos. Na época em que o estudo foi realizado (2006-2007), 50% dos leitos hospitalares estavam ocupados por pessoas soropositivas. Avaliou-se ainda que, se não houvesse a epidemia do HIV, a expectativa de vida saudável da população do país poderia chegar a 50 anos em 2010, mas, devido à doença, a previsão seria de 37 anos (36 para homens e 38 para mulheres). Previa-se também em torno de 500 mil órfãos maternos, anualmente, em consequência da epidemia, caso esta não fosse controlada eficazmente (Lopes, 2013).

Após o Estudo de Viabilidade, a Fiocruz apresentou ao governo de Moçambique 144 opções para a produção de antirretrovirais e outros medicamentos genéricos (antimaláricos, tuberculostáticos, analgésicos, antibióticos não penicílicos) (Brasil, 2007). O passo seguinte foi, em 2008, a assinatura do projeto: "Capacitação em produção de medicamentos antirretrovirais", cujo objetivo era capacitar e fornecer conhecimentos aos profissionais moçambicanos que atuarão na fábrica de medicamentos. No âmbito desse projeto, a Fiocruz promoveu a capacitação de dez farmacêuticos, dos quais cinco deveriam integrar o quadro de recursos humanos da fábrica.

7. Disponível em: <http://goo.gl/Df6Zi8>. Acesso em: 7 abr. 2015.

8. Disponível em: <http://goo.gl/XRQH0w>. Acesso em: 7 abr. 2015.

Em 2011, o projeto BRA/04/044-S117 sofre uma revisão que se justifica "pela defasagem entre o período em que foi elaborado o projeto, e a retomada das atividades, que ocorreu em maio de 2011" (Brasil, 2011). Apesar de programada para iniciar suas atividades em 2011, foi nesse ano que o Brasil adquiriu os equipamentos e foram realizadas as obras para adequar a indústria às demandas da fábrica. Em 2012 foi finalizada a instalação dos equipamentos e no dia 21 de julho de 2012 aconteceu a cerimônia de "arranque das operações da fábrica", com a estreia da linha de embalagem de 3.255 frascos de Nevirapina 200 mg (Fiocruz, 2012). O Brasil foi representado vice-presidente Michel Temer, porém, da parte do Ministério da Saúde de Moçambique, nenhum representante de alto nível compareceu ao evento.

Sobre o financiamento, o Brasil contribuiu, ao total, com R$ 41.8 milhões e Moçambique, aproximadamente, com US$ 15,4 milhões, incluindo o apoio da empresa Vale Moçambique.[9] No que tange a resultados concretos, em agosto de 2014, a Fábrica produziu, pela primeira vez, um remédio genérico que faz parte do coquetel anti-HIV: a lamivudina. Em outubro do mesmo ano produziu o segundo componente do coquetel, a nevirapina. Toda operação de produção foi realizada por Moçambique, sob a supervisão da Fiocruz.[10] Mais além, capacitaram-se quinze técnicos e outros 55 encontram-se em capacitação.

Podemos inserir a fábrica de antirretrovirais de Moçambique na estratégia brasileira de utilizar a cooperação internacional para impulsionar o país como uma liderança no cenário internacional. O crescimento da credibilidade internacional coincide com o aumento do *soft power,* especificamente no que diz respeito ao HIV/Aids, graças às políticas exitosas adotadas pelo governo e reconhecidas pela opinião pública.

Por outro lado, a falta de clareza em relação ao funcionamento do sistema brasileiro de cooperação técnica internacional e de sua relação com outras modalidades de cooperação e prioridades de política externa, acompanhada da mobilização intensa de instituições e de grupos de interesses, tem conduzido a demandas por maior transparência e participação social na definição das prioridades, implementação de iniciativas e avaliação da cooperação internacional promovida pelo Brasil como um todo. Sistematizar as abordagens e o impacto das iniciativas de cooperação internacional é essencial para melhor compreender e comunicar a importância da CSS como estratégia na busca da certificação brasileira como um *global player* no cenário.

Portanto, a lacuna de informações e de dados impossibilita analisar em que medida o entrelaçamento entre as diferentes modalidades responde a uma estratégia coerente e quais são os impactos da atuação brasileira nos países parceiros. Essas informações são essenciais para avaliar oportunidades e obstáculos e tornam-se o grande desafio para o país que busca consolidar sua liderança no âmbito da agenda de saúde global.

9. Para a sede da Fábrica de Antirretrovirais, o governo moçambicano optou por comprar uma planta de uma fábrica de soros, localizada em Matola, cidade próxima à capital Maputo. Entretanto, logo após a compra, afirmou não ter condições de pagar a obra da fábrica. Diante da situação de impasse, negociou-se com a empresa Vale a doação de US$ 4,5 milhões – aproximadamente 75% dos custos das obras – ao governo de Moçambique, para complementar sua parte do financiamento que não foi alcançada (Fedatto, 2015).

10. Fonte: <http://goo.gl/LbPdUp>. Acesso em: 6 abr. 2015.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista as condições declinantes da saúde de grandes parcelas da população em diversos países, observa-se um crescente apelo social à atenção médica e a programas de prevenção e promoção de saúde a indivíduos, grupos e comunidades. Assim, reveste-se de importância iniciativas como esta proposta de investigação considerando que "as disciplinas tradicionais da área da saúde ligadas (...) à biologia, quando não à física clássica [têm um] olhar puramente natural e técnico sobre a vida". Ou seja, "tanto do ponto de vista metodológico como epistemológico, essas disciplinas são incapazes de abarcar a totalidade do fenômeno da vida humana, sobretudo quanto aos aspectos mencionados acima" (Luz, 2011, p. 25). Mais além,

> se abre um grande desafio para as ciências sociais e humanas. Pois cabe a um grupo de disciplinas deste campo: Sociologia, Antropologia, Política, História, Psicologia e Filosofia [dentre outras], debruçarem-se sobre a "questão da saúde e doença" na vida social contemporânea. De fato, cabe a essas disciplinas, com seus objetos e métodos próprios de pesquisa, trabalhar as questões relativas à vida humana em seu aspecto relacional grupal, comunitário, coletivo (Luz, 2011, p. 25).

Na direção apontada pela autora acima é que se inseriu o presente artigo, tendo em vista que as ciências humanas e sociais vêm sendo progressivamente requisitadas para trabalhar em regime de cooperação interdisciplinar com o campo da saúde. Considerando, também o benefício que "representa para os cientistas sociais o fato de debruçarem-se sobre disciplinas tradicionalmente ligadas à vida e à saúde humanas" (IBD, p. 26).

Com efeito, evidenciou-se que o Brasil possui uma política externa no campo da saúde. Ela é solidária ao defender a subordinação do comércio internacional aos direitos humanos, no que tange questões de propriedade intelectual; bem como que os determinantes sociais da saúde tenham prioridade na agenda global e que a necessidade de uma reforma da OMS, tornando-a mais independente em relação aos grandes financiadores privados.

A consolidação de uma diplomacia solidária de saúde depende tanto da prevalência da ótica dos direitos humanos sobre outros interesses de nossa política externa, como da vontade política dos governos de completar o movimento iniciado com a reforma sanitária, construindo um sistema de saúde gratuito e de qualidade, como dever do Estado, direito de todos e baliza da ação internacional do Brasil (Ventura, 2013).

Nesse sentido, o Brasil tem sido considerado mais como um ativista do que como doador, tendo em vista que não tem tido ganhos econômicos por meio de sua cooperação – o que o diferencia não apenas do mundo desenvolvido, mas também de outros países emergentes, como a China. Assim, graças a sua resposta à epidemia de HIV/Aids, o Brasil tornou-se um "agenda *setter*" no domínio da saúde (Bliss *et al.*, 2012).

Por seu lado, Blais (2007) aponta que um risco do uso corrente da expressão "solidariedade" é reduzi-la a um *slogan* vazio, desconectada de um quadro real de aplicação. Portanto, ao evocar os direitos sociais, entre os quais se encontra o direito à saúde, é importante que se passe da "solidariedade negativa", que hoje prevalece nas relações entre os Estados, à "solidariedade positiva", que estabeleceria objetivos e regras comuns de trabalho e de justiça nas normas internacionais de comércio (Supiot, 2010).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. A concepção brasileira de "cooperação Sul-Sul estruturante em saúde. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação, Inovação e Saúde**, p. 23-35. Fiocruz. Rio de Janeiro, 2010.

BLISS, K.; BUSS, P.; ROSENBERG, F. **New approaches to global health cooperation –** perspectives from Brazil. Brasil: Ministério da Saúde/Fiocruz; Washington, D.C: Center for Strategic and International Studies, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/i4kBx3>. Acesso em: 20 out. 2014.

BOBBIO, N. *et al*. **Dicionário de Política**. Brasília: UnB, 1998.

BRANDT, A. How Aids invented global health. **The New England Journal of Medicine**, n. 368, p. 2149-2152, 6 jun, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/MHZfFI>. Acesso em: 20 out. 2014.

BUSS, Paulo. Ensaio Crítico sobre a Cooperação Internacional em Saúde. **RECIIS – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação Saúde**, v.4, n.1, p.93-105, Rio de Janeiro, 2010.

CRAVINHO, J. G. **Visões do mundo**: as relações internacionais e o mundo contemporâneo. Lisboa: Imprensa das Ciências Sociais, 2002.

DESLANDES, Suely; GOMES, Romeu. Interdisciplinaridade na Saúde Pública: um campo em construção. **Revista Latino Americano de Enfermagem**, p.103-114, Ribeirão Preto, 1994

FEDATTO, Maíra. **A Fiocruz e a cooperação para a África no governo Lula**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

KEOHANE, R. O. **After hegemony**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, R. O.; NYE JUNIOR, J. S. **Power and interdependence**. New York: Longman, 1989.

LEITE, I. C.; SUYAMA, Bianca; WAISBICH, Laura Trajber. **Para além do tecnicismo**: a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional e caminhos para sua efetividade e democratização. Policy Briefing. São Paulo: Cebrap, 2013.

LUZ, M. T. Especificidade da contribuição dos saberes e práticas das ciências sociais e humanas para a saúde. **Revista Saúde e Sociedade**, v. 20, n. 1, p. 22-31, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://goo.gl/4eJ7bF>.

MARSIGLIA, R. M. Temas emergentes em ciências sociais e saúde pública/coletiva: a produção do conhecimento na sua interface. **Revista Saúde e Sociedade**, v. 22, n. 1, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/43O3hc>.

NYE JUNIOR, J. S. **The future of power**. Nova Iorque: PublicAffairs, 2011.

PINTO, D. J. Smart power: os pilares deste poder na política externa brasileira. *In*: ENCONTRO NACIONAL ABRI, 3, 20-22 jul. 2011, São Paulo.

VAZ, A.; INOUE, Cristina. **Les économies émergentes et l'aide au développement international**: Le cas du Brésil. Paris: IDRC/CRDI, 2007.

VENTURA, D. Saúde pública e política externa brasileira. **Conectas Direitos Humanos**, v.10, n.19, São Paulo, 2013.

WALTZ, K. N. **Theory of international politics**. Nova Iorque: McGrawhill, 1979.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Constitution of the World Health Organization**. Geneva: World Health Organization, 1948.

A CRIAÇÃO DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (SMRIS) COMO NOVA REALIDADE DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS ENTES SUBNACIONAIS BRASILEIROS[1]

Cairo Gabriel Borges Junqueira[2]

RESUMO

A inserção internacional dos chamados atores subnacionais – cidades, estados federados, municípios, províncias, departamentos, cantões, regiões etc. – vem sendo constantemente inserida como subárea de estudos nas Relações Internacionais, a qual ficou reconhecida, desde 1990, por paradiplomacia. No caso específico do Brasil, país cuja configuração política baseia-se na Federação Trina advinda da promulgação da Constituição da República de 1988, os municípios e estados federados vem barganhando para adquirir maiores contatos com o exterior por meio da formulação de acordos, parcerias, irmanamentos, intercâmbios, missões e eventos com o intuito de fortalecerem a inserção internacional nacional brasileira das últimas décadas. Especificamente acerca dos primeiros entes subnacionais supracitados, quais sejam os municípios, a criação das chamadas Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIs) representa uma nova realidade paradiplomática do país que visa, de certa forma, institucionalizar as ações de tais atores tendo como via de condução o cumprimento do ordenamento jurídico-administrativo da União Federal. Destarte, o presente artigo objetiva analisar o surgimento das SMRIs na atual conjuntura política brasileira baseando-se, para tanto, na sua aplicabilidade no país e nos reflexos advindos de sua estrutura federalista, procurando enfatizar que as secretarias são representações recentes e necessárias para o fortalecimento da internacionalização dos municípios. Conclui-se que ainda há relativa precariedade de estruturação das SMRIs e de órgãos similares – coordenadorias, assessorias e gabinetes – no Brasil. Todavia, já existem órgãos de grandes cidades como São Paulo e Rio de Janeiro que podem servir de *best practices* para outras de médio e pequeno porte ou suas semelhantes.

Palavras-chave: paradiplomacia; federalismo brasileiro; secretaria municipal de relações internacionais.

THE CREATION OF MUNICIPAL SECRETARIATS OF INTERNATIONAL RELATIONS (MSIRS) AS A NEW REALITY FOR BRAZILIAN SUBNATIONAL ENTITIES

ABSTRACT

The internationalization of the so-called subnational actors – cities, federated states, municipalities, provinces, departments, cantons, regions, etc. – is being constantly introduced as a sub-area of International Relations, which is recognized, since 1990, by paradiplomacy. In the specific case of Brazil, country whose political configuration is based on the

1. Este texto apresenta resultados de pesquisas desenvolvidas no Grupo de Estudos sobre Secretarias Municipais de Relações Internacionais vinculado ao Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (Nepps) da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista, *campus* Franca (FCHS/Unesp). A pesquisa intitulada "O 'empoderamento' dos governos locais e a constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI): um mapeamento no Brasil" esteve sob coordenação e supervisão da professora e doutora Regina Claudia Laisner do Departamento de Relações Internacionais (Deri) da mesma instituição e sua publicação encontra-se no prelo. Isso posto, o autor agradece imensamente a participação no grupo de estudos, mormente à professora e doutora Regina Claudia Laisner, e salienta que uma versão similar do presente artigo foi apresentada e consta nos anais do 5º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais (Abri) ocorrido em Belo Horizonte, Minas Gerais, na PUC-MG, entre os dias 29 e 31 de julho de 2015.

2. Doutorando em relações internacionais pelo programa de pós-graduação "San Tiago Dantas" (Unesp, Unicamp, PUC-SP), bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e professor do curso de relações internacionais da Universidade de Ribeirão Preto (Unaerp). *E-mail*: <cairojunqueira@gmail.com>.

"Trina Federation" succeeded in 1988 by the enactment of the Republican Constitution, the municipalities and federated states are bargaining to acquire greater outside contacts through the formulation of agreements, partnerships, geminations and twinnings, exchanges, missions and events in order to strengthen the brazilian international insertion of recent decades. Specifically about the first subnational entities mentioned above, the municipalities, the creation of the so-called Municipal Secretariats of International Relations (MSIRs) represents a new paradiplomatic reality of the country that aims, somehow, to institutionalize the actions of such actors according to the fulfillment of legal and administrative background provided by the Federal Union. Thus, this article aims to analyze the emergence of MSIRs in the current Brazil's political situation based, therefore, on its applicability in the country and the reflections from the federalist structure, seeking to emphasize that the secretariats are recent and necessary representations to strengthen the municipalities' internationalization. It is concluded that there are still relative structuring precariousness of the MSIRs and similar organs – coordinators, advisors, ministries – in Brazil. However, there are already agencies of large cities like São Paulo and Rio de Janeiro that could serve as *best practices* for others that are smaller or analogous.

Keywords: paradiplomacy; brazilian federalism; municipal secretariat of international relations.

JEL: F50, F55.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva analisar o surgimento das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIs) na atual conjuntura política brasileira baseando-se, para tanto, na sua aplicabilidade no país e nos reflexos advindos de sua estrutura federalista, procurando enfatizar que as secretarias são representações recentes e necessárias para o fortalecimento da internacionalização dos municípios.

Em um primeiro momento, busca-se elucidar que as subnacionalidades (cidades, estados federados, municípios, províncias, departamentos, cantões, regiões, etc.) são atores internacionais e fazem jus a uma nova área temática de estudo das Relações Internacionais, qual seja a paradiplomacia entendida como a inserção internacional de tais atores. Em decorrência de mudanças ocorridas ao longo da segunda metade do século XX, marcado em seu final, na década de 1990, pelo fim da Guerra Fria, pela intensificação da globalização e pela descentralização do Estado Nacional, o aumento empírico da excursão externa subnacional acompanhou contiguamente o desenvolvimento da literatura acadêmica por parte de sua comunidade epistêmica.[3]

Em seguida, passa-se ao caso específico do Brasil, procurando relacionar os sinônimos conceituais da paradiplomacia no que toca a sua configuração política sustentada no Federalismo. Aqui, os debates a respeito da falta de institucionalização da paradiplomacia brasileira e do grau de centralidade do poder são observados à luz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Doravante, as SMRIs surgem como possíveis alternativas de institucionalização da internacionalização municipal em contrapartida à falta de aporte legal na Carta Magna.

Posteriormente, o artigo apresenta o contexto de surgimento das SMRIs no Brasil e conclui, baseando-se em estudos prévios da Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2011), de Milani e Ribeiro (2011) e na pesquisa coordenada por Laisner (No prelo), que, mesmo com a relativa precariedade de estruturação das SMRIs e de órgão similares, tais como assessorias, gabinetes, coordenadorias, departamentos, conselhos e diretorias, já existem secretarias de grandes cidades a

3. Um interessante exemplo relativo à importância do estabelecimento de comunidades epistêmicas como modo de fortalecimento da excursão externa subnacional encontra-se no artigo de Salomón (2012), a qual afirma, estudando-se a Cooperação Descentralizada no Brasil a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, que a criação de estruturas de participação de gestores municipais, funcionários de organizações internacionais e acadêmicos foi um determinante específico para o êxito desse tipo de ação paradiplomática.

exemplo de São Paulo (SP) e Rio de Janeiro (RJ), cujos resultados são benéficos para o fortalecimento do poder público municipal.

Aumentando suas ações em termos qualitativos e quantitativos, principalmente durante a década de 2000, conclui-se que tais órgãos municipais representam uma realidade incipiente que denotará em um futuro próximo a consolidação de uma nova forma de se realizar a cooperação, estimular o comércio e angariar as políticas públicas em nível local.

2 A PARADIPLOMACIA E SEU CONTEXTO DE SURGIMENTO

Sabe-se que um ator internacional é "aquela unidade do sistema internacional (entidade, grupo, indivíduo) que tem habilidade para mobilizar recursos que lhe permitem alcançar seus objetivos e capacidade para exercer influência sobre outros atores do sistema e que goza de certa autonomia" (Barbé, 1995, p. 117 *apud* Gomes Filho, 2011, p. 39). O Estado-Nação é o mais notável e importante deles, também sendo reconhecido como sujeito internacional. Ademais, as organizações internacionais, as organizações não governamentais e as empresas transnacionais conformam os chamados atores mais tradicionais das Relações Internacionais junto àquele.

Em virtude de mudanças ocorridas na segunda metade do século XX, sobretudo a partir da década de 1970, quando o mundo começou a presenciar sinais de "interdependência" (Keohane e Nye, 2005) e como resultado do fim do conflito bipolar da Guerra Fria, os anos de 1990 emergiram como um período de reticências e dúvidas, mas com uma característica ímpar de destaque para o artigo que ora se apresenta: a emergência e o surgimento dos novos e novíssimos atores internacionais. Atores internos ao Estado e até mesmo não-estatais iniciaram suas projeções internacionais. Sindicatos, mídia, indivíduos, opinião pública, grupos terroristas, universidades, câmaras de comércio, partidos políticos, grupos religiosos e burocracias passaram a fazer parte do cotidiano das relações internacionais de uma maneira progressiva.

E, em comunhão com os atores supracitados, foram os denominados subnacionais que adquiriram proeminência internacional. Cidades, municípios, estados federados, províncias, departamentos, regiões, condados, comunidades autônomas, cantões, conselhos distritais e quaisquer outros entes políticos circunscritos ao crivo jurídico dos Estados são os principais exemplos de atores subnacionais existentes atualmente, posto que são "Partes constituintes dos Estados Nacionais atuando na esfera internacional ou interagindo com temas de dimensão internacional" (Bueno, 2010, p. 345).

O processo de proeminência exterior ou inserção internacional dos atores subnacionais, ou seja, a consolidação de acordos, pactos, projetos ou até mesmo diálogos com autoridades governamentais externas aos Estados hospedeiros, não é um fenômeno incipiente nesse campo de estudos, pois seria possível considerar até mesmo as antigas cidades-estado gregas como exemplos desse fato. No entanto, aparece aqui como novidade o fato de a área acadêmica de Relações Internacionais ter concretizado esse debate e ter criado bases epistêmicas para seu estudo, mormente a partir da década de 1990. Foi exatamente nessa conjuntura que o professor canadense Panayotis Soldatos (1990) cunhou o termo e o tema central aqui retratado, qual seja a paradiplomacia, cuja definição minimalista seria a inserção internacional dos atores subnacionais.

Segundo o autor, "paradiplomacia" significa "diplomacia paralela", porque a "*subnational activity undermines the notion of a foreign policy as an essential attribute of the sovereign state*" (Soldatos, 1990, p. 41).[4] Vale destacar que a diplomacia em si compreende a condução de negócios estrangeiros de uma nação e é conformada pelo diplomata responsável pela defesa dos interesses de seu país, pois o mesmo é funcionário de Estado e não de governo (Arraes e Gehre, 2013). A diplomacia é um dos principais instrumentos da Política Externa estatal, a qual representa o conjunto de decisões políticas e ações do Estado no seu relacionamento com seus semelhantes e organizações internacionais.

Desse modo, então, pode-se também falar na existência do "paradiplomata", o chefe ou a autoridade pública dos poderes executivo, legislativo e/ou judiciário, encarregado das relações externas dos atores subnacionais, seja ele um prefeito, secretário, governador, seja pessoa capacitada e dotada de direitos para exercer tal papel. Destarte, são tais postos os responsáveis pela paradiplomacia, propriamente dita, a qual representa de uma maneira mais extensa a:

> Inserção internacional de atores subnacionais; ação direta internacional por parte dos atores subnacionais que complementam e desafiam as políticas centrais do Estado; inserção internacional das regiões por razões econômicas, culturais ou políticas; atividade internacional de governos não centrais que relacionam forças domésticas e internacionais. De modo mais específico e mais utilizado pela literatura [de acordo com Prieto (2004, p. 251)], compreende "(...) o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional" (Junqueira, 2014, p. 233-34).

Mesmo com pequenas exceções,[5] na grande maioria dos casos, a internacionalização subnacional preza por laços cooperativos entre as partes, sendo política benéfica à condução das próprias diretrizes de política externa dos Estados, que não mais são considerados atores únicos do sistema. O próprio contexto de surgimento do conceito de paradiplomacia acompanhado do aumento qualitativo e quantitativo da inserção internacional dos atores subnacionais ocorreu como resultado da relativização do caráter unitário e coeso do Estado-Nação, da intensificação da globalização enquanto "um fenômeno espacial, desmentindo uma continuidade onde o âmbito global começa onde termina o local (...) [denotando] uma mudança na forma espacial da organização e atividade humana e nos padrões de atividades transcontinentais e interregionais, na interação e no exercício do poder" (Held, 2000, p. 203 *apud* Prado, 2007, n.p.) e da consolidação de um paradigma pluricêntrico de poder marcado por uma pluralidade, propriamente dita, de atores já mencionados anteriormente e de temas[6] nas Relações Internacionais.

Mesmo tratando-se de rearranjos provenientes de mudanças ocorridas ao longo do século XX, com o intuito de se delimitar um universo temporal de análise, foi exatamente o fim da bipolaridade e o início de um sistema multipolar na década de 1990, caracterizado sobremaneira pelos altos vínculos comerciais regionais e entre Estados Unidos, Europa e Japão (Frieden, 2008), que consolidaram o avanço empírico e acadêmico concernente à paradiplomacia. Tal mecanismo já considerado uma

4. Tradução livre do autor: "atividade subnacional mina a noção de uma política externa como atributo essencial do Estado soberano" (Soldatos, 1990, p. 41).

5. Por exceções entendem-se os casos da chamada protodiplomacia ou paradiplomacia identitária que representa a condução de relações internacionais por governos não centrais, os quais possuem como objetivo o estabelecimento de um Estado plenamente soberano a exemplo de iniciativas propostas por Quebec, País Basco e Catalunha.

6. Não só as matérias de alta política (*high politics*) como diplomacia, segurança e defesa mantiveram sua proeminência, mas também as de baixa política (*low politics*) ganharam relevância e importância substantivas nas discussões internacionais a exemplo de economia, sociedade, cultura, tecnologia, meio-ambiente, direitos humanos, imigração, cidadania, políticas públicas, turismo, cooperação e desenvolvimento.

área de pesquisa nas Relações Internacionais ganhou diferentes variantes de região para região e de país para país, sendo que o presente artigo se volta, a partir de agora, para o trato do caso brasileiro.

3 PARADIPLOMACIA E FEDERALISMO À BRASILEIRA

Como os atores subnacionais são entidades internas ao governo central/nacional, torna-se *mister* acentuar que suas excursões externas dependerão diretamente do grau de abertura política propiciado por este último. Por exemplo, em um governo mais centralizado e até mesmo autoritário, onde há apenas um nível de poder político, jurídico e administrativo, as chances de alavancar a paradiplomacia são mínimas. Em contrapartida, em Federações, os subnacionais possuem mais margem de manobra e, em países como Canadá, Estados Unidos, México, Alemanha, Argentina, África do Sul, e com destaque para o Brasil, a paradiplomacia é considerada uma política empírica e benéfica aos poderes centrais, posto que há unidade e, concomitantemente, diversidade política.

Isso ocorre porque o sistema federal é uma forma de organização que caracteriza o Estado pela autonomia territorial entre o governo federal e os governos descentralizados. Segundo Branco e Kugelmas (2005, p. 164), o sistema federal pode ser definido como uma forma de organização do Estado caracterizada pela dupla autonomia territorial do poder político em que coexistem o governo federal e os governos membros (descentralizados) tendo poderes para governar sobre o mesmo território e as mesmas pessoas. Por conseguinte, a correlação entre paradiplomacia e federalismo fica evidente nas palavras de Reis (2007, p. 4):

> A atenção que se volta ao federalismo, mais especificamente com os impactos da atuação de unidades infraestatais pertencentes a Estados que adotam o modelo federalista, representa uma das mais importantes preocupações dos estudiosos da paradiplomacia.

De maneira adjacente, esse constante diálogo entre ambos também reflete-se na feição de novas terminologias para o caso específico de internacionalização dos entes subnacionais brasileiros que são, de acordo com o que fora ratificado com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os estados federados e os municípios.[7] Oficialmente, o discurso governamental optou pela alcunha de diplomacia federativa, cujo termo é encontrado em teses desenvolvidas no Ministério das Relações Exteriores (MRE) no âmbito do curso de altos estudos do Instituto Rio Branco. De acordo com Bogéa Filho (2011, *apud* Bueno, 2010, p. 345), o conceito de diplomacia federativa compreende uma vertente da diplomacia presidencial, ou seja, "ações, atividades, programas e políticas externas dos governos nacionais que levam em conta o sistema federalista e a participação e influência dos entes federados e outras partes constituintes dos estados nacionais federalistas".

Em outra tese da mesma instituição com a autoria de Lessa (2002), infere-se que a inserção internacional dos entes subnacionais brasileiros passou a ser um aparelho eficaz na coordenação e da cooperação entre a "tríade federativa":

> No Brasil, em consonância com essa prática, observa-se, desde as últimas duas décadas do século XX, crescente participação de governos estaduais e de alguns grandes municípios em iniciativas paradiplomáticas, seja de forma acessória às ações do governo federal, seja em iniciativas próprias e isoladas. A atuação das unidades federadas no campo internacional é, no Brasil, (...) constante, diversificada e crescente (Lessa, 2002, p. 15).

7. A base da "Federação Trina" é disposta no Artigo 18 da Constituição Federal do Brasil: "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição".

Outra releitura desse processo foi proposta pelos estudos de Rodrigues (2009), o qual cunhou o termo "política externa federativa", sendo "a estratégia própria de um estado ou município desenvolvida no âmbito de sua autonomia, visando à sua inserção internacional de forma individual ou coletiva" (Rodrigues, 2009, p. 36). Subentende-se dessa perspectiva que o conceito representa a política externa dos entes federativos com interesses próprios e congruentes com os da União.

Por fim, mas não menos importante, destacam-se as contribuições de Cezário (2011) e Milani e Ribeiro (2011). O primeiro autor diverge do termo paradiplomacia e propõe a utilização da "Atuação Global Municipal" para satisfazer a inserção internacional específica desse ente federativo. Criticando o valor interpretativo das palavras, discorda da utilização da terminologia principal por estar associada à "diplomacia", propriamente dita, entendida como instrumento de política externa dos Estados. A aproximação entre as palavras "global" e "municipal" pressupõe uma maior ligação entre os atores subnacionais e sustenta suas inserções externas para além das fronteiras estatais, algo similar ao que ocorre na atual "Glocalização", "neologismo forjado para designar a articulação expandida dos territórios locais em relação à economia mundial, sublinha[ndo] a persistência de uma inscrição espacial dos fenômenos econômicos, sociais e culturais" (Benko, 2001, p. 9 *apud* Junqueira, 2014, p. 46).

Por sua vez, Milani e Ribeiro (2011, p. 24), sustentando-se na globalização política e na emancipação de novos atores perante o monopólio do Estado-Nação, amparam o conceito de "*Local International Management*", ou seja, "Gestão Local Internacional", a qual compreende "*a series of organizational structures and management procedures that guarantee an increasing capacity for cities to set up, participate in, and foster regional and global economic, cultural, social and information networks or flows*.[8] Por meio do aumento das estruturas técnicas e cooperativas dos poderes municipais, tal nomenclatura implica que as organizações locais nem sempre necessitam do suporte direto e controle dos governos centrais para se internacionalizarem.

Considerando o apontamento supracitado nos dois parágrafos anteriores e caminhando para uma seara paralela aos conceitos brasileiros, é necessário enfatizar a existência de um amplo debate a respeito da empiria da excursão externa dos entes federativos no país, mormente em relação aos seus aspectos legais e constitucionais, posto que a Constituição Federal considera a política externa apenas competência do governo central.[9] Mesmo os municípios tendo adquirido o mesmo *status* de entes federativos em condição de igualdade com os estados federados e o Distrito Federal (Brigagão, 2005 *apud* Gomes Filho, 2011), a inserção internacional dos atores subnacionais brasileiros pode ser considerada ilegal perante as diretrizes constitucionais propostas em 1988.

Essa questão é analisada por Abreu (2013) no que intitula de paradiplomacia não institucionalizada no Brasil. O autor refere-se à dupla postura do Estado brasileiro ao tratar a paradiplomacia. De um lado

8. Tradução livre do autor: "uma série de estruturas organizacionais e procedimentos de gestão das cidades que lhes garantem uma capacidade crescente de configurar, participar e promover fluxos ou redes regionais e globais em matérias econômicas, culturais e sociais (Milani e Ribeiro, 2011, p. 24). A expressão "Gestão Local Internacional" também apresenta tradução livre.

9. É disposto o seguinte no documento: Título III da Organização do Estado Capítulo II – Artigo 21: Compete à União – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; Título IV da Organização dos poderes Seção II – Artigo 49: é de competência exclusiva do Congresso Nacional – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; Seção IV – Artigo 52: compete privativamente ao Senado Federal – autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; Capítulo II do poder executivo, Seção II – Artigo 84: compete privativamente ao Presidente da República – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos, celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional (Brasil, 1988).

o governo federal afronta a institucionalização (postura resistente) e baseia-se na Constituição de 1988 e, de outro, na prática, a União acaba dando espaço de manobra aos entes federativos (postura tolerante), pois o Estado não mais consegue suprir todas as demandas sociais, as quais precisam ser preenchidas por iniciativas de interesses regionais e locais. A carência de uma paradiplomacia institucionalizada acaba por gerar prejuízos gerais ao desenvolvimento local, insegurança jurídica, constrangimentos no plano internacional e riscos à segurança nacional (Abreu, 2013, p. 73).

Destarte, o governo central sustenta a paradiplomacia quando controla as iniciativas dos atores subnacionais e apoia os entes federativos quando estão dispostos a fomentar fluxos globais de investimentos. Saindo desse metiê, o governo fica temeroso e restringe as ações de cooperação internacional federativa[10] (Nunes, 2005). Ratificando os dizeres de Vigevani (2006), é vital realizar uma reflexão sobre o papel de outros níveis de governo, além do nacional, no campo das políticas externas. E no caso brasileiro, essa constatação é mais importante ainda, pois historicamente há uma centralização de poderes nas mãos da União, mas recentemente o país apontou globalmente como uma das atividades paradiplomáticas mais ativas do mundo.

Nas palavras de Prazeres (2004, p. 284): "em vários casos, as unidades subnacionais, como as brasileiras, não se mostram acomodadas com as limitações que são impostas a sua ação externa". Nos casos específicos dos atores subnacionais locais brasileiros, quais sejam os municípios e as cidades, destacam-se três iniciativas colocadas em prática que satisfazem seus *modus operandi* de inserção internacional.

A primeira delas compreende o irmanamento ou geminação de cidades, originalmente estabelecido na Europa significando a reunião entre duas municipalidades com o objetivo de trabalharem unidas em prol da cooperação. Por sua vez, a segunda envolve as chamadas redes de cidade ou cidades em rede,[11] que abarcam configurações em que tais atores dispõem de uma conexão mínima com a *internet* ou com uma linha telefônica; estabelecem a troca de informações, fomentam a cooperação entre si e cumprem uma agenda temática com uma série de questões educacionais, culturais, tecnológicas, de transporte, de saúde ou até mesmo de meio-ambiente (Meneghetti Neto, 2005). E, em definitivo, a terceira iniciativa abrange os objetos de estudo específicos do presente artigo, sejam eles as Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIs), que compreendem estratégias dos governos locais brasileiros no estabelecimento de parcerias internacionais a partir da institucionalização das atividades dentro das prefeituras (Laisner, No prelo).

Considerando que os entes subnacionais brasileiros não contam com o aporte legal perante a Constituição Federal de 1988 para realizar autonomamente projetos, acordos, intercâmbios, missões e eventos com o exterior, conforme elucidado na presente seção, as SMRIs apresentam-se como tentativas de minimizar esses problemas apresentados e de fortalecer os poderes públicos municipais. Cumpre enfatizar que as secretarias conduzem suas ações internacionais de comum acordo com o ordenamento jurídico-administrativo da União Federal. Contudo, são consideradas no artigo, que ora se apresenta como novas realidades paradiplomáticas brasileiras e como possíveis formas de institucionalização do internacionalismo municipal.

10. Uma análise sobre esse termo e outros como cooperação federativa, cooperação descentralizada e cooperação técnica pode ser obtida nos artigos de Rodrigues (2008) e Salomón (2012).

11. Um dos exemplos mais conhecidos e que conta com a participação ativa dos entes federativos brasileiros é a Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades) criada em 1995 com o objetivo de orientar esforços e estimular a cooperação entre os governos locais dentro do bloco regional. Para maiores informações, vide Fronzaglia *et al.* (2006) e Meneghetti Neto (2005).

4 AS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (SMRIS) NO BRASIL

Segundo atestam Vigevani *et al.* (2006, p. 22), a criação das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIs) é um fenômeno global contemporâneo que conta com constante avanço em vários continentes, no âmbito regional do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e sobretudo em países como Argentina e Brasil.

> Todos os governadores brasileiros e muitos prefeitos, assim como secretários de Estado, secretários municipais, dirigentes de empresas públicas estaduais e municipais têm realizado missões no exterior, na área do Mercosul e em países de todos os continentes. **Um razoável número de governos estaduais, assim como prefeituras maiores e mesmo médias, criaram secretarias específicas para as relações internacionais**, com uma preocupação em comum, evidenciada **desde os anos 80**: incentivar o comércio exterior, a busca de investimentos, o turismo. A relação relativamente forte que existe entre o Codesul (Conselho para o Desenvolvimento Econômico do Sudoeste do Brasil, do qual participam os estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul) e o Crecenea-Litoral (Comissão Regional do Nordeste da Argentina para o Comércio Exterior, integrado pelas províncias de Chaco, Corrientes, Entre Rios, Formosa, Misiones e Santa Fé) é um exemplo de institucionalização dessas relações[12] (grifo nosso).

Tal ação passou a ganhar relevância na década de 1980 em virtude do processo de redemocratização do Brasil, haja vista que nesse momento as cidades começaram a assumir tarefas oriundas de um Estado progressivamente descentralizado e fruto de um modelo de gestão burocrático em crise gerador de um chamado "Estado local" (Romero, 2004).[13] Além disso, o próprio estabelecimento da Constituição Federal em 1988, também denominada "Constituição Cidadã", elevou os municípios à condição de entes federativos, conforme já exposto e situado no Artigo 18 da Carta Magna.

O estudo pioneiro e de maior evidência que inicialmente pretendeu mapear as SMRIs no Brasil foi apresentado em 2011 pela Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2011),[14] cujo alicerce de pesquisa foi adensado com estudos desenvolvidos e apresentados por Laisner (No prelo). Os primeiros casos de surgimento de estruturas locais de internacionalização apareceram na década de 1990, mais especificamente no ano de 1993, período em que Rio de Janeiro (RJ) e Porto Alegre (RS) geraram seus departamentos internacionais a partir de reflexos advindos da Eco 92 e do Fórum Social Mundial alocados em ambas as cidades, respectivamente (CNM, 2011).

Em seguida, Campinas (SP) e Belo Horizonte (MG) fundaram suas secretarias em 1994. Nas gestões municipais de 2007-2011, surgiram estruturas semelhantes em Santo André (SP) e Maringá (PR). Novamente, conforme é apontado pela CNM (2011), todo o restante das SMRIs foi criado na década de 2000, em virtude de nuances internacionais e internas e do começo do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003.

Milani e Ribeiro (2011), em estudo e análise empírica sobre a excursão externa dos municípios brasileiros nos anos de 2007 e 2008, apontam que em um total de 72 governos locais previamente

12. Para um estudo detalhado sobre a participação subnacional envolvendo o Fórum de Governadores Codesul/Crecenea-Litoral, vide publicação de Reis (2007).

13. Palavras como "municipalismo" e "localismo" estão presentes no vocabulário das Relações Internacionais para evidenciar situações de progressiva participação de municípios e governos locais no exterior, mormente no interior dos blocos regionais, conforme apontado por Romero (2004).

14. A CNM é uma organização municipalista sem fins lucrativos, independente e apartidária, que tem como objetivo fortalecer a autonomia dos municípios brasileiros e cuja sede se localiza em Brasília, DF. Mais informações podem ser encontradas em sua página oficial na internet: <http://www.cnm.org.br>.

selecionados, apenas 29 possuíam uma estrutura formal de internacionalização, enquanto 22 fomentavam atividades paradiplomáticas sem apresentarem estruturas institucionais para tanto. Enfatiza-se que a região Centro-Oeste não possuía uma única SMRI, enquanto a região Sudeste destacava-se com a presença da maioria dos casos com proeminência para as já aludidas Rio de Janeiro (RJ), Campinas (SP), Belo Horizonte (MG), Santo André (SP) além de São Paulo (SP), Osasco (SP) e Guarulhos (SP).

Se os estudos da CNM (2011) e de Milani e Ribeiro (2011) evidenciaram a criação de estruturas institucionais municipais de internacionalização, especificamente das SMRI, até o período de gestões municipais de 2008, a pesquisa coordenada por Laisner (No prelo) procurou mapear os dados com análises do período de 2009-2012, cabendo destacar alguns pontos tomando por base os três estudos de referência.

Em primeiro lugar, é evidente uma maior concentração de estruturas internacionais em municípios da região Sudeste do Brasil, principalmente no estado de São Paulo. Em segundo, tais estruturas não são apenas secretarias, mas também coordenadorias, assessorias, conselhos, gerências, diretorias ou departamentos que versam sobre matéria de relações internacionais. E, por fim, a grande maioria dos órgãos foi criada na década de 2000, denotando um fenômeno extremamente recente nas relações federativas e paradiplomáticas brasileiras. Para confirmar esta última afirmação, no universo das 29 municipalidades com estruturas formais de internacionalização apontado em Milani e Ribeiro (2011, p. 29), pode-se afirmar que houve um *boom* no ano de 2005 com a implementação de quase 40% desse número.

O número de órgãos internacionais municipais existentes quando comparado com o total de municípios brasileiros (aproximadamente 5.600) revela que a concepção de SMRIs ainda é incipiente e demandará maior tempo e planificações futuras para se espalharem pelo Brasil. Não se pode esquecer que existem inúmeras variáveis como localização geográfica, orçamento municipal restrito, permuta constante de partidos políticos na administração local que de certo modo inibem ou retardam o avanço das excursões externas das cidades. Dito de outro modo, a dinâmica do *stop and go*[15] (Vigevani e Prado, 2010) caracterizadora das municipalidades brasileiras acaba por dificultar a paradiplomacia.

No que concerne ao conjunto de municípios que possuem uma SMRI ou estrutura internacional similar, há que se realçar os casos de Porto Alegre (RS), Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP), Guarulhos (SP) e Belo Horizonte (MG), pois são objetos de intenso estudo acadêmico e possuem, segundo apontado em Laisner (No prelo), um departamento de relações internacionais consolidado e institucionalizado.

São Paulo (SP), considerada por Wanderley (2006) uma grande metrópole por seu alcance geográfico, uma megametrópole ou uma cidade-global emergente, possui em seu quadro estrutural uma Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas (SMRIF), cujos inícios remontam a 2004, durante o governo de Marta Suplicy, e que se atenta para diversas matérias, desde cooperação internacional até rede de cidades, assuntos federativos e cooperação bilateral.[16] Tem uma equipe de aproximadamente 45 funcionários, destoando-se positivamente do restante das SMRI das cidades brasileiras. Soma-se a isso o seu alto teor de capacidade técnica e profissional, tendo sido apontado nas pesquisas de Laisner (No prelo), em contrapartida, que muitas vezes falta articulação política entre a SMRIF e outras secretarias, o que acaba gerando falta de engajamento nos projetos.

15. Na prática do *stop and go* (...) os estados e municípios buscam o mundo exterior por razões pragmáticas e não possuem políticas sistemáticas voltadas para a manutenção destas atividades. Há ações voltadas a convênios tecnológicos, cooperação técnica, empréstimos, turismo, investimentos, dentre outras, mas em geral estas ações dispersam-se nas atividades gerais dos governos (Vigevani; Prado, 2010, p. 41).

16. Para mais informações, vide sítio eletrônico oficial da SMRIF de São Paulo. Disponível em: <http://goo.gl/3rZaxb>.

Por seu turno, a Coordenadoria de Relações Internacionais (CRI) do Rio de Janeiro (RJ) apresenta quadro com cerca de dez funcionários, ficando atrás somente de São Paulo (SP), e substituiu a antiga Assessoria Internacional do Rio de Janeiro criada em 1986.[17] Segundo consta em Saifi (2013), a CRI possui estrutura invejável e uma atuação voltada a atender demandas diversas, tais como assessoria ao prefeito para viagens e acompanhamento de visita de autoridades exteriores. Similarmente ao caso paulista, o Rio de Janeiro (RJ) parece ficar aquém do que pretende oferecer, tendo em vista que a cidade é a mais visitada do país e "cartão postal" nacional.

Em definitivo, as cidades estão construindo departamentos especializados, coordenadorias, assessorias e secretarias, entre outros para desenvolver atividades com vistas a estabelecer acordos de cooperação, trocas comerciais e intercâmbio de experiências com atores subnacionais ao redor do mundo. Exemplificam instrumentos do que Ivo Duchacek (1984, p. 14) cognominou "globalismo local", um novo padrão da excursão externa dos atores subnacionais no que tange ao estabelecimento de relações econômicas e políticas com centros adjacentes e distantes.

Mesmo em casos de destaque como São Paulo (SP) e Rio de Janeiro (RJ), há relativa precariedade das estruturas das SMRIs da maioria das cidades brasileiras por uma série de fatores, tais como: *i)* falta de apoio político e constitucional perante o governo central; *ii)* carência de recursos financeiros para sua efetiva implementação; *iii)* prevalência da dinâmica de *stop and go*; *iv)* insuficiência de especialização técnica dos gestores e líderes; e *v)* enfatiza-se, ausência de alto nível de institucionalização.

Entretanto, o futuro de inúmeras políticas públicas e técnicas dependerá direta ou indiretamente das SMRIs, posto que representam uma nova faceta tanto do federalismo quanto da paradiplomacia brasileira. As cidades mencionadas no presente artigo devem servir de exemplos para outras que ainda não contam com tais estruturas ou desejam internacionalizarem-se futuramente. Mesmo não sendo condição *sine qua non* para a inserção externa subnacional ocorrer na prática, ressalta-se que a legitimidade de tal ação é facilitada com a criação de órgãos específicos sobre a matéria de relações internacionais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aumento significativo de criação e do número das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIs) no Brasil a partir dos anos de 1990 e sobremaneira na década de 2000 denota um novo período de se fazer relações internacionais no país. Com um histórico político marcado pela centralização de poderes nas mãos do governo federal, a Constituição de 1988 elevou os municípios à condição de entes federativos e, em comunhão com o processo de redemocratização iniciado em 1985, tais atores (e os estados federados) inauguraram um incipiente cenário marcado pela unidade na diversidade, lema central do federalismo.

Em contrapartida, mesmo com a promulgação da Constituição Federal, os entes federativos não adquiriram poderes legais para estabelecerem de forma autônoma suas excursões externas. A inserção internacional dos atores subnacionais nomeada na literatura especializada como paradiplomacia e em casos específicos de diplomacia federativa, política externa federativa ou até mesmo Atuação Global Municipal e Gestão Local Internacional, acaba por ser dependente das diretrizes propostas e fundamentadas pelos estados. Contudo, iniciativas próprias, a exemplo das SMRIs, aparecem como tentativas de minimização dessa realidade, uma vez que os municípios parecem encontrar e fazer seus caminhos exclusivos em busca de mais contatos para além das fronteiras físicas nacionais.

17. Para mais informações, vide sítio eletrônico oficial da CRI do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://goo.gl/HrBtgd>.

Conforme evidenciado na seção sobre as SMRIs, propriamente dita, o estabelecimento de secretarias ou órgãos semelhantes em matéria internacional ainda é realidade em um número reduzido de municípios brasileiros. Alguns, São Paulo (SP) e Rio de Janeiro (RJ), por exemplo, parecem evidenciar uma "via-média" de articulação subnacional ao restante das cidades, posto que contam com estruturas institucionalizadas, mas carecem de articulação política em suas iniciativas.

Logo, enfatiza-se a relativa precariedade de estruturação das SMRIs e de organismos similares no Brasil. Todavia, já existem órgãos de grandes cidades que podem servir de *best practices* na consolidação de uma nova forma de se realizar a cooperação, estimular o comércio e angariar as políticas públicas a nível local para outras de médio e pequeno porte. A existência das SMRIs é uma realidade no Brasil e suas atividades atuais servem de modo proativo e propositivo para o fortalecimento das atividades subnacionais em cidades que almejam a internacionalização, mas ainda necessitam de bases estruturais específicas para tanto.

REFERÊNCIAS

ABREU, G. S. Efeitos político-jurídicos da não institucionalizada paradiplomacia no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, UniCEUB, v. 3, n. 2, jul.-dez. 2013, p. 66-78.

ARRAES, V.; GEHRE, T. **Introdução ao estudo das Relações Internacionais**. Coleção Temas essenciais em R.I. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRANCO, M. S.; KUGELMAS, E. Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. *In*: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Org.). **Governos Subnacionais e Sociedade Civil**: integração regional e Mercosul. São Paulo: Educ; Fundação Editora Unesp; Fapesp, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://goo.gl/6TTiHQ>. Acesso em: 14 jun. 2015.

BUENO, I. **Paradiplomacia contemporânea**: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e Estados Unidos. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

CEZÁRIO, G. L. **Atuação global municipal**: dimensões e institucionalização. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **As áreas internacionais dos municípios brasileiros**. Observatório da Cooperação Descentralizada – Etapa 1. Brasília: CNM, 2011.

DUCHACEK, I. The international dimension of subnational self-government. **Publius**, Oxford University Press, v. 14, n. 4, 1984.

FRIEDEN, J. **Capitalismo Global**: história econômica e política do século XX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

FRONZAGLIA, M. *et al.* Redes de cidades. Federação Latino Americana de Cidades, Municípios e Associações, **Mimeo**, 2006.

GOMES FILHO, F. **A paradiplomacia subnacional no Brasil**: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

JUNQUEIRA, C. G. B. **A inserção internacional dos atores subnacionais e os processos de integração regional**: uma análise da União Europeia e do Mercosul. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

KEOHANE, R.; NYE, J. La interdependencia en la politica mundial. *In*: TAMAYO, Arturo Borja (Comp.). **Interdependencia, cooperación y globalismo**: ensayos escogidos de Robert Keohane. México, Cide, 2005.

LAISNER, R. C. **O "empoderamento" dos governos locais e a constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI)**: um mapeamento no Brasil. Franca: Unesp, SP (No prelo).

LESSA, J. V. S. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não centrais**. Brasília: MRE, Tese do XLIV Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, dez. 2002.

MENEGHETTI NETO, A. **Redes de cidades**: cooperação, estratégias de desenvolvimento, limitações constitucionais e divergências – o caso da Rede Mercocidades. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2005.

MILANI, C.; RIBEIRO, M. C. International relations and the paradiplomacy of Brazilian cities: crafting the concept of local international management. **BAR**, Curitiba, v. 8, n. 1, art. 2, jan./mar., 2011, p. 21-36.

NUNES, C. J. S. **A paradiplomacia no Brasil**: o caso do Rio grande do Sul. 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

PRADO, D. F. B. Os governos locais como atores nas RI: a atuação via rede de cidades. *In*: **ENCONTRO INTERNACIONAL DO FÓRUM UNIVERSITÁRIO MERCOSUL**, 6. Sergipe: UFS, 2007.

PRAZERES, T. L. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. *In*: VIGEVANI, Tullo *et al.* (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Unesp, 2004. p. 283-312.

PRIETO, N. C. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. *In*: VIGEVANI, Tullo. *et al*. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Educ: Ed. Unesp; Ed. Fapesp: Edusc, 2004.

REIS, E. G. Federalismo e paradiplomacia no Mercosul: análise institucional do Fórum de Governadores Codesul-Crecenea/Litoral. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL DO FÓRUM UNIVERSITÁRIO MERCOSUL, 4., 2007, Aracaju. **Anais...** 2007.

RODRIGUES, G. M. A. Internacionalismo municipal. *In*: RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo (Orgs.). **Cidades em relações internacionais**. Análises e experiências brasileiras. São Paulo: Desatino, 2009.

RODRIGUES, G. M. A. Relações Internacionais Federativas no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008, p. 1015-1034.

ROMERO, M. H. Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la red de Mercociudades y la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (Grupo Mercado Común). *In*: VIGEVANI, Tullo. *et al.* **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Educ: Ed. Unesp; Ed. Fapesp: Edusc, 2004.

SAIFI, L. P. M. O "empoderamento" dos governos locais e a constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI): um mapeamento no Brasil nas regiões Sudeste e Centro-Oeste. **Relatório Final de Pesquisa Pibic/CNPq**, FCHS/Unesp, Franca, 2013.

SALOMÓN, M. Em que medida é possível integrar a cooperação descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira? **Mural Internacional**, ano III, n. 2, dez. 2012, pp. 09-15.

SOLDATOS, P. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. *In*: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations**. The role of subnational units. Reino Unido: Oxford University Press, 1990.

VIGEVANI, T. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 62, São Paulo: out. 2006, p. 127-139.

VIGEVANI, T; PRADO, D F. Ações e problemas para a paradiplomacia no Brasil. *In*: SALA, José Blanes; GASPAROTO, Ana Lúcia (Org.). **Relações Internacionais**: polaridades e novos/velhos temas emergentes. Marília: Unesp, 2010, p. 25-54.

VIGEVANI, T. *et al*. Ação internacional das cidades no contexto da globalização. **Cadernos Cedec**, n. 80, abr. 2006.

WANDERLEY, L. E. São Paulo no contexto da Globalização. **Lua Nova**, São Paulo, 69, 2006, p. 173-203.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Ipea

Revisão e Editoração
Editorar Multimídia

Capa
Aline Rodrigues Lima

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
Térreo – 70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

1. O *Boletim de Economia e Política Internacional* (BEPI) tem como missão promover o debate sobre temas importantes para a inserção do Brasil no cenário internacional, com ênfase em estudos aplicados no campo de Economia Internacional e de Relações Internacionais, tendo como público-alvo acadêmicos, técnicos, autoridades de governo e estudiosos das relações internacionais em geral.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em português.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a, pelo menos, um avaliador. Nesta etapa, a revista utiliza o sistema *blind review*, ou seja, os autores não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A decisão dos avaliadores é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantendo-se em sigilo os nomes destes avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter entre 3 mil e 6 mil palavras, respeitando o máximo de 50 mil caracteres, com espaçamento – incluindo tabelas, figuras, quadros, espaços, notas de rodapé e referências.
6. A formatação deverá seguir os seguintes padrões: folha A-4 (29,7 x 21 cm); margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm e direita = 2 cm; em Microsoft Word ou editor de texto compatível, utilizando caracteres Times New Roman, tamanho 12 e espaçamento 1,5 justificado. As ilustrações – tabelas, quadros, gráficos etc. – deverão ser numeradas e trazer legendas. A fonte das ilustrações deverá ser sempre indicada.
7. Apresentar em página separada: *i)* título do trabalho em português e em inglês – em caixa alta e negrito; *ii)* até cinco palavras-chave; *iii)* um resumo de até 250 palavras, com a respectiva tradução para o inglês (*abstract*); *iv)* classificação JEL; e *v)* informações sobre o(s) autor(es): nome completo, titulação acadêmica, experiência profissional e/ou acadêmica atual, área(s) de interesse em pesquisa, instituição(ões) de vinculação, endereço, *e-mail* e telefone. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
8. Caso o artigo possua gráficos, figuras e mapas, estes deverão ser entregues em arquivos específicos e editáveis, nos formatos originais e separados do texto, sendo apresentados com legendas e fontes completas.
9. As chamadas para as citações deverão ser feitas no sistema autor-data, de acordo com a norma NBR 10520 da ABNT.
10. Observar a norma NBR 6023 da ABNT, que fixa a ordem dos elementos das referências e estabelece convenções para transcrição e apresentação da informação originada do documento e/ou outras fontes de informação. As referências completas deverão ser reunidas no fim do texto, em ordem alfabética.
11. Cada (co)autor receberá três exemplares da revista em que seu artigo for publicado.
12. As submissões deverão ser feitas *on-line* pelo *e-mail*: bepi@ipea.gov.br

ITENS DE VERIFICAÇÃO PARA SUBMISSÃO

1. O texto ser inédito.
2. O texto estar de acordo com as normas do boletim.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não esteja sendo submetido a outro periódico. O original é considerado definitivo, sendo que os artigos selecionados passam por revisão ortográfica e gramatical conforme o Manual do Editorial do Ipea (2ª edição). A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista, inclusive os de tradução, é o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com sede em Brasília. A tradução deve ser aprovada pelo editor antes da publicação.

POLÍTICA DE PRIVACIDADE

Os nomes e os *e-mails* fornecidos serão usados exclusivamente para os propósitos editoriais do *Boletim de Economia e Política Internacional*, não sendo disponibilizados para nenhuma outra entidade.

Composto em Adobe Garamond Pro 11 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 2176-9915

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Ministério do Planejamento