

FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Mediação de conflitos internacionais e a inserção
mundial do Brasil

Danielle Jacon Ayres Pinto

Coimbra
2009

Danielle Jacon Ayres Pinto

Mediação de conflitos internacionais e a inserção
mundial do Brasil

Dissertação submetida à Faculdade de
Economia da Universidade de Coimbra
para a obtenção do título de Mestre em
Relações Internacionais

Orientadora: Professora Doutora Maria
Raquel Freire.

Coimbra

2009

Danielle Jacon Ayres Pinto

Mediação de conflitos internacionais e a inserção
mundial do Brasil

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais e aprovada em sua forma final pela Coordenação do curso de Mestrado em Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, na área de concentração Estudos da paz e da segurança.

Banca examinadora:

Presidente: Professora Doutora Paula Duarte Lopes

Orientadora: Professora Doutora Maria Raquel Freire

Arguente: Professora Doutora Riva Sobrado de Freitas

Coimbra, 08 de setembro de 2009

Dedico este trabalho aos amores da
minha vida: meus pais, meu irmão,
minha irmã e ao meu grande amor.

Agradecimentos

Agradeço em primeiro lugar aos membros de minha família: meu pai Marco, minha mãe Elza, meu irmão Rodrigo e minha irmã Camila, sem o amor de vocês a luta, longe de casa, nesses últimos sete anos não seria possível.

Ao meu amor, grande e único, que trouxe paz e serenidade a minha vida, me fazendo ser uma pessoa melhor e mais feliz a cada dia.

A minha orientadora a Doutora Maria Raquel Freire, que ao longo deste mestrado foi mais que professora, foi mestre, foi amiga, foi incentivadora, sabendo dosar ensino, disciplina e doçura em todas as suas ações.

A Doutora Riva Sobrado de Freitas, que foi educadora, me iniciando ao mundo do Direito, mas também amiga, incentivando nas horas difíceis e nunca me deixando desacreditar de minha capacidade.

A Noemi, amiga e irmã inseparável, compartilhamos de tantas dificuldades e alegrias nesses anos em Portugal. Esse trabalho tem um pedaço de você.

Aos meus queridos amigos Orides, José Querino, Silvana, Giorgia, César, Yvete, Fernando, Mariana, Sônia e Jota com quem tive oportunidade de partilhar um pouco da rotina de Coimbra.

Aos meus amigos de Portugal e do Brasil, por sempre estarem perto, me acolhendo e incentivando a superar todos os limites.

Ao meu tio Iazzetti, que não me esqueceu mesmo longe, e nas horas mais improváveis mostrou sua presença sempre forte ao meu lado. Seus telefonemas foram essenciais.

Agradeço a minha família, avôs, avós, tios, tias, primos e primas que ao longo da minha vida compartilharam seus dias comigo, e de alguma forma, deixaram marcas em mim.

Ao Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais (UNESP/UNICAMP/PUC), que me acolheu para um período de intercâmbio em terras brasileiras.

Ao Professor Doutor Héctor Luis Saint-Pierre agradeço a sua ajuda e acolhida, sem restrições desde momento inicial do pleito do intercâmbio até as valorosas ideias e incentivos que me ofertou durante todos os momentos em que tivemos contato.

Ao banco Santander Totta que subsidiou a realização do intercâmbio no Brasil.

As doutoras Paula Lopes e Carmen Mendes, que juntamente, com a doutora Maria Raquel, tornaram o mestrado em Relações Internacionais da FEUC um programa de qualidade e alto nível. A atenção e carinho de vocês foram sempre atitudes muito valiosas.

As senhoras da biblioteca da FEUC, que foram sempre pacientes e compreensivas com meus atrasos, como também disponíveis frente a todas as minhas dúvidas.

Gostaria de expressar meu agradecimento à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, por permitir a oportunidade de atualização e crescimento pessoal e acadêmico que representa um programa de mestrado na vida de um estudante.

Por último, e não menos importante, gostaria de agradecer a Deus e a cada espírito que me protegeu em todos esses anos que estive em Portugal, eles

guiaram meu caminho e souberam, sempre, me afastar das situações prejudiciais.

Resumo

A presente dissertação, situada na área das relações internacionais, foca seu estudo na mediação de conflitos e na perspectiva de inserção política internacional do Estado brasileiro. Este estudo se propõe a refletir sobre a mediação enquanto uma importante ferramenta para transformação do conflito, e conseqüentemente, como ação política de *soft power* capaz de contribuir para a construção de uma nova dinâmica de relação entre os Estados. Centrado no poder estatal e na forma de exercê-lo, este trabalho terá por objeto elucidar as possibilidades de liderança do Brasil no contexto da América do Sul, fortalecendo seu poder situacional, para por fim, poder se inserir de maneira diferenciada no sistema internacional.

Palavras-Chave: *Soft Power*, *Smart Power*, mediação, transformação do conflito, Política externa, Brasil.

Abstract

The present thesis, based on international relations matters, has its focus in conflicts mediation and in the Brazilian's perspective of international political insertion. This text proposes the reflection about mediation as an important tool for conflict transformation, and consequently, as action of soft power politic able to construct a new dynamic in the States relationship. Focus in the State power and in a way to carry it, this work has as objective to elucidate the possibilities of Brazilians' leadership in the South America context, enforcement its situational power, to finally, insert itself in different way in the international system.

Keyword: Soft Power, Smart Power, mediation, conflict transformation, foreign policy, Brazil.

Índice

1. Introdução _____	9
2. Abordagem teórica das relações políticas entre os Estados ____	15
2.1 - Realismo _____	20
2.2 - Liberalismo _____	23
2.3 - Uma nova abordagem do liberalismo: o neo-institucionalismo _____	25
2.3.1 - Institucionalismo histórico _____	26
2.3.2 - Institucionalismo Sociológico _____	29
2.4 - O cenário teórico para construção da liderança brasileira__	30
3. Resolução de conflitos: um enfoque sobre mediação _____	39
3.1 - A construção histórica dos fundamentos dos processos de paz e resolução de conflito _____	41
3.2 - Modelo de ação na resolução de conflitos _____	47
3.3 - A mediação como uma ferramenta para a transformação do conflito _____	54
3.4 – Brasil: princípios jurídicos para a construção de uma política de participação em processos de resolução de conflitos _____	63
3.5 - Benefícios de participar como ator ativo em processos de paz _____	77
4. A política externa do Brasil _____	81
4.1 - Política Externa do Brasil: suas premissas e metas _____	83
4.1.2 - Alinhamento vs. Autonomia _____	84
4.2 - Momentos históricos da Política externa do Brasil _____	88
4.2.1 - 1822 a 1889: Brasil Império _____	88
4.2.2 - 1889 a 1930: 1ª República _____	89
4.2.3 - 1930 A 1945: 1º Governo de Getúlio Vargas _____	94
4.2.4 - 1946 a 1964: Nacionalistas x Entreguistas _____	97
4.2.5 - 1964-1979: Governo Militar _____	102
4.2.6 - 1980 a 1994: Democratização e início da abertura neo- liberal _____	104

4.3 - A renovação de um paradigma: As políticas externas de FHC e Lula _____	109
4.3.1 - 1994 a 2002: Governo FHC _____	111
4.3.2 - 2003 a 2009: Lula _____	115
4.4 - Equador vs. Peru: O fortalecimento de um papel mediador do Brasil no século XXI _____	122
4.4.1 - Breve história do conflito _____	122
4.4.2 - O processo de mediação: o papel do Brasil _____	125
4.4.3 - Brasil e a negligência do poder situacional _____	130
5. Desafios a liderança brasileira: atores regionais e internacionais _____	135
5.1 - Desafio regional _____	136
5.1.1 - Venezuela _____	139
5.1.2 - Argentina _____	144
5.2 - Internacional _____	147
5.2.1 - União Europeia _____	147
5.2.2 - BRIC e África do Sul _____	150
5.3 - EUA _____	153
6. Conclusão _____	159
Referências Bibliográficas _____	171
ANEXOS _____	188

O preço da grandeza é a responsabilidade.

Winston Churchill, Harvard em 1943

Este não é um relato de feitos heróicos. É um fragmento de duas vidas que percorreram juntas um caminho, compartilhando as mesmas aspirações e os mesmos sonhos. Será que nossa visão foi estreita demais, parcial demais, apressada demais? Talvez. Mas esse vagar sem rumo por nossa América colossal me transformou mais do que eu pensava, não sou mais o mesmo. Pelo menos, não sou mais o mesmo por dentro.

Ernesto Guevara de La Serna, Diários de Viagem 1952

1. Introdução

Com a crescente conflitualidade que se instalou no cenário internacional desde a década de 1990, com o fim da guerra-fria, vai se fazer necessário a busca por soluções mais pacíficas e duradouras para os conflitos armados ao redor do mundo, evitando, desta maneira, que as hostilidades alcancem patamares globais.

Nesta concepção, a questão da resolução de conflitos e dos processos de paz passaram a ter importante papel nas relações internacionais, sendo que muito dos esforços de organizações internacionais e Estados foram, e ainda permanecem, voltados para esta questão. Todavia, numa análise mais aprofundada se verá que a participação dos Estados em processos de paz e resolução de conflitos não acontece só por motivos altruístas e sim, visa a conquista de uma influência política ao nível regional e até mesmo ao nível internacional, objetivando, o Estado, desta participação não somente o alcance da paz e da segurança em regiões conflituosas, mas também, o aumento de sua área de influência e seu peso político ao nível internacional.

No caso do Brasil, essa vertente de participação pode se tornar uma forma de fortalecer seu poder enquanto Estado, possibilitando benefícios para a realização das metas internacionais do governo brasileiro (i.e. ser potência regional, membro permanente do Conselho de Segurança na ONU).

Desta forma, este estudo visa debater se a participação do Brasil como

mediador de conflitos internacionais, será benéfica para a colocação deste Estado como líder regional e para fortalecer sua inserção internacional como ator de alta relevância política. Neste sentido partiu-se de duas hipóteses: a) que a mediação é uma ferramenta das políticas de *soft power* e pode servir para alcançar mais poder regional e; b) ter poder político regional irá proporcionar ao Brasil uma maior inserção ao nível internacional.

Para responder as hipóteses, o primeiro foco desta pesquisa é entender como o poder estatal pode ser construído nos dias atuais, partindo do pressuposto que só a utilização do chamado *hard power* não é mais suficiente para o fortalecimento do poder do Estado no sistema internacional. Desta maneira, introduz-se a ideia de aprimoração do *soft power* dos Estados como nova forma de conquistar poder. Todavia, só fortalecer o *hard* ou *soft power* não parece ser suficiente para a conquista de poder e influência no cenário político contemporâneo, assim desta perspectiva vai surgir o *smart power*, teoria concebida por Joseph Nye, que vai argumentar que o Estado para fortalecer seu poder tem que aprimorar recursos tanto do *hard* como do *soft power*. Para identificar como aprimorar o *soft power* estatal, se dividiu as esferas de poder em três: estrutural, institucional e situacional, e procurou-se analisar como as ferramentas de resolução de conflitos poderiam servir como forma de fortalecimento de poder.

Assim, surge o segundo foco deste estudo, a colocação da mediação de conflitos como ferramenta de fortalecimento do poder situacional, que é

reconhecidamente, uma fonte de poder relacionada ao *soft power*. Contudo, a mediação de conflitos como fonte de poder situacional, não deveria acontecer nos moldes tradicionais, onde o mediador visa somente terminar com a conflitualidade entre os atores, sem levar em conta o cenário local que os cerca. Para a mediação ser um ferramenta de aumento de poder situacional é preciso que esta tenha por meta uma transformação do conflito, ou seja, mais do que acabar com a violência direta entre as partes, tal ação busque transformar as raízes que levaram o conflito a surgir, modificando-as de maneira a não reascende-lo no futuro. A Noruega, em suas políticas públicas, trabalha com esse papel de mediador que busca a transformação do conflito, chegando a ser além de mediador um facilitador, esse Estado servirá de inspiração para a análise da construção de políticas públicas brasileiras, que por sua vez irão buscar na Constituição Nacional uma fonte legal de legitimidade.

Para construção da figura de mediador do Brasil e do seu papel de liderança na região sulamericana, um terceiro foco de análise será a linha histórica da política externa brasileira, priorizando neste estudo compreender as dependências do Estado brasileiro as potências mundiais, sua inserção no cenário regional sulamericano e seu papel histórico como mediador de conflitos na região. Tais questões serão peças chave para se determinar se existe espaço para a colocação do Brasil como líder regional e para a projeção de influência no âmbito internacional, e se o papel de mediador de conflitos é uma constante que pode ser aprimorada como fator para o aumento de

poder. A participação do Brasil no processo de mediação no conflito entre Peru e Equador será o estudo de caso relevante para a argumentação deste trabalho, pois demonstrará a paradoxal ideia de um Brasil mediador, mas que não se utiliza de tal ferramenta para benefício do fortalecimento do poder estatal.

Dentro da análise em tela, não seria possível negligenciar quais atores regionais e internacionais seriam favoráveis ou desfavoráveis as ambições brasileira de liderança regional e inserção internacional, desta maneira, uma parte deste estudo será dedicada a identificar quais são os atores que beneficiam ou não o Brasil na busca de liderança regional e influência internacional.

Na perspectiva metodológica, para responder aos questionamentos deste estudo se utilizou o método hipotético-dedutivo, que buscou através da análise de documentos oficiais e bibliografia teórica responder as hipóteses suscitadas acima. Na política externa a análise foi centrada em documentos oficiais, principalmente dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, como também, de bibliografia teórico-analítica de perspectivas políticas e históricas da dinâmica da política externa brasileira em autores como Tullo Vigevani, Cristina S. Pecequillo, Marco A. Garcia e Paulo F. Vizontini; nas teorias políticas sobre a interação dos Estados no cenário internacional, utilizou-se teóricos como Joseph Nye, Robert Keohane, Kenneth Waltz entre outros; na parte sobre mediação de conflitos se trabalhou com

autores como Jacob Bercovitch, Johan Galtung e John P. Lederach; por último na parte dos atores que podem ser uma barreira as ambições do Estado brasileiro foram trabalhados teóricos do cenário político da América do Sul e Latina como Fernando L. Ayerbe, Ana Stuart, Andrés Serbin entre outros, mas também documentos oficiais dos governos em questão.

Para abordar os temas acima este trabalho será dividido em quatro capítulos, precedidos por uma introdução e seguidos de uma conclusão. O segundo capítulo versará sobre a construção do poder estatal e da interação dos Estados no sistema internacional; o terceiro capítulo irá trabalhar com a temática da mediação de conflitos e com a criação das políticas públicas nacionais para sustentar tal papel do Estado; o quarto capítulo será dedicado a análise da política externa brasileira e ao estudo de caso do conflito entre Peru e Equador; por último, o quinto capítulo identificará quais atores estatais podem ser benéficos ou não as ambições brasileiras.

Assim, se pretende concluir com esse estudo que para o Brasil se tornar um líder regional e um ator de influência internacional, ele precisa fortalecer o poder do Estado e aumentar seu papel de mediador de conflitos internacionais, principalmente na região sul-americana. Todavia, esse poder não pode ser fortalecido nos moldes clássicos de *hard power*, que favorecem uma liderança hegemônica e pouco cooperativa, necessitam ser trabalhados de maneira a se construir uma nova dinâmica de relacionamento entre os Estados, que vise ganhos absolutos em detrimento dos ganhos relativos.

Construindo assim, um poder de liderança mais sólido e legitimado entre seus pares.

2. Abordagem teórica das relações políticas entre os Estados

Ao longo da história diferentes teorias procuraram identificar quais os fatores que assegurariam a preservação e, eventualmente, hegemonia do Estado perante os demais atores do sistema internacional. Após a primeira guerra mundial, é possível compreender o fator preservação com mais clareza, já que a preocupação mestra neste período foi assegurar a paz e evitar um conflito violento de grande escala, como o que tinha ocorrido entre 1914 e 1918.

Com esta preocupação, as teorias predominantes no momento se orientavam através de dois eixos básicos de análise: o do conflito e o da cooperação. Podemos associar esses eixos, respectivamente, as duas principais teorias das relações internacionais no século XX denominadas realismo e liberalismo (Pecequillo, 2004).

Para que se possa compreender o fundamento de cada teoria é preciso levar em conta o que se entende por hegemonia, e como esse conceito pode influenciar o paradigma de ação de cada corrente teórica. Tais correntes vão identificar a conquista da hegemonia por um Estado em duas perspectivas distintas, uma realista apoiada na utilização dos recursos do Estado, principalmente os militares, para impor de maneira coerciva, a sua supremacia. A outra de caráter liberal, buscará construir a hegemonia através da cooperação e do aumento das trocas comerciais, sendo a supremacia conquistada pelo Estado que tivesse mais ganhos dentro dessa dinâmica

mercantil.

Deste modo, partindo do conceito de hegemonia, que será elaborado adiante, este capítulo tem o intuito de delinear um quadro teórico paradigmático para a análise da busca do Estado brasileiro por uma liderança política na América do Sul e, conseqüentemente, por uma maior influência no cenário internacional. O objetivo é perceber quais são os alicerces para a construção desta liderança política, e identificar quais quesitos ainda faltam ser trabalhados pelo Brasil para alcançar seu papel de líder.

De acordo com o cientista político Norberto Bobbio, o conceito clássico de hegemonia pode ser entendido como

A potência hegemônica que exerce sobre as demais uma preeminência não só militar, como também frequentemente econômica e cultural, inspirando-lhes e condicionando-lhes as opções, tanto por força do seu prestígio como em virtude do seu elevado potencial de intimidação e coerção. (Bobbio et al., 1998: 579)

Complementando este conceito, Bobbio vai dizer que hegemonia não é uma norma jurídica, e sim uma influência interestatal que não necessita de uma regulação para que exista e seja aplicada. Neste sentido se pode constatar que a almejada liderança política brasileira não vai emanar e se concretizar através de um acordo jurídico, e sim, será construída mediante às percepções que os atores regionais terão das motivações e ações do Brasil.

Com o desenvolvimento da relação entre os Estados no âmbito internacional,

o conceito de hegemonia vai sofrer modificações, não em seu cerne, que trata de exercer um poder de liderança, mas sim, na maneira como essa liderança será alcançada e exercida. Segundo João Gomes Cravinho (2002:243), hegemonia é o “conjunto de pressões que define os limites aceitáveis para decisões autônomas e que produz, por conseguinte padrões repetidos de comportamento no plano internacional”. A ideia do autor é que a hegemonia se exerce não só no plano militar e econômico, mas também, em um conjunto de forças que não são mensuráveis como as ideias, as ações e as experiências do ator hegemônico, que produzem uma liderança mas sem desestabilizar o sistema internacional. Como argumenta Triepel (1998 *apud* Bobbio et al., 1998), é uma espécie de influência particularmente forte, exercida sem o recurso às armas e à força, e por isso alicerçada em um certo grau de legitimidade.

Assim, neste estudo, hegemonia será entendida em um contexto regional de liderança do Brasil, na busca de aumentar sua influência no sistema internacional. É uma hegemonia baseada em padrões multidimensionais (Goodin et al., 2005), na tentativa de influenciar os parceiros, sem a utilização da força militar, e sim, levando em conta fatores econômicos e de *soft power*, que se pode classificar como projeção das ideias e cultura do Estado líder.

Diante destas características genéricas, entendemos que o enquadramento teórico explicativo que melhor se alinha ao objetivo deste trabalho, ou seja, na ideia do Estado brasileiro se tornar líder regional na América do Sul, para,

por conseguinte, conseguir maior peso no cenário internacional, prosseguindo uma inserção pacífica e cooperativa do Brasil, levando em conta não só seu tradicional pacifismo político, como também, sua posse de recursos militares e econômicos é o neo-institucionalismo.

Antes de explicitar o neo-institucionalismo, se fará necessário demonstrar características das duas correntes teóricas predominantes¹ das relações

¹ Para um debate inter-paradigmático seria impossível não mencionar a corrente Marxista e a visão de seus autores, contudo a exploração desta vertente será diminuta, neste estudo, pois se acredita que as teorias clássicas utilizadas no texto (realismo e liberalismo) refletem mais adequadamente a linha de pensamento abordada no trabalho, que visa sugerir uma nova forma de inserção do Estado no cenário internacional, ao invés da promoção de uma quebra da ordem vigente através da revolução, e a introdução de uma nova ordem internacional como idealiza o marxismo. Outra questão relevante, é que este estudo assume o Estado como ator central das relações internacionais, e o marxismo clássico vai ter como ator central as classes sociais, definidas como a burguesia (detentora do capital) e o proletariado (detentor do trabalho), essa definição de atores também será levada para o âmbito internacional, onde a proposta marxista é que o proletariado se una e promova a revolução, tirando assim a burguesia do poder e construindo uma nova ordem política e econômica. Seria um jogo de soma zero, onde para que um ator possa existir o outro terá que desaparecer. O Estado neste cenário, seria somente o espaço onde a revolução ocorreria, e seus atos e interesses seriam sempre a representação da vontade de uma classe, a classe dominante.

A teoria Marxista vai ter como seus principais expoentes dois autores, Karl Marx e Friedrich Engels, que irão centrar sua análise política na luta de classes, burguesia versus proletariado, que aparecerá após a revolução industrial do século XVIII. As classes serão para esses autores os principais atores tanto da ordem nacional, como da internacional, e o objetivo da revolução é a quebra do modo opressivo de relação entre os agentes, e a introdução de um novo modelo político e econômico mundial (Pecequillo, 2004). Da teoria Marxista clássica, irão surgir no século XX, três vertentes de pensamento que tentam analisar o Estado e a dinâmica internacional para além da luta de classes, estas são: a teoria do imperialismo, a teoria da dependência e o estruturalismo de caráter marxista. A teoria do imperialismo é pensada por Lenin e Rosa de Luxemburgo, esta teoria vai considerar o imperialismo o estágio final do capitalismo, pois a busca incessante por lucros vai gerar uma competição entre as potências, e isso levaria a guerra e por fim o colapso do sistema capitalista. A teoria da dependência vai nascer na América Latina com autores como Raúl Prebisch e Fernando Henrique Cardoso e vai centrar sua análise na noção da existência de países desenvolvidos e subdesenvolvidos, onde o sucesso do primeiro depende da exploração de recursos que pratica junto ao segundo, ou seja, a preocupação central é mais com o aspecto econômico do que com o político, sendo a ação do Estado vista como subsidiária da vontade do capital que o controla (Nogueira e Messari, 2005). Por último, e mais próxima da análise praticada por este estudo, vem o estruturalismo de caráter marxista, o principal autor desta corrente é Immanuel Wallerstein e sua teoria do sistema-mundo. Nesta vertente o autor vai situar o Estado em três diferentes esferas, justificando que a posição que ocupar nessas esferas o fará ter mais poder. Essas esferas são: o centro, a semi-periferia e a periferia, onde no centro estaria a

internacionais, o realismo e o liberalismo, já que a vertente teórica aplicada neste estudo, o neo-institucionalismo, vai nascer da necessidade de mesclar conceitos clássicos dessas duas correntes, como maneira de analisar com mais eficácia a realidade do sistema internacional e propor soluções efetivas para os seus dilemas.

Sobre o neo-institucionalismo Nogueira e Messari (2005) debatem que a crescente volta do realismo na década de 1980, vai promover uma revisão dos conceitos base utilizados pelos teóricos do liberal institucionalismo na tentativa de preservar o núcleo central de sua teoria e, ao mesmo tempo vai, “contemplar a compatibilidade entre a existência de um mundo povoado por Estados e a prevalência das estratégias de cooperação sobre as de conflito” (Nogueira e Messari, 2005: 89-90), dando origem a um novo liberal institucionalismo.

maior acumulação de capital e na periferia a menor. Neste sentido o ator vai definir o fluxo de poder no sistema internacional da seguinte forma “as oscilações na distribuição do poder no sistema internacional é uma função dinâmica do movimento do capital em nível global” (Nogueira e Messari, 2005: 124), ou seja, onde houver maior concentração de capital haverá, conseqüentemente, mais poder. Dessa hierarquia surgirá um poder tanto econômico como político, identificado como o poder hegemônico do sistema internacional. O autor vai demonstrar que de tempos em tempos haverá uma redução do crescimento econômico, devido a própria contradição do sistema de acumulação do capitalismo, e que isso produzirá o declínio da potência hegemônica em questão, dando espaço para que potências intermediárias reivindiquem mais presença na dinâmica internacional. Apesar de abordar mais o papel do Estado, Wallerstein continuará acreditando que este é um mediador entre o espaço doméstico e o sistema-mundo, onde vai trabalhar para a promoção dos interesses da classe dominante, como também para a redução da contradição da luta de classes, não sendo assim um ator específico do sistema internacional. Para saber mais sobre o Marxismo consultar as obras: V. Kubáľková e A. Cruickshank (1989) *Marxism and International Theory*; Immanuel Wallerstein (1980/1988) *The modern world system*, vols. I, II e III.

2.1 - Realismo

Dando preponderância a um cenário conflituoso dentro das relações internacionais, vai surgir a teoria realista. Esta emerge no século XX da crítica ao modelo de ordem política que advém do pós-primeira guerra e que tinha no presidente estadunidense Woodrow Wilson o seu maior defensor. Esta ordem, como refere Henry Kissinger (1994: 236), se baseava na “crença na natureza essencialmente pacífica do homem e na harmonia básica do mundo[...]onde o relacionamento entre Estados privilegiaria a segurança coletiva”.

Críticos a visão wilsoniana de ordem política internacional, os principais teóricos realistas acreditam que todas as ações do Estado tem como objetivo final maximizar seu poder no sistema internacional. Segundo E. H. Carr (2001) a política internacional, tanto como qualquer política de um Estado, é orientada pela busca ao poder. Como complemento as idéias de Carr, Hans Morgenthau (1985)² vai afirmar em seu livro *Politics Among Nations* que o ator principal da política internacional são os Estados, os quais buscam no sistema internacional garantir sua sobrevivência e maximização de poder, baseados em uma postura conflitiva, que são definidas pelo autor como o reflexo da percepção da natureza humana.

² Esses dois autores fazem parte do que se pode chamar a primeira fase do realismo, ou realismo clássico, que se compreende entre a primeira e segunda guerras mundiais. Durante a guerra-fria outros autores irão trabalhar a teoria realista na perspectiva das relações internacionais, estes serão classificados como neo-realistas. Para saber mais sobre a corrente realista consultar as obras: John Herz (1951) *Political Realism and Political Idealism: A study in theories and realities* de; Kenneth Waltz (1979) *Theory of international politics*, entre outros, como Susan Strange, Raymond Aron e John J. Mearsheimer.

As ideias citadas acima nos remetem a três premissas que guiam o pensamento realista: a) centralidade do Estado; b) poder para garantir a sobrevivência e; c) anarquia do sistema internacional (Nogueira e Messari, 2005). Para os realistas o Estado é o único ator do sistema internacional, que tem por objetivo manter seu território e cidadãos livres de ameaças externas, e para isso vai trabalhar em prol de maximizar, a todo custo, seu poder externo, se tornando assim um ator com grande poder de influência dentro da anarquia do sistema internacional, ou seja, face à ausência de um poder supremo regulador da ordem internacional.

Com a retomada da importância do liberalismo nas décadas de 1950 e 1960, a teoria realista será forçada a repensar suas premissas de análise do sistema internacional, assim nos anos 1970 vai surgir o que se pode denominar neo-realismo ou realismo estrutural. Essa vertente do realismo teve por objetivo propor uma adequação dos seus pressupostos a uma nova perspectiva de interação do Estado proposta pelo liberalismo, ou seja, a cooperação e a inter-relação dos atores. Um dos expoentes do neo-realismo será Kenneth Waltz (1979) e sua abordagem estrutural do sistema, a qual entende que a política internacional deve ser compreendida a partir de uma estrutura sistêmica que fornece os subsídios dentro do qual se processam as relações entre os Estados.

Apesar de uma visão estrutural, o neo-realismo não vai alterar as premissas clássicas do realismo (Nogueira e Messari, 2005), como afirma Pecequillo

(2004: 134)

Essencialmente o neo-realismo considera que a conduta dos Estados é definida segundo sua posição e capacidades dentro do arcabouço do sistema internacional[...]os Estados não agem no sistema somente para maximizar poder em nome do 'interesse nacional definido em termos de poder', mas para assegurar a sua posição e capacidades dentro do sistema em relação aos demais Estados.

Conclui-se que no neo-realismo o objetivo do Estado será conseguir ganhos maiores que os outros atores, para assim poder manter e maximizar o poder dentro da estrutura, ou seja, a competição e ambiente conflitivo no sistema internacional se mantém, reduzindo assim as possibilidades de cooperação.

Com as características realistas citadas acima, pode-se concluir que a hegemonia no cenário conflituoso da teoria realista é vista como a conquista do poder através da intimidação e da coação, ou seja, o Estado alcança seus objetivos, tendo sua estratégia alicerçada principalmente em seus recursos militares (Nye, 2004).

No entanto, conforme argumenta Joseph Nye (2004: 3), "ter recursos de poder não garante que um ator alcance sempre seus objetivos", exemplificando que mesmo sendo os Estados Unidos da América (EUA) o maior poder militar do mundo, estes não foram capazes de evitar o ataque terrorista dentro de seu país em 2001.

2.2 - Liberalismo

De acordo com o que se denominou por eixo cooperativo, tem-se então a teoria liberal, que nasce com as revoluções liberais do século XVIII, como a francesa e a americana. Essa corrente vai ter como seu primeiro expoente no século XX, e que ficará conhecido como precursor do que será o idealismo nas Relações Internacionais, o presidente estadunidense Woodrow Wilson através de sua proposta dos quatorze pontos³. A ideia de Wilson sobre a ordem internacional era que “a segurança do mundo exigia, não a defesa de interesses nacionais, mas a paz como conceito legal” (Kissinger, 1994: 237). Pode-se classificar esta visão como a versão mais utópica do liberalismo, porém será ela que terá um papel importante na quebra do paradigma europeu clássico de equilíbrio de poder e da busca do interesse nacional que desenhava o quadro político do início do século XX na Europa.

Como bem registara Cristina Pecequilo

Em termos gerais, o liberalismo sustentará que o progresso das sociedades humanas se dá a partir dos indivíduos, devendo, estes indivíduos, terem asseguradas as condições legais e legítimas para alcançar este progresso[...]Tais condições serão fornecidas a partir da existência de um Estado que regerá as relações humanas[...]. (Pecequilo, 2004: 137-138)

Assim, o liberalismo é uma teoria que vai buscar identificar: o lugar do

³ Os quatorze pontos de Wilson eram os quesitos colocados pelo então presidente dos Estados Unidos da América (EUA) e que proclamavam os requisitos para o alcance da paz (Kissinger, 1994). Para saber mais sobre o tema consultar o livro de Henry Kissinger (1994) *Diplomacia*, como também consultar o próprio documento em <http://src.azores.gov.pt/dre/sd/115152010600/depart/dcsh/h12ano/1918.pdf>, consultado em 10 de janeiro de 2009.

indivíduo na sociedade, o papel do Estado e a legitimidade de suas instituições. Esta corrente reconhece a anarquia do sistema internacional, mas defende que essa não é imutável, afirmando que a existência da cooperação e harmonia entre os Estados, irá promover a construção de uma nova ordem política (Nogueira e Messari, 2005).

Para modificar a ordem realista e introduzir a liberal, os teóricos liberais se apoiavam em três premissas: a) livre-comércio; b) democracia e; c) instituições internacionais. Sendo esses três pontos responsáveis por uma maior interligação entre os Estados, e assim, conseqüentemente, pela busca dos mesmos por uma coexistência mais pacífica, cooperativa e harmoniosa.

A partir dessa concepção inicial de liberalismo, novas interpretações surgiram com o propósito de tornar as ideias de Wilson menos idealistas, ao levar em conta outros quesitos importantes no sistema internacional como: a organização do poder e as questões econômicas. A ideia será a de promover através das leis e de organismos de cooperação multilateral, o relacionamento entre os Estados, de maneira a garantir a moderação e a estabilidade nas relações internacionais (Pecequillo, 2004).

Nesta nova perspectiva surgirá, na década de 1970, o liberalismo institucional, que vai se afirmar como um complemento a teoria realista, visto que introduz um novo modo de conceber as formas como o poder era exercido na esfera internacional. Essa nova interpretação da teoria liberal vai diversificar os

atores que influenciam o ambiente político internacional, vai ampliar os temas das agendas de negociação e afirmar o decrescente uso da força como forma de conquistar poder nas relações internacionais (Nogueira e Messari, 2005). Na busca de compreender melhor a dinâmica da política internacional, o liberalismo institucional vai retirar o papel central do Estado como ator unitário do sistema internacional, transformando esse agente num espaço onde diversos grupos de interesse vão determinar as ações que serão tomadas na esfera da política mundial.

Na década de 1980, com a (re)intensificação da guerra-fria, a ideia de tirar o Estado do papel de ator central e unitário do sistema internacional vai enfraquecer, e os conceitos do realismo voltam a ser tidos como prioritários para a política internacional. Mediante esse cenário, os teóricos do liberal institucionalismo vão perceber a necessidade de rever suas premissas e isso vai gerar o neo-institucionalismo, sobre o qual se falará mais adiante. Será, no entanto, essa vertente da corrente liberal que demonstrará ser o modelo que mais se enquadra nas ambições do Estado brasileiro por um papel de liderança no cenário regional e posterior influência no ambiente internacional.

2.3 - Uma nova abordagem do liberalismo: o neo-institucionalismo

Antes de trabalhar a teoria neo-institucionalista é preciso entender que ela não foi pensada exclusivamente para analisar o ambiente internacional, mas surgiu da necessidade de se pensar a maneira como as instituições poderiam

melhorar questões de ordem social e política dentro de um Estado, considerando que em seu interior é possível reconhecer relações hierárquicas de poder, o que no ambiente internacional não é possível, visto não existir um poder supranacional (i.e. anarquia internacional).

A partir desses pressupostos pode-se identificar duas vertentes distintas, porém complementares, do neo-institucionalismo, são elas: o institucionalismo histórico e o institucionalismo sociológico, e procurar compreender o contributo que cada uma pode dar a análise da construção do Brasil como uma liderança política na América do Sul.

2.3.1 - Institucionalismo histórico

O institucionalismo histórico vai ter seu cerne em meados da década de 1980, e surge como uma reação da análise da vida política em grupos e da sua construção estruturo-funcionalista das décadas de 1960 e 1970 (Steinmo et al., 1992 *apud* Hall e Taylor, 2003). Para esta corrente as instituições são “de modo global, como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas” (Hall e Taylor, 2003: 196), ou seja, não são somente regras formais, jurídicas, de controle da estrutura, mas também, convenções de comportamento que moldam a estrutura. A idéia é que instituições são mais que organizações, ou seja, são todas as ações, oficiais e oficiosas, que alicerçam esses órgãos. Assim, essa concepção vai de encontro a noção de que a cultura, os valores e as idéias do Estado brasileiro irão construir e

solidificar seu papel de líder. Mais do que afirmar sua concordância e atuação nas instituições internacionais, o Brasil tem que trabalhar seus valores dentro destes órgãos, de maneira a conseguir denotar claramente sua orientação política, com intenção de afirmar nestes pressupostos sua coexistência e participação em tais organizações.

Mediante a identificação do que são as instituições, há duas percepções de como estas podem influenciar o comportamento dos indivíduos: são elas a maneira calculista e a cultural. Segundo Hall e Taylor (2003), a maneira calculista está alicerçada na ideia de um cálculo estratégico de objetivos, que desde seu princípio visa alcançar um determinado resultado. Já a perspectiva cultural, admite que a visão do indivíduo não é estritamente estratégica, e sim, identifica protocolos e modelos de comportamentos já estabelecidos para alcançar sua meta.

Assim, de acordo com essas visões, para que as instituições se mantenham elas devem se articular de duas formas: a) de maneira calculista: onde a manutenção acontece mediante uma percepção do indivíduo sobre o fato que perderá mais em evitar a instituição do que em aceitá-la⁴ (Calvert, 1995 *apud* Hall e Taylor, 2003); b) de maneira cultural: onde as instituições para se manter devem ter em questão que suas convenções não podem ser decisões

⁴ Esta característica se alicerça no "equilíbrio de Nash", teoria desenvolvida na década de 1950 pelo matemático estadunidense John Forbes Nash; para saber mais sobre essa teoria consultar os artigos "Pontos de equilíbrio em jogos de N pessoas" (1950); "O problema da Barganha" (1950) e "Jogos cooperativos de duas pessoas" (1953) do autor John F. Nash.

individuais e com objetivos presumidos, e sim, levar em conta uma generalidade de construções coletivas (Hall e Taylor, 2003).

Para a inclusão do Brasil como nova liderança na América do Sul e com papel de destaque no cenário internacional, acredita-se ser a vertente cultural do institucionalismo histórico o melhor caminho para uma busca de poder político deste Estado frente aos outros atores, levando em conta uma multiplicidade de fatores para construir sua percepção e participação nas instituições. Para exemplificar essa ideia, a diferença que existe entre a percepção do governo do presidente Cardoso e do presidente Lula sobre a ambição brasileira em conseguir uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da Nações Unidas é útil. Para Cardoso, essa entrada deveria se dar por três características do Estado brasileiro: a) sua dimensão territorial, b) seu contingente populacional e, c) a contribuição financeira do Brasil na ONU (Vicentini, 2003: 94), que denota uma percepção calculista, de cumprimento de norma e recompensa, visando conquistar a influência dentro de uma instituição. Já para o presidente Lula essa entrada se daria pela maior participação brasileira nas questões de paz e segurança mundiais, e pela latente necessidade de reforma nos órgãos de concertação internacional nas questões de paz e segurança (Amorim, 2005: 11), ou seja, por uma percepção cultural que visa não só a existência normativa da instituição, mas também, como esta é construída pelas ideias e participação de todos os seus integrantes.

2.3.2 - Institucionalismo Sociológico

Esta corrente – Institucionalismo Sociológico – também vai surgir para uma análise mais aprofundada das organizações. Seu foco está na busca por saber o que constrói os processos burocráticos das organizações: se uma racionalidade abstrata conseguida em consequência de meios e fins, ou se uma cultura organizacional que mesmo sendo deficitária e burocrática, seria utilizada como forma de transmissão de procedimentos, de cerimônias e de ritos que seriam adotados devido a uma percepção cultural de eficácia (Hall e Taylor, 2003).

A maior contribuição desta vertente é ao nível individual, ou seja, de como a dimensão cognitiva pode ser desenvolvida nos indivíduos através de modelos, esquemas e símbolos fornecidos pelas instituições. A identidade e a imagem do ator em si seria percebida pela lente da vida social, seria uma construção que parte da socialização da estrutura com o agente⁵ (P. Berger e Th. Luckmann, 1966 *apud* Hall e Taylor, 2003).

Essa corrente serve como complemento para a percepção cultural da vertente histórica do neo-institucionalismo, ou seja, vai afirmar como as instituições, através de seus modelos, ideias e símbolos podem influenciar a percepção

⁵ Esta vertente do neo-intitucionalismo tem grande identificação com a teoria construtivista que defende a ideia do mundo ser um ambiente socialmente construído, produto das ideias e dos valores dos agentes envolvidos. Para saber mais sobre a teoria construtivista consultar os artigos de Alexander Wendt (1992) *Anarchy is what State Make of it: The Social Construction of Power Politics* e (1987) *The Agent Structure Problem in International relations Theory*, e por fim seu livro (1999) *Social Theory in International Relations*.

cognitiva dos indivíduos para sua importância e objetivo, conseguindo junto destes a aprovação e legitimação de suas atividades e princípios. Essa legitimação vai, por consequência, servir não só para as instituições, mas também, para seus membros e para as políticas que estes pregam dentro da instituição.

Apesar da complementariedade do institucionalismo histórico e do sociológico serem vertentes da teoria neo-institucional que mais se enquadram na análise para as ambições do Estado brasileiro por liderança regional, só suas premissas seriam insuficientes para fazer uma leitura mais aprofundada das relações internacionais. Para isso também serão utilizados os conceitos políticos de *soft power* e *hard power*, que foram desenvolvidos pelo autor estadunidense Joseph S. Nye Jr. para analisar a maneira como as instituições podem e devem influenciar os outros atores, e daí inferirmos para o nosso estudo de caso. Utilizaremos também a teoria da estabilidade hegemônica (TEH), não na sua vertente exclusivamente econômica pensada por Kindleberger (1973), mais sim, em seu caráter triplo das fontes de poder, qual seja, o estrutural, o institucional e o situacional. A partir dessa análise se pretende verificar em qual dessas três fontes a política externa brasileira apresenta características deficitárias.

2.4 - O cenário teórico para construção da liderança brasileira

A perspectiva teórica dessa pesquisa não está em apresentar uma proposta de modificação do *status quo* da ordem mundial, que vê o mundo como

anárquico e onde o objetivo do Estado é lutar pela sua sobrevivência, ou seja, manter o seu poder soberano e sua integridade regional, como defendido pelo realismo (Waltz, 1979). Ao invés, a busca é por uma ordem que se baseia na cooperação e na interdependência (Pecequillo, 2004). Uma visão neo-institucionalista que acredita que regras, normas e instituições são os melhores meios de garantir a segurança e a estabilidade no sistema internacional (Keohane e Nye, 1989).

As principais mudanças no neo-institucionalismo incluem: o reconhecimento do Estado como ator relevante na política internacional, como também, a aceitação do ambiente anárquico do sistema internacional. Essas mudanças denotam uma aproximação da teoria realista, mas com um diferencial, pois os neo-institucionalistas acreditam que apesar da disputa de poder e da adoção pelo Estado de estratégias de sobrevivência neste ambiente, o resultado não será o conflito de forças, e sim, a criação de uma oportunidade de cooperação e interação entre esses atores. Para os neo-institucionalistas, esta cooperação deixará de ocorrer, principalmente, na esfera dos atores transnacionais e passará a ter seu foco recaído sobre o Estado (Nogueira e Messari, 2005).

Neste sentido, será importante para o Brasil a ideia de como construir sua política de cooperação, ou seja, como proporcionar a realização de seus interesses, ao mesmo tempo, que promove um ganho nos interesses de seus vizinhos. Será importante trabalhar a ideia de ganhos absolutos e não de

ganhos relativos⁶, reconhecer que o importante nessa cooperação é a identificação de interesses comuns, que irão privilegiar a cooperação, ao invés do conflito.

Assim, a intenção da teoria utilizada neste estudo é evitar a busca por aumento de poder nos padrões que geram insegurança aos parceiros (quadro realista), acreditando que, como diz Joseph Nye (2004), a manutenção do poder se dá por uma mescla de *hard power* e *soft power*, o que o autor denomina como *smart power*.

O *smart power* é entendido como a integralidade de poder que abrange as vertentes de poder militar e econômica de um Estado, e vai procurar desenvolver outras áreas, no intuito de complementar as duas primeiras vertentes. O desenvolvimento dessas áreas deve se focar em cinco pontos principais: a) alianças, parcerias e instituições; b) desenvolvimento global; c) diplomacia pública; d) integração econômica e; f) inovação e tecnologia (Armitage e Nye, 2007: 5).

Para relacionar o *smart power* com a organização da ordem internacional, acredita-se que o melhor caminho são os conceitos da Teoria da Estabilidade

⁶ Se considera ganhos absolutos a distribuição equitativa de ganhos no relacionamento entre os Estados, ou seja, a simetria entre os benefícios gerados pela cooperação. Os ganhos relativos seriam o inverso, ou seja, desproporcionalidade entre esses ganhos, sendo que um Estado ganharia mais com a cooperação do que o outro. Para saber mais sobre esse assunto consultar o capítulo de J. M. Grieco (1993) *Anarchy and the Limits of Cooperation: a Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism*, no livro de D.A. Baldwin (1993) *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*.

Hegemônica (TEH). Entretanto é preciso esclarecer vários e importantes pontos sobre essa teoria, para que as ambições brasileiras não sejam identificadas como uma réplica da clássica hegemonia exercida pelas grandes potências mundiais.

A TEH foi elaborada na década de 1970 pelo economista Charles Kindleberger e tinha por foco argumentar que a hegemonia se dava pela “capacidade de um país de dispor de determinados recursos de poder através de suas fontes de riqueza” (Vigevani et al., 1994: 13). Ou seja, para que uma economia liberal exista é necessário que uma potência hegemônica a conduza, porém segundo o economista, através de elementos concretos de poder como matéria-prima, capital, mercado e preponderância na produção de bens de alto valor agregado (Keohane, 1984).

Após as duas crises do petróleo de 1973 e 1979, a TEH vai sofrer severas críticas, pois autores como Robert Keohane, Robert Gilpin e Joseph Nye, vão argumentar que só fatores econômicos não são suficientes para determinar a ordem internacional, sendo preciso incluir também fatores ideológicos e políticos (Pecequillo, 2004). A crença de que a existência de uma hegemonia econômica, onde um Estado seria suficientemente poderoso para assegurar o cumprimento das regras e normas das relações entre os Estados, é por si só incompleta. Como afirma Keohane “atitudes domésticas, estruturas políticas e processos de tomada de decisão são muito importantes” (Keohane, 1984: 35).

Desta maneira vai surgir o que Pecequillo (2004) também classifica como TEH, mas que sustenta os recursos de poder não só na vertente econômica, mas em três categorias: a) estrutural, b) institucional e, c) situacional. A categoria estrutural é referente ao que Keohane (1984) classifica como recursos de poder tradicionais, que são o território, as forças armadas, a população, e a localização geográfica; já o institucional é a criação de normas e organismos que possam reger a relação entre os Estados de forma cooperativa, e por último, o fator situacional que é a habilidade do Estado em projetar suas ideias e princípios para os outros atores (Pecequillo, 2004).

Estas três categorias podem ainda ser divididas em duas vertentes de ação política, o *hard power* e o *soft power*. O *hard power* é composto pelos poderes militares e econômicos, que induzem e ameaçam os outros atores para que o Estado detentor destes poderes possa obter aquilo que deseja (Nye, 2004). Já o *soft power* é o que Nye (2004) chama de a “outra face do poder”, uma maneira indireta de se conseguir os próprios objetivos.

Como define Nye

Soft power é conseguir que os outros atores queiram a mesma coisa que você quer – cooptando-os ao invés de coagí-los.[...] Um país pode obter o que quer na política mundial devido aos outros Estados admirarem seus valores, copiando seus exemplos, e aspirando seu nível de prosperidade e abertura. (Nye, 2004: 5)

Mediante essas definições de *hard* e *soft power* podemos classificar às dimensões dos recursos de poder da TEH da seguinte maneira:

Classificação dos recursos de poder do Estado			
	<i>Hard Power</i>	<i>Soft Power</i>	<i>Smart Power</i>
Estrutural	X		X
Institucional		X	X
Situacional		X	X

Apesar da TEH ser classificada como realista, o que se vê nessa abordagem de Nye e Keohane é uma mistura de neorealismo e institucionalismo liberal, ou seja um neo-institucionalismo, como cita Pecequillo (2004: 146). “Embora ‘realista’ a teoria da estabilidade hegemônica compartilha elementos de ambas as visões teóricas”, e o que nos interessa é perceber o que é a cooperação sugerida por esses autores e, como essa pode ser aplicada de maneira a aumentar o poder do Brasil e dar a este Estado uma posição de líder regional, permitindo que conquiste espaço de influência no sistema internacional.

O conceito de cooperação que será usado é a ideia proposta por Keohane (1984) em seu livro *After Hegemony*, ao fazer uma análise sobre cooperação, harmonia e discórdia o autor vai afirmar que a cooperação nem sempre está despreendida do conflito, pelo contrário, muitas vezes a cooperação nasce do conflito. Como também vai argumentar que a harmonia é uma maneira de perpetuar ideias e ações de uma força hegemônica, sem que as necessidades dos outros atores do sistema sejam levadas em conta.

Como afirma Keohane (1984: 51), harmonia é “a situação na qual a política de um Estado, (aplicada em seu auto-interesse sem considerar os outros)

automaticamente facilita a realização de outros objetivos”, um exemplo que o autor dá de harmonia é a ideia hipotética de competitividade do mercado mundial, que seria assegurada pela “mão invisível”⁷ de Adam Smith, onde a busca pelo auto-interesse contribuiria para o desenvolvimento do interesse geral.

A cooperação seria uma questão mais complexa e que teria resultados mais profundos, como o de produzir uma interdependência entre os Estados, onde devido a esta o interesse em resolver divergências seria mais pela cooperação do que pelo conflito bélico, visto ser a conflitualidade armada um processo muito mais custoso.

Assim, cooperação para Keohane

Ocorre quando os atores ajustam seus comportamentos atuais ou antecipados, pela preferência dos outros, através de um processo de coordenação política.[...]Em resumo é quando a cooperação intergovernamental na política atual seguida por um governo, são consideradas pelos seus parceiros como um facilitador da realização dos seus próprios objetivos, como o resultado de um processo de coordenação política. (Keohane, 1984: 51-52)

Esta cooperação vai gerar entre os Estados uma interdependência, como classifica Keohane e Nye (1989), vai gerar uma interdependência complexa⁸, ou seja, os Estados irão cooperar em vários setores, levando em consideração

⁷ Adam Smith foi um economista escocês do século XVIII que criou a teoria do livre mercado; para saber mais consultar os cinco volumes seu livro “A riqueza das Nações” publicado pela primeira vez em 1776.

⁸ A interdependência complexa tem três características principais, são elas: a) múltiplos canais de contato; b) ausência de uma hierarquia de assuntos e; c) papel menos relevante das forças armadas. Para saber mais sobre o tema consultar a obra de Robert Keohane e

que seu interesse só pode ser alcançado, se o interesse do outro não for negligenciado.

Mediante os fatores citados acima acredita-se que o Brasil precisa alicerçar sua participação internacional através destes três pontos, considerando que se os pilares estrutural e institucional já estão em pleno desenvolvimento, falta então uma melhor construção do terceiro pilar, o situacional. Uma das possibilidades de reforço deste pilar é a participação do Brasil nos processos de paz e resolução de conflitos não só dentro dos limites da Organização das Nações Unidas, como também, através de uma própria política de maior participação nos processos de paz, considerando que a resolução do mesmo também faça parte do seu conceito de segurança estatal e mundial. Então, para fortalecer esse terceiro pilar, o Estado brasileiro deve utilizar dos recursos do *soft power*, recursos estes que emergem de três fontes principais: a) cultura; b) valores políticos; e c) políticas externas (Nye, 2004).

A cultura seria “um conjunto de valores e práticas que criam um significado para uma sociedade” (Nye, 2004: 11), é incluir esses valores nas políticas públicas, de maneira que sirva de exemplo para os outros atores e desperte nesses a intenção de partilhá-los. As duas outras fontes de poder, os valores políticos e a política externa podemos chamá-los de políticas de governo, ou seja, política que faz parte do Estado e não muda cada vez que um governante entra no poder. Nos valores políticos isso significa defender a

Joseph Nye Jr, (1989) *Power and interdependence*.

democracia, as instituições e o respeito pela diversidade, já na política externa é o respeito e a promoção de valores da paz e dos direitos humanos (Nye, 2004).

Por isso, essa política acredita que mais do que hegemônico, o Brasil deve buscar um papel de liderança junto aos seus parceiros regionais, fortalecendo a cooperação, os ganhos absolutos, a coordenação política e a interdependência, para assim criar um sentimento de proximidade de valores e uma coesão entre todos os parceiros.

O capítulo seguinte abordará as questões dos processos de resolução de conflitos e da ferramenta da mediação como maneira de construção do poder situacional. Se irá traçar, conjuntamente neste capítulo, um quadro jurídico orientador do Brasil nas suas relações internacionais, visando alicerçar sua ação como agente mediador de conflitos. Por fim, será demonstrado um paralelo do quadro jurídico brasileiro e das políticas norueguesas para paz, que transformaram o país nórdico em uma potência na resolução de conflitos e ao mesmo tempo aumentaram a sua influência no cenário internacional, utilizando assim essa experiência como inspiração para o desenvolvimento de políticas públicas no Brasil.

3. Resolução de conflitos: um enfoque sobre mediação

Levando em conta os três pontos para alicerçar o poder do Estado brasileiro, o estrutural, o institucional e o situacional, neste capítulo será analisado como o poder situacional do Brasil pode ser aumentando através da sua participação em processos de paz e resolução de conflitos.

Todavia, antes de se analisar como a participação brasileira deve ser alicerçada, se faz necessário definir alguns conceitos para que entendamos o que se denomina de conflito neste estudo e como serão construídas as intervenções para eliminá-lo.

Assim, se conceitua conflito como sendo “a perseguição de objetivos incompatíveis por diferentes grupos” (Ramsbotham et al., 2005: 27). Essa definição vai dar a liberdade ao Brasil de participar na resolução de uma grande gama de conflitos, centrados essencialmente em motivações políticas.

Esta liberdade de ação do Brasil vai se encaixar na possibilidade de atuação em dois cenários que Fisas vai traduzir como *situações de tensão e conflito armado*. Assim situações de tensão seriam:

Contextos graves de situações de tensão e polarização social ou política, com o enfrentamento entre grupos políticos, étnicos ou religiosos, ou entre estes e o Estado, com a alteração do funcionamento ordinário das instituições do Estado e com significativos índices de destruição, medo, mortos e deslocamentos forçados da população. (Fisas, 2004: 14-15)

e conflito armado que o autor classifica como:

O enfrentamento protagonizado por grupos de diversas índoles, que com armas ou outros meios de destruição, e organizados, provocam mais de cem mortes ao longo de um ano através de atos intencionados. (idem: 14)

Diante desta definição de conflito, abordar todas as vertentes e ferramentas dos processos de paz e resolução de conflitos seria um tema muito abrangente para este trabalho, como também, nem todas as características desses processos se enquadrariam no que se denomina poder situacional. Assim, o foco será a mediação de conflitos e como um Estado pode projetar suas ideias, valores e cultura através deste mecanismo.

A partir dessa delimitação o estudo defende que a ação mediadora brasileira será útil em todo um processo de desetendimento entre duas partes, sejam elas estatais ou não. A ideia é que o Brasil seja um mediador não só em cenários de flagrante violência armada, mas também, em todas as ocasiões onde haja um conflito entre duas partes que representem uma ameaça à segurança e à paz internacionais, sendo esta participação brasileira um ato sempre solicitado e nunca imposto.

Mais a frente neste capítulo se irá traçar um paralelo entre a experiência norueguesa, reconhecida como um modelo de sucesso na resolução de conflitos internacionais e os parâmetros da política e legislatura do Estado brasileiro que visam orientar a participação do Brasil nas relações internacionais. O intuito é identificar como a Noruega constrói sua

participação ao nível político, e como isso pode servir de inspiração para o Brasil.

Porém, antes de se falar propriamente em mediação e no exemplo norueguês, é preciso situar historicamente as fundações dos processos de paz e de resolução de conflitos, demonstrando como estes surgem no cenário internacional e como, a partir dos anos 1990, vão ganhar importância para a política externa de vários Estados.

3.1 - A construção histórica dos fundamentos dos processos de paz e resolução de conflito

Na linha histórica que será apresentada a seguir o importante será ressaltar o desenvolvimento contínuo das premissas de análise da resolução de conflitos. Apesar dos diferentes tópicos abrangidos ao longo do século XX por essa área de estudo, suas temáticas são complementares e não substitutas, e visam aprofundar a identificação das causas dos conflitos, para assim produzir soluções estratégicas cada vez mais abrangentes e eficazes.

Esse desenvolvimento histórico da área da resolução de conflitos, vai ter significativa relevância para a política externa dos Estados, pois vai influenciar a percepção que esses atores terão sobre o conceito de paz e segurança mundiais, e por conseguinte, influenciarão as decisões que irão tomar para intervir em situações deste porte. Para este estudo, tal linha histórica é relevante para demonstrar que no momento atual, a posição mediadora do

Brasil é relevante, tanto para suas aspirações nacionais, como principalmente, para a busca do desenvolvimento de formas mais eficazes de resolução de conflitos e construção da paz.

A história dos processos de paz e resolução de conflitos vai se construir em paralelo com a história da guerra no século XX, isto devido ao trabalho de pesquisadores⁹, que nos anos 1930, focam seus estudos para o desenvolvimento das causas da guerra e de como ocorrem os processos de negociação entre os atores conflitantes (Fisas, 2004).

Tendo como pano de fundo as duas guerras mundiais e todo o cenário conflituoso que se criou após esse período, o estudo sobre resolução de conflitos vai se alicerçar como tema importante na agenda das relações internacionais entre a década de 1950 e 1960.

O motivo principal pelo qual o tema vai tomar grande espaço no estudo das relações internacionais é o advento da utilização dos armamentos atômicos, sendo preocupação constante a proliferação do uso desse tipo de recurso militar pelas superpotências mundiais, pois estes representariam ameaça direta a própria sobrevivência humana (Ramsbotham *et al.*, 2005). Neste período surgem uma variedade de revistas acadêmicas especializadas na

⁹ Para saber mais acerca dos estudos sobre a guerra da década de 1930 consultar uma obra de referência de Quincy Wright (1942) "A Study of War", como também a autora Mary Parker Follet, que trabalha no campo do comportamento organizacional e vai dar início a ideia de um conceito negocial de "integrative bargaining", como alternativa ao tradicional conceito de "distributive bargaining".

resolução de conflitos, como também, centros de investigação¹⁰ que trabalham as idéias de como resolver os conflitos entre os Estados e a noção de como evitar que o conflito chegue a vias de fato, ou seja, a um cenário de violência. Como explana Fisas (2005), um dos principais autores deste momento é o norueguês Johan Galtung, que vai dar origem aos conceitos binômios de paz/violência estrutural, direta e cultural, e a definição de vários modos de ação dentro de um cenário de conflito, que Galtung classifica como *peacekeeping*, *peacemaking* e *peacebulding*, os paradigmas dessa classificação, serão vistos mais adiante nesse estudo.

Nas relações internacionais é de suma relevância a classificação das ações como proposta por Galtung, já que identifica vários momentos de um conflito, associando esses a variados tipos de violência, que vão para além do dano físico direto ao indivíduo. Através desta identificação, são reconhecidas as atitudes e recursos mais indicados em cada ação para a busca do término do conflito, como também, para a transformação do ambiente onde o conflito surgiu.

Neste estudo, a definição de Galtung vai contribuir para o reconhecimento da ocasião em que a mediação será um instrumento útil na busca da resolução

¹⁰ Podemos citar uma revista acadêmica pioneira neste período que é o *Journal of Conflict Resolution* criado em 1955 por Kennet Boulding e Anatol Rapaport, há também o Instituto de Investigação sobre a Paz de Oslo (PRIO) e a revista *Journal of Peace Research* ambos criados pelo acadêmico Johan Galtung, que até hoje é conhecido como um dos maiores percursores do estudo da resolução de conflitos. Para saber mais sobre a história dos processos de paz e resolução de conflitos consultar o livro de de Vicenç Fisas (1987) *Introdução ao estudo da paz e dos conflitos* e; o artigo de Louis Kriesberg (1997) *The development of the conflict resolution field*.

do conflito, e conseqüentemente, para distinguir que tipo de violência a mediação visa enfrentar. Ou seja, essa classificação vai orientar o argumento de que o Brasil deve construir sua participação através do *soft power*, privilegiando alicerçar seus valores e ideias na busca da transformação do ambiente conflituoso, promovendo assim, uma nova dinâmica política, de valores e ideias, construídas pelas partes envolvidas.

Nos anos 1970 e 1980 a concentração dos estudos sobre resolução de conflitos vai para além da ameaça de uma guerra nuclear. Em conjunto passam a ser analisadas as questões das desigualdades e injustiças no cenário internacional, como também se dão os primeiros passos nos trabalhos sobre as questões ambientais (Ramsbotham *et al.*, 2005). O foco do debate se concentra na possibilidade de dois métodos de gestão de um conflito: a) resolução do conflito e b) transformação do conflito.

A lógica da transformação do conflito é a parte teórica onde se encaixa o papel do Brasil mediador. Os pressupostos de mediação do Estado brasileiro não devem buscar dar uma resposta pronta para promover a solução do conflito, e sim, utilizar de seus parâmetros de poder situacional para promover a transformação do conflito, trabalhando em cooperação com os atores conflituosos. Deste modo é importante levar em conta a afirmação de Fisas sobre o foco do método de transformação do conflito:

O paradigma da transformação dos conflitos, coloca a questão central de sua análise nas raízes profundas do conflito, *as percepções, os valores e as atitudes* dos atores. (Fisas, 2004: p.

50)

No estudo da transformação do conflito, um dos autores que irão consolidar essa vertente na década de 1990 é John Paul Lederach, cujos pressupostos sobre mediação e transformação do conflito serão vistos mais a frente neste estudo.

No mesmo período em questão, vão surgir os debates sobre o instrumento da negociação como forma de resolver os conflitos. Duas correntes terão destaque nesse debate, uma delas é o método da escola da Harvard que foca os princípios da negociação no processo de *problem-solving*¹¹, esse procedimento prioriza o resultado *win-win* em uma negociação, e baseia sua prática na distinção dos interesses e necessidades dos atores no conflito (Fisas, 2004). Essa distinção se dá através da promoção de grupos de trabalho, onde os participantes não são autoridades no Estado conflitante, mas sim, personalidades que podem influenciar o cenário político interno do Estado. Traduz a possibilidade de promover a conversação e a troca de ideias entre formadores de opinião, sem que essas sofram julgamento de valores a princípio. O propósito desta abordagem, também denominada "second track" ou "track II", não é construir outros níveis de negociação para além dos oficiais, e sim, contribuir para a clarificação das perspectivas e necessidade de cada parte do conflito e assim fortalecer as negociações oficiais (Ramsbotham

¹¹ Para saber mais sobre o método de negociação *problem-solving* e do resultado *win-win* em uma negociação consultar as obras dos autores Roger Fisher e William Ury (1981) *Getting to Yes*, como também, o texto de Terrence P. Hopmann (1995) *Two paradigms of negotiation: bargaining and problem-solving*.

et al., 2005).

A outra corrente de pensamento que surge é a que vai relacionar a negociação com a transformação do conflito¹². Seu intuito é promover uma mudança social e estrutural no cenário conflituoso, e para isso objetiva: contar não só com os meios diplomáticos oficiais de negociação (track I), como também, vai introduzir o conceito de diplomacia paralela (track II), ou seja, a participação de organismos não oficiais no processo de pacificação do conflito (Fisas, 2004).

Na percepção de um dos principais teóricos da mediação, Adam Curle, o processo de pacificação tem o intuito de promover mudanças nos relacionamentos entre as partes conflitantes, até que se chegue a um ponto onde o desenrolar do processo possa ocorrer, sendo esse mais vinculado ao desenvolvimento humano do que ao enfoque de infundir a paz através de regras imposta por um acordo (Ramsbotham et al., 2005).

Esta percepção vai implicar em resolver não só a violência direta entre as partes, ou seja, a agressão física entre elas, mais sim, buscar identificar cada foco de instabilidade interna, para conseqüentemente, trabalhar o fim de sua tensão e promover para os cidadãos um ambiente de segurança, onde suas

¹² Os principais autores que irão iniciar o desenvolvimento desta corrente são Johan Galtung e Adam Curle, estes vão centrar seus trabalhos na busca pela transformação do panorama social, promovendo assim uma mudança estrutural nos atores conflituosos. Para saber mais sobre a idéia desses autores consultar suas obras, de Johan Galtung (2004) *Transceder e Transformar: Uma Introdução ao Trabalho de Conflitos* e; de Adam Curle (1986) *In the Middle: Non-Official Mediation in Violent Conflict*.

necessidades básicas sejam supridas e seus direitos sociais, políticos e econômicos sejam respeitados.

Nos anos 1990, o campo da resolução de conflitos vai continuar trabalhando sobre o prisma da transformação do conflito, reforçando a ideia desse ser um processo a longo prazo, que envolve importantes modificações sociais, políticas e econômicas (Fisas, 2005).

Com o fim da guerra-fria, o foco da resolução de conflitos, que vai se estender até os dias atuais, será a tentativa de criar mecanismos para prevenir e transformar os conflitos. A ideia é promover uma cultura da paz¹³, que seja baseada em um conjunto de valores, atitudes, tradições, comportamentos e estilo de vida (Danielsen, 2005).

Após esta breve abordagem histórica da evolução dos processos de resolução de conflitos, o passo seguinte será o de verificar como esse modelo se constitui atualmente e de que modo a mediação e a transformação do conflito podem ser entendidas como ação prioritária.

3.2 - Modelo de ação na resolução de conflitos

De acordo com a constituição federal do Brasil de 1988, a política externa

¹³ Para ver a resolução adotada pela Assembleia Geral da ONU sobre a Cultura da Paz consultar o link <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/774/43/PDF/N9977443.pdf?OpenElement>, consultado em 23 de fevereiro de 2009.

brasileira rege suas relações internacionais em dez princípios: 1) independência nacional; 2) prevalência dos Direitos Humanos; 3) autodeterminação dos povos; 4) não-intervenção; 5) igualdade entre os Estados; 6) defesa da paz; 7) solução pacífica dos conflitos; 8) repúdio ao terrorismo e ao racismo; 9) cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, e por fim, 10) concessão de asilo político (CFB, 2009: 2).

Desta maneira, para demonstrar um modelo de resolução de conflitos, não se irá escolher uma alternativa aleatória, e sim, buscar o modelo aplicado pela ONU, pois os pilares que regem as relações internacionais do Brasil vão ao encontro dos parâmetros da Carta das Nações Unidas de 1945¹⁴, como também, para o Brasil interessa participar em processos de resolução de conflito, tanto de maneira individual, como em conjunto com esta organização. Esta interação interessa porque, de maneira individual o Brasil poderá desenvolver melhor seu poder situacional, já que suas ações partirão da sua própria concepção de valores, ideias e atitudes para conflito, sendo este Estado a fonte de referência para as partes conflitantes. Já participar em conjunto com a ONU vai legitimar outra vertente de poder demonstrada no capítulo anterior: o poder institucional. Ou seja, participar dos esforços internacionais conjuntos para a busca da paz gera para o Estado brasileiro um papel de ator atuante e respeitador do Direito Internacional, fortalecendo assim sua perspectiva de influência internacional.

¹⁴ A Carta das Nações Unidas vai demonstrar as questões sobre resolução pacífica de conflitos no seu capítulo VI. Para saber mais sobre a Carta das Nações Unidas consultar http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php, consultado em 12 de fevereiro de 2009.

Na ótica do *smart power* a atuação brasileira tem que abranger todos os setores de onde emanam o poder, assim de maneira individual o Brasil tem que buscar atuar na sua área de influência direta, ou seja, a América do Sul na busca de construir sua liderança na região. Já na atuação em conjunto com a ONU, a intenção é de reforçar sua legitimidade, como também, de construir sua influência no sistema internacional através de uma participação mais efetiva nas ações de tal instituição, sem invalidar seu objetivo de aumento de influência na América do Sul. Ao longo prazo, investir em instituições e normas globais vai preservar as ideias, valores e interesses futuros (Armitage e Nye, 2007) do Estado brasileiro.

O modelo de ação para resolução de conflitos da ONU nasce em 1992 com a "Agenda para Paz" do então secretário geral Boutros Boutros-Ghali¹⁵. A importância desse documento se erige por ser uma reestruturação da ONU diante de uma nova perspectiva de configuração do cenário internacional criada no pós guerra-fria (Hertz, 1999). Esse cenário representa para os Estados um renovado conceito de interação e influência dentro da instituição, sendo essa perspectiva sustentáculo deste estudo na importância de reafirmar a mudança do comportamento brasileiro em sua participação na ONU.

Boutros-Ghali definiu na Agenda para Paz quatro zonas de ação da ONU perante situações de conflito:

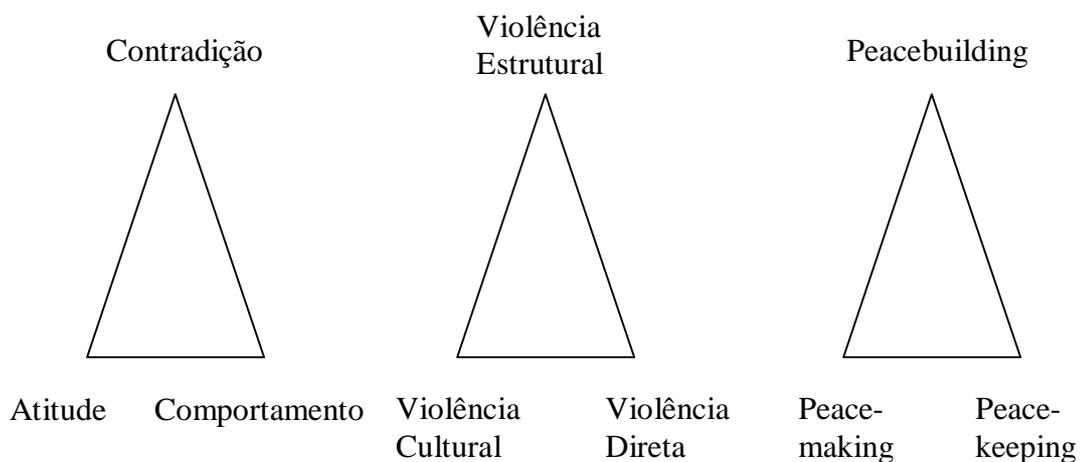
¹⁵ "An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping", A/47/277-S/24111, 17 Junho 1992, disponível em <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>, consultado em 12 de fevereiro de 2009.

- a) diplomacia preventiva: é uma ação para evitar os litígios decorrentes entre as partes, para evitar a escalada de conflitos existentes e para limitar a propagação dos mesmos quando eles ocorrerem;
- b) *peacemaking*: é a ação para trazer partes hostis ao acordo, essencialmente através de meios pacíficos, tais como os previstos no Capítulo VI da Carta das Nações Unidas;
- c) *peacekeeping*: é a implantação da presença das Nações Unidas no terreno, com o consentimento de todas as partes envolvidas, essa ação normalmente envolve militares das Nações Unidas e/ou o corpo policial e civis;
- d) *peacebuilding*: é a reconstrução de um ambiente no pós-conflito, evitando que as condições pacíficas se quebrem e as hostilidades voltem entre as partes (Boutros-Ghali, 1992).

A mediação vai ser uma ferramenta que se enquadra na tentativa de aproximar as partes do conflito para o diálogo e um possível acordo, ou seja, centra-se no *peacemaking*. Esse instrumento é de suma importância para esse estudo, já que sua proposta é fazer com o que o Estado brasileiro, através de suas ideias, valores e cultura, consiga se tornar um líder na América do Sul, e por consequência, um ator de peso no sistema internacional, por isso sugerimos que uma maior participação do Estado brasileiro em processos de *peacemaking* no espaço sul-americano fortalecerá sua aspiração de liderança nesta área, e de ator influente internacionalmente.

No entanto, neste estudo, vamos alargar a percepção de resultado na mediação, sendo esse não só a tentativa de promover o diálogo para a elaboração de um acordo que acabe com a violência, mas também, a modificação do ambiente conflituoso, ou seja, a transformação do conflito, onde as ideias e valores do Estado brasileiro podem influenciar a pacificação dos beligerantes, e servir de apoio as aspirações relatadas acima. Abordaremos esse pensamento mais adiante.

A Agenda para Paz vai se basear nas ideias do norueguês Johan Galtung¹⁶, para ele o modelo de conflito é representado da seguinte maneira:



Fonte: Ramsbotham et al., 2005.

O autor vai relacionar *peacemaking* com violência cultural e atitude, definindo violência cultural como sendo

Os aspectos da cultura, a esfera simbólica da nossa existência –

¹⁶ Para saber mais sobre as ideias que fundaram a Agenda para Paz consultar o artigo de Johan Galtung (1975) *Three approaches to peace: peacekeeping, peacemaking and peacebuilding*.

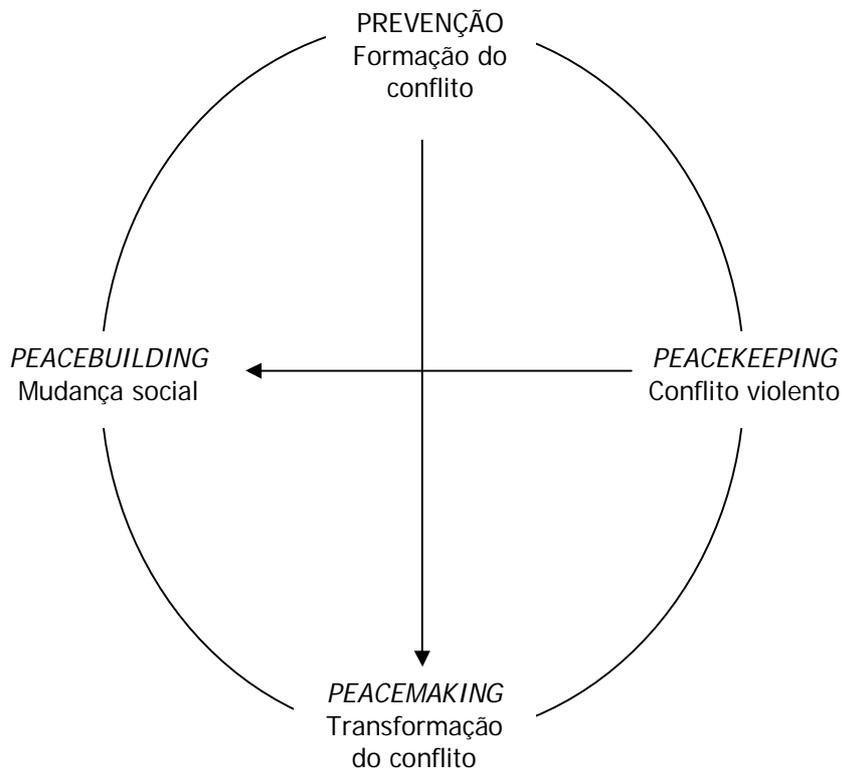
exemplificadas pela religião e ideologia, linguagem e artes, ciência empírica e formal – tudo que pode ser utilizado para legitimar e justificar as violências estrutural e direta. (Galtung, 1990: 291)

Desta maneira as atitudes incluem a percepção, correta ou incorreta, das partes sobre si mesmas e sobre o outro (Woodhouse e Duffey, 2000). Para transformar a atitude e modificar o quadro de violência cultural, os pressupostos do *peacemaking*, ou seja, suas ferramentas pacíficas de promoção do diálogo, são de reconhecida utilidade na criação de uma nova dinâmica relacional entre os atores conflitantes, como salienta Galtung quando traduz a ação do *peacemaking* como sendo “a introdução dos atores em uma nova formação da realidade, transformando suas atitudes e conjecturas” (Galtung, 1996: 103).

Assim a violência cultural será o fator que legitimará as violências direta e estrutural (Galtung, 1990). Para alterar as duas premissas de violência é preciso trabalhar a violência cultural na busca de uma paz cultural, ou seja a cooperação que fortalecerá a aceitação e relação entre todas as camadas que compõem a sociedade, e isso pode ser conquistado através da promoção do diálogo pacífico entre as partes, evitando que o conflito chegue a vias de fato, fomentando a modificação do comportamento belicoso com a anuência das partes beligerantes.

Para melhor compreender esta ideia, podemos utilizar um gráfico que vai demonstrar as fases do conflito e qual o tipo de intervenção e busca de

resultado mais exequíveis em cada fase do conflito.



Fonte: Ramsbotham et al., 2005.

Podemos constatar no gráfico, que o conflito pode ir tanto da sua formação, para o conflito violento, desse para a transformação do conflito, e por fim, uma mudança social. Ou, se pode aplicar outra dinâmica, evitando que o conflito chegue ao confronto armado, identificando a formação de um conflito e trabalhando em prol da transformação deste, assim se passaria da prevenção, para o *peacemaking*, e por fim, para o *peacebuilding* onde as raízes para uma paz duradoura seriam aprofundadas, evitando a volta do conflito.

A seguir vamos ver os pressupostos da mediação, como esta ferramenta pode ser útil para a transformação do conflito e de que maneira o Brasil pode, através de suas ideias e valores, influenciar um processo de mediação de

conflito.

3.3 - A mediação como uma ferramenta para a transformação do conflito

As ambições do Brasil na sua política externa nos últimos anos é baseada na ideia que deve ocupar um lugar especial no cenário internacional em termos político-estratégicos (Saraiva, 2007). Para isso, este estudo afirma como essencial a participação brasileira nos processos de paz, onde irá construir uma reputação sólida como ator interveniente no cenário internacional, enquanto também criando canais de acesso para suas ambições políticas junto de outros atores do sistema.

Como já foi exposto acima a ação do Estado brasileiro se dará através do exercício de mediação, ou seja, através do trabalho de promover o diálogo entre duas partes conflituosas, sendo esse papel do Brasil um tramite de facilitação entre as partes e não de propositor de soluções para o conflito. Deste modo se faz importante definir o que se entende por mediação. O conceito vai nascer de duas premissas utilizadas por Bercovitch para definir mediação. A primeira do autor Oran Young que define mediação como sendo:

Toda ação promovida por um ator que não é parte direta da crise, essa ação é desenhada para reduzir e remover problemas na relação negocial entre as partes, e depois facilitar o término da própria crise. (Young 1967 *apud* Bercovitch, 1997: 128)

A segunda premissa é de Cristopher Mitchell e diz o seguinte:

atividade intermediária realizada por um terceiro com a primeira

intenção de alcançar alguns compromissos resolutivos das questões em voga entre as partes ou, pelo menos, de romper com o comportamento conflitivo. (Mitchell 1981 *apud* Bercovitch, 1997: 128)

Esses conceitos corroboram a percepção deste trabalho, que aponta o mediador como um ator imparcial no processo de negociação entre as partes, com a intenção de facilitar o processo de contato entre os conflitantes e ao mesmo tempo produzir compromissos em questões de suma importância para o fim do comportamento conflituoso. O diferencial deste posicionamento é que o mediador não tem a intenção de sugerir uma solução para as partes, e sim de trabalhar com as vontades e interesses de ambas para produzir um resultado balanceado. Como afirma Fisas (2005: 129): “mediação é um exercício de comunicação que persegue reconciliar os interesses das partes em disputa, as ajudando a encontrar uma saída sem impor uma solução de fora para o conflito”.

No entanto o resultado que o Brasil deve visar para que consiga acabar com a violência e conquistar, para si, maior influência política, é a transformação do conflito, ou seja, a mudança da cultura belicosa que rege as relações dentro do ambiente conflituoso.

Como afirma Lederach,

Transformação do conflito é o envolvimento contínuo de uma terceira parte para mover o conflito latente para um estágio de negociação. Isso é um esforço de longo prazo que envolve o aumento do poder das partes mais fracas, a construção da confiança, desenvolvimento de habilidades e outros requisitos do

conflito para transformar uma situação de confronto em uma paz sustentável. (Wher e Lederach 1991: 96)

Neste cenário de transformação todos os atores presentes do conflito serão importantes e devem ser ouvidos para a busca da paz, ou seja, o processo mediatório transpassa horizontalmente as camadas da sociedade, buscando a conciliação não somente ao nível governamental e dos acordos, como também, da reconciliação dos elementos que compõem a sociedade.

Assim a mediação seria uma facilitação negocial conduzida por uma terceira parte, e o mediador o principal auxiliar para o alcance de um acordo voluntário entre as partes (Wher e Lederach 1991). Essa facilitação pode ser reconhecida como “mediação como processo” (Lederach 2003: 33), que inclui múltiplas regras, funções e atividades na busca da transformação do conflito.

Para construir essa mediação como processo é preciso identificar quem vai exercer o papel de mediador, ou seja, que tipo de agente pode mediar o conflito. Pode-se identificar três tipos de agentes: a) Indivíduos; b) Estados e; c) Organizações e Instituições (Schneider e Bercovitch, 2000). Para este estudo vai ser levado em consideração dois tipos de agentes, o Estado e as organizações e instituições, privilegiando assim o que se entende por uma mediação *multitrack*, ou seja, onde vários agentes irão estar envolvidos durante o processo de mediação, um ponto desenvolvido mais adiante.

Neste momento é importante compreender como o Estados e as organizações

e instituições podem atuar como mediadores. O Estado é uma das formas mais antigas de organização política e social dos indivíduos, sua capacidade de influenciar o cenário internacional é reconhecidamente eficaz, mas não só por ser Estado e, sim, por ter recursos e capacidades que aumentam seu poder na esfera internacional (Schneider e Bercovitch, 2000). Os recursos farão desse ator político um agente em potencial para ser mediador, já que para manutenção de um processo longo de transformação do conflito será preciso despendar tempo e recursos para sustentá-lo.

Um ponto importante a ressaltar sobre o Estado mediador, é que este escolhe um indivíduo para o representar na mediação, esse por sua vez é uma reconhecida figura nos meios de decisão políticos da esfera nacional (Bercovitch, 1997). Esta é uma importante referência, pois este indivíduo será o responsável por representar a imparcialidade do Estado, como também, de demonstrar quais as ideias e valores do Estado diante dos processos de resolução de conflito: é o primeiro passo para o aumento do poder situacional do agente estatal.

Outro tipo de agente pode ser representado pelas organizações e instituições internacionais. Este tipo de ator vêm tendo sua importância aumentada desde os anos 1960. Segundo Schneider e Bercovitch (2000), é possível identificar três tipos de organizações: a) grupos multilaterais *ad hoc*; b) organizações internacionais e; c) organizações transnacionais não-estatais.

Desses três agentes os mais importantes para as ambições brasileiras são as organizações internacionais e as organizações transnacionais não-estatais, visto que o Brasil pode associar-se a esses agentes durante um processo de mediação e assim ganhar maior credibilidade e confiança junto dos atores beligerantes.

As organizações internacionais já são altamente reconhecidas (i.e. ONU). Já as organizações transnacionais não-estatais são organizações que representam indivíduos com os mesmos interesses em comum (Bercovitch, 1997), e que atuam no cenário internacional com uma lógica própria que não depende da vontade dos Estados. Um exemplo desse tipo de agente é a Amnistia Internacional. Estas organizações, também denominadas organizações não governamentais – ONG's –, são importantes para o Brasil no seu papel de mediador, em razão de estarem mais próximas da população de uma região conflituosa, e por isso conhecerem mais profundamente as raízes dos problemas e as necessidades da população. O trabalho conjunto com essas organizações vai produzir um resultado de transformação do conflito mais eficaz, como também, vai associar as ideias e valores do Estado brasileiro as premissas que guiam tais instituições, promovendo assim uma maior legitimidade da atuação do Brasil.

Cabe entretanto, identificar qual o papel de cada um dos agentes mediadores supra citados, demonstrando como se configura sua inserção no conflito, e porque esses atores são complementares.

De acordo com Wehr e Lederach (1991) sempre houve a ideia que para o mediador ser eficaz ele deveria ser neutro ao conflito, acreditando que uma terceira parte neutra e imparcial traria mais legitimidade ao processo de mediação, no entanto na experiência desses autores em processos de mediação na América Central, eles vão identificar outra peculiaridade sobre o processo de pacificação, que é a necessidade de um maior comprometimento dos mediadores não só com o fim da violência, mas também, com o cenário posterior de conciliação. Ou seja, os beligerantes queriam mais que neutralidade do mediador, queriam atores em que pudessem confiar, para sentirem-se seguros na evolução pacífica de todo o processo.

Assim, para o sucesso do processo mediatório era preciso o envolvimento de dois tipos de mediadores: os *outsider-neutral* e os *insider-partial* (Wehr e Lederach, 1991). Os *outsider-neutral* são mediadores de fora do conflito, que só possuem contato direto com as partes conflitantes durante o processo de mediação, pautam sua atuação pela neutralidade e imparcialidade e não visam permanecer no território depois do processo mediatório resultar em um acordo entre as partes (Wehr e Lederach, 1991). Na resolução de um conflito, a participação exclusiva dos *outsider-partial* denota um processo negativo, pois como argumentamos acima, seu objetivo é a construção de acordo para resolver o conflito, e não a produção da transformação do ambiente conflituoso. E isso na maioria das vezes produz uma paz frágil, sendo que a possibilidade de regresso a violência é uma realidade muito possível.

Os *insider-partial* segundo Wehr e Lederach (1991) são mediadores de dentro do conflito, que conhecem as causas profundas dos embates e as maiores necessidades dentro do contexto social, ou seja, possuem uma relação de confiança com as partes do conflito. No entanto, um processo de mediação só levado a cabo pelo *insider-partial* também verá seu sucesso limitado, já que apesar de estarem conectados com as partes conflitantes, esses agentes mediadores não tem proximidade suficiente com os atores governamentais, e logo não conseguem garantir o comprometimento político necessário para a conquista da paz e transformação do conflito.

Como conclusão a essas duas prerrogativas, Wehr e Lederach (1991: 98) vão sugerir como a mediação pode ser mais eficaz na interação entre o *outsider-neutral* e o *insider-partial*: "a mediação internacional seria mais eficaz se mediadores externos e internos[...]fossem identificados".

Esse tipo de ação conjunta ficou conhecida como *multi-track diplomacy*, ou seja, quando a intervenção envolve vários tipos de agentes, sejam eles governos e atores inter-governamentais, reconhecidos como *Track I*; as ONG's, centros acadêmicos e outros atores não governamentais reconhecidos como *Track II* e; a intervenção de líderes locais e comunitários que tem seu trabalho muito ligado as ONG's como o *Track III* (Woodhouse e Duffey, 2000). O que se verá é uma superação da diplomacia tradicional, mais próxima dos centros de poder, para privilegiar o contacto com as instituições acadêmicas e as ONG's, promovendo um maior e melhor conhecimento das

peculiaridades do conflito.

Como afirma Moita e Moita:

Ficou mesmo consagrado a expressão 'multi-track diplomacy', que articula com a flexibilidade de factores distintos e complementares, impondo-se no plano da resolução de conflitos, abrindo trilhos alternativos no sentido da paz. Emerge assim uma diplomacia paralela, de alguma forma 'semi-privada' que, contando ainda com uma base logística na retaguarda, normalmente associada a um governo sem interesses no conflito, ganha pelo carácter informal e neutro que imprime aos processos de mediação em que se envolve. O caso da Noruega, que se tem vindo a afirmar como um reforço valioso na feitura da paz, é um dos melhores exemplos dessa sinergia conseguida com a discrição e a flexibilidade dos meios não governamentais, associadas à imparcialidade que caracteriza já a presença da potência escandinava nas relações internacionais. (Moita e Moita; 2004: 3)

Este tipo de comportamento do mediador vai transformar sua aura de poder, de uma percepção de imposição e coerção associada ao que se chamou de *hard power* no capítulo anterior, para uma noção de cooperação, legitimidade e persuasão associada ao *soft power* (Ramsbotham et al., 2005). Consequentemente, esse comportamento *soft power* do poder do mediador vai gerar o que se pode denominar de poder integrativo, ou seja, que estará associado a persuasão e transformação do cenário conflituoso a longo prazo, produzindo um entendimento de que "juntos podemos fazer coisas que sejam boas para todos nós" (Ramsbotham et al., 2005: 20). Para esse estudo, estas premissas são importantes pois podemos identificar o papel mediador que o Estado brasileiro deve ocupar e, também determinar qual a influência que essa participação exerceria na criação da liderança política do Brasil.

Nos processos de mediação nos quais o Brasil estará presente, sua posição deve ser de *outsider-neutral*, trabalhando junto das esferas governamentais para o alcance e cumprimento do acordo. Em conjunto, o Brasil deve apoiar e trabalhar com as ONG's que seriam os *insider-partial*, que estariam construindo a pacificação dentro das camadas da sociedade, enquanto o Brasil trabalharia na esfera dos compromissos políticos. Um trabalho conjunto de mediação, e ao mesmo tempo um trabalho de facilitador do Brasil, dando apoio e recursos para que o processo seja mantido pelo tempo que for necessário para a construção de uma paz sustentável.

Para as ambições do Brasil como um líder essa dinâmica mediadora é eficiente, pois vai abrir espaço para que tanto ao nível governamental como ao nível da sociedade, este Estado possa trabalhar com a inserção de seus valores, ideias e cultura, não através de uma imposição, mas de uma identificação dos atores com sua postura, da construção de um poder integrativo.

No quadro teórico demonstrado no capítulo anterior, a política integrativa vai ao mesmo tempo promover as ações de *soft power* do Brasil, como também fortalecer o eixo situacional do *smart power*, já que cooperação, legitimidade e persuasão não podem ser conquistadas pela força ou imposição, mas sim pela disseminação das ideias, valores e cultura do Estado brasileiro.

Um Estado que se utiliza de maneira eficaz do poder integrativo através da

participação em processos de paz é a Noruega. O diferencial deste ator é a prática de uma política inovadora e original, com a proposta de promover uma maior interação entre o Estado e organizações não estatais nos processos de resolução de conflitos. Com esse comportamento a Noruega maximizou a possibilidade de sucesso nos processos de paz e estabeleceu um novo parâmetro de atuação estatal. Como consequência desse processo, a Noruega criou para si canais de influência junto das superpotências, onde, de maneira eficaz, pode promover sua política de interesse nacional (Mezzaroba e Pinto, 2008).

A seguir vamos ver quais os caminhos políticos que a Noruega seguiu para alcançar essa posição, e como esses podem servir de inspiração para o Brasil.

3.4 – Brasil: princípios jurídicos para a construção de uma política de participação em processos de resolução de conflitos

Para que as ideias, valores e cultura brasileira possam servir de ferramenta para influenciar outros atores, é imprescindível que na esfera interna os valores e ideias sejam legitimados nos documentos mais importantes que guiam todo o sistema de governo. Só dessa maneira será possível defender tais características externamente na certeza das mesmas serem a linha mestra que conduz a política brasileira.

Como já foi mencionado anteriormente, as relações internacionais brasileiras são regidas por dez princípios constitucionais; mas para que possamos

compreender a importância e eficácia desses elementos, precisamos identificar qual a função da Constituição e qual é a importância de seus princípios. A Constituição é reconhecidamente a lei fundamental de um Estado, mas sua função é mais profunda do que somente ser tida como lei máxima. Segundo Carvalho (2008: 280) a

Constituição é vocacionada para a estabilidade e para a dinamicidade, dando abertura para captar as mudanças da vida política e social.[...] não é somente a lei fundamental do Estado, mas a lei fundamental da sociedade, devendo estabelecer não só a conformação política do Estado, como também os princípios relevantes para uma sociedade aberta.

Como complemento a essa visão, Riva de Freitas¹⁷ (2009) diz que, mesmo contendo muitos ou poucos artigos, há duas premissas que toda Constituição deve incluir: os Direitos Humanos Fundamentais e a regulação do Poder do Estado.

Levando em consideração as afirmações acima, a atual Constituição Federal do Brasil¹⁸ (CFB) produzida em 1988 vai corroborar tais pensamentos, estabelencendo algo mais do que um conjunto de normas, e sim um leque de características que definem o Estado brasileiro e seu poder, e que guiam suas

¹⁷ Para consultar entrevista com a Doutora Riva Sobrado de Freitas verificar os anexos deste estudo.

¹⁸ A atual Constituição brasileira é fruto da Assembléia Nacional Constituinte, formada por deputados federais e senadores, em 1987. Esta foi a primeira criada após o fim do regime ditatorial militar vivido no Brasil entre 1964 e 1985. Sua primeira revisão foi feita em 1993, de acordo com o artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitória. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é composta, até dados de dezembro de 2008, por 250 artigos dispostos em IX Títulos e por 57 emendas constitucionais, que servem para alterar o conteúdo da carta constitucional. Para saber mais sobre o tema consultar renomados constitucionalistas brasileiros como: José Afonso da Silva, Celso Ribeiro Bastos, Manuel Gonçalves Ferreira Filho, além das obras que comentam a constituição de autoria de Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery.

ações mediante o respeito aos Direitos Humanos Fundamentais. Essas características podem ser vistas em seu preâmbulo, onde a CFB estabelece como premissas instituir ao Brasil o Estado Democrático, a sociedade pluralista, fixando a ordem internacional como base para solução pacífica de controvérsias e, por fim, instituindo a república federativa como meio de organização (Melo, 2008).

Os princípios constitucionais vão estar contidos, preponderantemente, no início da CFB, servindo como valor capaz de guiar a interpretação da Constituição e de todo o ordenamento jurídico brasileiro. Sendo os princípios que guiam as relações internacionais do Brasil, cabe aqui uma definição mais precisa de tal elemento constitucional, para que assim possamos identificar como as políticas públicas emanam deste conteúdo.

Para Miguel Reale nas ciências em geral os princípios terão o seguinte significado

Verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou garantia de certezas a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos a dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições que, apesar de não serem evidentes ou resultante de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários. (Reale, 1986: 60)

Bandeira de Mello será mais incisivo na tradução do princípio dentro do Direito

Mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata

compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. (Bandeira de Mello, 1994: 450)

Para a CFB de 1988, Riva de Freitas vai definir seus princípios como sendo elementos que “traduzem de maneira abstrata os valores adotados por essa sociedade, não descrevem de maneira concreta nenhuma norma de conduta” (Freitas, 2009: 2). Assim poderemos perceber que os princípios constitucionais da CFB de 1988 são elementos guias onde as normas irão buscar sua legitimidade, ao mesmo tempo que toda política pública do Brasil, nascerá de acordo com esses preceitos, caso contrário não terão validade.

Feito um quadro conceitual, cabe analisar agora o artigo 4º da CFB de 1988 e compreender seus elementos e sua importância para a participação do Brasil em mediações internacionais e da legitimação de sua posição de líder regional. O artigo 4º da CFB de 1988 é composto por dez princípios e um parágrafo único, e vai tratar relativamente como o Brasil deve se reger em suas relações internacionais. O artigo diz o seguinte:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I – independência nacional;
- II – prevalência dos direitos humanos;
- III – autodeterminação dos povos;
- IV – não-intervenção;

V – igualdade entre os Estados;

VI – defesa da paz;

VII – solução pacífica dos conflitos;

VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade

X – concessão de asilo político;

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações. (CFB, 2009: 2)

Na análise do conteúdo de tal artigo constitucional pode-se observar a conformidade com a tradição político-diplomática democrática e pacífica do Brasil, ressaltando que a explicitação em texto constitucional evidencia a determinação brasileira em demonstrar seu interesse em manter e construir uma interação mais sólida com os demais Estados do sistema internacional (Almeida, 1989).

Os princípios VI e VII são vistos, neste estudo, como os mais relevantes na construção e legitimação do papel do Brasil como mediador, pois trazem para a base ideológica da legislação brasileira um comprometimento internacional com a busca da paz e com a resolução pacífica do conflito, cabendo ao governo dentro da essência destes dois princípios, elaborar políticas públicas

que fortaleçam a participação mais efetiva e direta nestas questões em âmbito internacional. Todavia, os outros princípios não terão sua importância diminuída, já que todos se inter-relacionam, e em conjunto vão fortalecer o pilar situacional de poder do Brasil.

O princípio VI – defesa da paz – vai ter relevância no papel mediador do Brasil pela sua abrangência em entender o que é defesa da paz, ou seja, cabe ao governo interpretar a realidade internacional e através dessa se pronunciar sobre sua ameaça a paz. Dessa maneira será possível construir políticas públicas coerentes com a realidade de cada momento, sendo o Brasil preciso e rápido em dar uma resposta as ameaças da paz, o que vai aumentar a percepção de suas ações e comprometimento internacionais.

Como afirma Dallari sobre o princípio VI

não se trata apenas de procurar construir, sob uma ótica geopolítica de operacionalização de um sistema de relações internacionais, um quadro principiológico de referência, bem como um conjunto de mecanismos voltados para a superação de situações de conflito determinadas.[...]Passou a se impor a necessidade permanente de oxigenação de um sistema de relações internacionais capaz de operar, sob uma ótica ecopolítica, a perspectiva de inviabilização, por atenuação, das situações potenciais de conflito, ou, pelo menos, a perspectiva da atenuação da carga destrutiva inerente a situações de conflito potenciais ou em curso. (Dallari, 1994: 172)

No princípio VII – solução pacífica dos conflitos – sua relevância é a afirmação do pressuposto pacífico para solução de conflitos. Apesar de não parecer tão abrangente como o anterior, esse ponto vai legitimar a mediação como forma

reconhecidamente pacífica de resolução de um conflito. Pelo fato de não determinar quais são os meios pacíficos, o princípio vai possibilitar ao Brasil reconhecer e apoiar uma gama de soluções pacíficas de conflito reconhecidas ao nível internacional, podendo se utilizar desses meios para sua própria ação isolada, como para a corroboração junto dos organismos internacionais que os promovem.

Segundo Ferreira (1989) o direito internacional propõe, dentro dos meios pacíficos de soluções de conflito, duas vertentes: a) uma de caráter não jurisdicional que engloba negociações diretas, congressos, conferências, bons ofícios, mediação, consulta e conciliação e; b) de caráter jurisdicional que engloba arbitragem, recurso à Justiça Internacional, comissões de inquérito e conciliação e comissões mistas. Esta definição é importante para que percebamos que pacífico significa também não-violento, ou seja, meio que não cause danos colaterais aos atores beligerantes, nem que utilize da coerção para fazê-los chegar a uma solução do embate (i.e. embargos econômicos, bloqueios).

Para Dallari (1994) o Brasil busca soluções não-violentas, que se escusa de infligir traços coativos a sua ação. Pois, como já vimos acima, os princípios são complementares e agir coercivamente, mesmo que seja através de atitude de violência indireta, seria contra outros princípios constitucionais como a prevalência dos Direitos Humanos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. Essa disposição a uma atitude de não coação,

vai reforçar o traço político de *soft power* tão importante para o Brasil na edificação de sua liderança na América do Sul e de seu papel ativo no ambiente internacional. É uma nova maneira de interagir que favorece a cooperação ao invés do embate, seja ele por meios violentos ou não.

Outro ponto importante do artigo 4º é o parágrafo único, que traça claramente o objetivo de aproximar o Brasil das nações da América Latina.

Como debate Dallari

mais que um princípio genérico normatizador da postura internacional do Brasil, os comentaristas têm identificado no dispositivo em tela a condição de simples regra voltada para a explicitação de um objetivo programático almejado pelo País. (Dallari, 1994: 183)

O parágrafo único é relevante para este estudo, pois sua concepção reforça a idéia de uma política voltada para a cooperação e interação com a América do Sul e Latina. Apesar de incisivo nos âmbitos onde a integração deve ocorrer, o princípio não norteia como esta deve proceder, sendo isso de extrema utilidade para que uma política pública de preceitos para integração possa ser criada nos parâmetros do *smart power* e de uma cooperação forte, porém, sem limitar a soberania dos agentes estatais.

Ao traçar a base jurídica do Estado brasileiro para a regência de suas relações exteriores, cabe pensar quais os pontos necessários para elaborar políticas públicas que fortaleçam a participação mediadora do Brasil, e ao mesmo tempo, criem a esse Estado uma aura de liderança regional e fortifiquem seu

papel interveniente no cenário internacional. A intenção dessas políticas públicas é mais do que legitimar a participação externa brasileira, é também objetivo cooptar parceiros, fazendo com que partilhem deste Estado seus valores e ideias, e que utilizem-se desses para sua própria ação política, e criar elos de ligação do Brasil junto dos grandes Estados decisores mundiais.

Um bom exemplo de políticas públicas voltadas para a resolução de conflitos, e principalmente a mediação com objetivo na transformação do conflito, são os parâmetros políticos da Noruega e de sua política para paz. Esta pode servir de inspiração para que o Brasil crie seus próprios parâmetros de ação e construa sua inserção internacional de maneira sólida e eficaz.

De acordo com Cravo (2005) a Noruega especializou-se, nos últimos anos, no apoio a transições pacíficas em países em conflito. Este tipo de ação virou uma prioridade da política externa deste Estado, chegando a desenvolver um “modelo” de participação nos processos de paz que tem como pilares básicos a cooperação entre autoridades governamentais e organizações civis. Esta atuação é construída com o intuito de promover a paz, a reconciliação e o desenvolvimento refletidos nos pressupostos da solidariedade humana e no respeito aos valores individuais (Johansen, 2006).

Para atingir os propósitos acima citados, a Noruega vai desenvolver políticas públicas conceituais, com objetivo de justificar a importância da intervenção como forma de prevenir e resolver conflitos armados, como afirma o próprio

ministério dos negócios estrangeiros da Noruega (MNEN) “o intuito é garantir a paz e a segurança internacionais, assumindo ser essa uma responsabilidade de toda a comunidade internacional e não só da ONU” (MNEN, 2007).

No intuito de assumir uma responsabilidade pública maior, a Noruega vai criar sucessivas políticas que vão sustentar a sua participação em resolução de conflitos, essas políticas são: a política de engajamento e a política para a paz. Essas duas premissas vão gerar um modelo norueguês de atuação em resolução de conflitos (Mezzaroba e Pinto, 2008).

A política de engajamento foi alicerçada em cinco pressupostos: a) os conflitos não são isolados, e a tendência é se espalhar se não houver envolvimento da comunidade internacional; b) auxiliando os Estados conflituosos, o país estará se auto-ajudando, já que conflitos locais tendem a gerar reflexos globais; c) se recursos militares forem necessários, eles devem ser utilizados a partir de um plano político e econômico que vise a restauração sistêmica dos Estados envolvidos; d) o uso do *soft power* deve prevalecer sobre o *hard power*; e) todo Estado tem direito de se proteger diante de possíveis ameaças terroristas, desde que considere as consequências que tal proteção pode gerar no sistema internacional (Store, 2007).

A afirmação destes pressupostos é a concretização de uma política de governo para a atuação em prol da paz, uma política que vai trespassar horizontalmente todo o governo da Noruega, se tornando uma política de

Estado, que prevalece não importando as mudanças dos agentes políticos locais. Esse tipo de percepção é uma das primeiras medidas que o Estado brasileiro deve criar para si no intuito de ser um mediador reconhecido no cenário regional, ou seja, é preciso criar uma política de Estado, que se alicerce na CFB e estabeleça um comportamento contínuo de participação e propósito. Essa política de Estado precisa ser edificada de maneira a evitar que uma mudança de governo mude os pressupostos da política externa do Brasil, pois tal alteração geraria desconfiança nos atores regionais e internacionais, como também, enfraqueceria qualquer ação prolongada em um conflito e na sua transformação.

Outro ponto relevante desta política é que ela ressalta os poderes estrutural, institucional e situacional da Noruega, afirmando que todos podem ser usados, se necessários forem. Isso demonstra uma construção do poder alicerçado no *smart power*, o que também serve de inspiração para a proposta teórica de construção do poder feita para o Brasil no capítulo anterior.

A política de engajamento vai resultar no alicerce de uma política para paz, que vai ter como pilares de sustentação três pontos: 1) o fortalecimento do direito internacional; 2) desenvolvimento de parcerias com outros atores do sistema político internacional e; 3) promoção da paz e do desenvolvimento em locais que a Noruega atue como parte interveniente. Para que essa política não se torne apenas uma linha de ação externa, sem resultados concretos o

governo norueguês vai fundamentá-la em seis pontos: 1) Consistência – ou seja, esforços prolongados ao longo de diferentes governos; 2) Vasta abordagem dos esforços de paz, através de amplos acordos políticos entre as partes conflitantes; 3) Interação entre assistência humanitária, cooperação para o desenvolvimento e esforços de paz; 4) Cooperação com organizações não-estatais e institutos de pesquisa noruegueses, aos quais cabe instigar e promover o envolvimento da Noruega em processos de paz; 5) Reproduzir os valores noruegueses em processos de paz, enfatizando suas características de imparcialidade, embora sem neutralidade em questões como violações dos Direitos Humanos e do Direito Humanitário consagrados internacionalmente, e; 6) Relevância da cooperação internacional entre os mais diversos atores políticos (Store, 2007).

Essa abordagem vai ao encontro de pontos importantes definidos no capítulo anterior sobre o *smart power*, traduzida na definição de linhas de ação política concreta que vão alicerçar os poderes situacional e institucional de um Estado. Esse contexto cabe de inspiração ao Brasil para criar uma lógica de ação, que ao mesmo tempo legitime sua participação, eleve seu compromisso com os pressupostos do Direito Internacional e crie para si a possibilidade de através do seu *soft power*, produzir políticas concretas que vão diferenciá-lo junto aos atores conflitantes. Se prestarmos atenção aos fundamentos 4 e 5, veremos que são meios idôneos e sofisticados de criar políticas, uma percepção de ideias e objetivos comuns, construídos não só pelo governo mas por meios acadêmicos, que vai demonstrar aos outros atores o fato de que os objetivos

brasileiros estão intimamente ligados ao compromisso do respeito pelos Direitos Humanos, a produção de um conhecimento científico independente e a busca por novas maneiras de cooperação entre os atores internacionais. Essa percepção pode facilitar que tais Estados vejam como positivas as atividades brasileiras, e as reproduzam para si.

Dessas duas políticas da Noruega vai nascer o “modelo norueguês” para interagir diante de um conflito, esse vai identificar os momentos em que a atuação deste Estado será útil, e quais as características básicas de sua participação. Segundo o MNEN (2007) existem três momentos para atuar em um conflito: a) apoio ao processo de negociação entre as partes; b) apoio aos mecanismos de monitoração para garantir o cumprimento dos compromissos negociados, e; c) apoio as medidas urgentes de reconstrução das zonas devastadas pelo conflito. Já as características do “modelo norueguês” são divididas em seis pontos: 1) ser um facilitador paciente; 2) disponibilidade de recursos; 3) cooperação com ONG´s nacionais e internacionais; 4) interação entre diplomacia e a assistência humanitária, bem como entre governo e atores não-governamentais; 5) caráter imparcial e; 6) relações de proximidade com importantes e reconhecidos atores internacionais (Hassen-Bauer 2005: 4-5).

Como afirmam Mezzaroba e Pinto (2008) as características do chamado “modelo norueguês” levam este Estado a ser considerado um facilitador da

paz¹⁹ nas situações de conflitos e está levando a Noruega a se tornar uma referência mundial nesta área. Esse modelo vai exaltar dois pontos teóricos analisados neste estudo, primeiro uma ação voltada não só para a mediação e resolução do conflito, mas sim um esforço na transformação do conflito, e em segundo o reforço de uma visão neo-institucionalista que vai cooperar com os atores internacionais não-governamentais, mas ao mesmo tempo, vai reforçar a proponderância e responsabilidade do ator Estado na manutenção da paz e segurança internacionais. Como afirma Hanssen-Bauer (2005: 4), “as regras da Noruega como facilitador da paz seguem um longa tradição de suporte dos mandatos para paz e segurança da ONU, construindo para si uma tradição de ação humanitária e cooperação para o desenvolvimento”. Mas com afirma o ministro dos negócios estrangeiros norueguês Store (2007), “nos conflitos onde a ONU se revela ineficaz em desempenhar seu papel, a Noruega pode fazer a diferença”.

Para o Brasil interessa compreender a lógica da ação política da Noruega e buscar aplicá-la a si, desenvolvendo suas próprias políticas públicas voltadas para uma maior participação deste Estado em resolução de conflitos, tendo em vista não só os gerir, mas ser um ator que busca a transformação do conflito. A ideia é que o Brasil procure inserir em cada política pública voltada para paz sua percepção e ideias sobre o mundo, de maneira que essas sejam reconhecidas como apoiantes do Direito Internacional, focadas na busca da

¹⁹ Na literatura específica sobre estudo para paz em língua inglesa o termo facilitador da paz aparece como *peace broker*.

paz e segurança internacionais e apoiada no interesse do todo e não dos interesses nacionais brasileiros.

A participação da Noruega tem sucesso porque compreende que sua própria segurança depende da inexistência de conflitos armados em qualquer parte do mundo e do fortalecimento da segurança internacional (Mezzaroba e Pinto, 2008). Entendendo que para isso é preciso formar novas instituições viáveis e de instrumentos de boa governança, com legitimidade para promover a distribuição igualitária do poder político e econômico, sendo essas condições imprescindíveis para evitar o (re)aparecimento de conflitos de proporções ingerenciáveis (Store, 2007). Procurar inspiração nesses pontos pode fazer do Brasil um reconhecido ator na resolução de conflitos no âmbito regional e até mundial, como também, consegue para si a aura de líder que busca a cooperação e satisfação da necessidade do todo e não impor a sua vontade de maneira coerciva.

3.5 - Benefícios de participar como ator ativo em processos de paz

De acordo com a história vê-se que nenhum Estado participa da vida política internacional, seja em que âmbito for, sem que essa participação traga para si algum benefício. Para a Noruega não é diferente, sua contribuição para a construção da paz em regiões conflituosas não é algo meramente altruísta. Cada participação representa para este Estado uma janela de oportunidade para projectar-se na comunidade internacional como uma “potência moral” (Cravo, 2005).

Para o Brasil se coloca a mesma questão, sua participação não será meramente altruísta, já que sendo Estado esse ator tem interesses nacionais próprios. A relevância aqui é, como se disse no capítulo anterior, que ao invés de buscar ganhos relativos o Brasil busque ganhos absolutos, que abra canais de comunicação e inserção do seu interesse nacional, mas que esse interesse seja construído em pilares de identificação dos interesses comuns, no apoio a cooperação. Essa inserção diferenciada mais a visão de ganhos absolutos, podem servir aos interesses do Brasil a liderança regional, já que ter outros Estados reconhecendo no Brasil a possibilidade de inserção para si, faz com que esses apoiem e entendam a política brasileira, como sendo uma mais valia para si mesmos.

Mais uma vez a Noruega pode ser uma inspiração para o Brasil. Na prática, a política norueguesa se destaca por adotar duas estratégias complementares a sua atuação em processos de paz, como argumenta Matlary²⁰ em entrevista cedida a *medill news*, a primeira estratégia consiste na busca pela Noruega do caminho para chegar ao centro das decisões mundiais (Greer, 2003). Assumindo um papel de facilitador na resolução de conflitos em regiões periféricas, esta ação do Estado norueguês lhe dá destaque pela singularidade e originalidade junto aos espaços decisórios mundiais. Matlary traduz esse argumento da seguinte forma “para a Noruega, o caminho até Bruxelas (a sede da União Europeia) passa através de lugares como a Colômbia” (Greer,

²⁰ Professora Doutora Janne Haaland Matlary, cientista política com especialidades em política energética, política de segurança e direitos humanos no âmbito internacional, é professora de ciências políticas da Universidade de Oslo.

2003).

A segunda estratégia é comentada pelo pesquisador Tonnesson do PRIO²¹, e é uma consequência da primeira. Tal estratégia consiste na possibilidade dos diplomatas noruegueses de aproveitarem dos canais de diálogo criados com as potências decisórias mundiais, através da ação singular da Noruega nos processos de paz, para tratar de assuntos de interesse nacional noruegueses (Greer, 2003).

Em citação a Jan Petersen, antigo ministro dos negócios estrangeiros da Noruega, Bruni (2002) vai dizer que o Estado norueguês ganha acesso através de sua participação nas mesas de negociação, elevando sua utilidade e relevância junto as grandes potências mundiais, e concretiza a ideia afirmando que a privilegiada penetração da Noruega como monitor nos processos eleitorais em África, foi de suma importância para abrir algumas portas junto a União Europeia (UE), pois ao mesmo tempo que a Noruega conversou com a UE sobre eleições na África, pode também abrir espaço para colocar na mesa de conversação seu interesse na comercialização de peixe para dentro do espaço europeu (Bruni, 2002).

Na meta do Estado brasileiro de ser um ator relevante tanto no âmbito regional como no internacional, essa vertente de influência gerada pela

²¹ PRIO é a sigla do International Peace Research Institute, Oslo. Para obter mais informação sobre o instituto e suas área de pesquisa acessar o site <http://www.prio.no>.

participação em processos de paz não pode ser ignorada. O reconhecimento virá tanto de uma ação pro-ativa, ou seja, de um reconhecimento da utilidade das políticas públicas brasileiras para a resolução de conflitos e manutenção da paz e segurança internacionais, o que lhe trará maior inserção junto dos centros de decisão mundiais. Como também, uma vez inserido nesses centros de decisão, o Brasil possa utilizar esses novos canais de diálogo para trabalhar assuntos de interesse nacional, como o comércio de suas *commodities* e sua tecnologia para produção de combustíveis renováveis e não poluentes, como também, assuntos de interesse regional, elevando as necessidades da América do Sul e Latina aos mais altos foros de discussão, podendo tornar-se assim em um representante, e possivelmente, líder dos Estados da região.

Depois de vermos uma concepção teórica da construção do poder do Estado e de como a participação em processos de paz e resolução de conflitos pode ser útil para maximizar esse poder, cabe agora analisar as linhas da política externa do Brasil e evidenciar se corroboram com as premissas iniciais deste estudo, e para identificarmos um caso real, vamos analisar a mediação feita pelo Brasil, em conjunto com EUA, Chile e Argentina, no conflito entre Peru e Equador.

4. A política externa do Brasil

Analisar o tema das intenções de liderança brasileira na América do Sul e sua busca de inserção na política mundial significa, ao mesmo tempo, analisar as bases da política externa traçada pelo Itamaraty²² ao longo da história. Neste contexto é possível identificar uma realidade da política externa brasileira que trabalha em duas frentes: uma primeira subordinada unilateralmente as grandes potências e, uma segunda que busca autonomia, nem sempre de aspecto independente, do Brasil frente as grandes potências mundiais (Vizentini, 2003). Esta dicotomia vai permear toda a política externa brasileira, e vai criar para este Estado avanços e retrocessos que são determinantes para compreender sua realidade atual, abordaremos esta questão, com maior detalhamento, mais a frente neste estudo.

Frente a constatação acima se faz importante neste capítulo compreender quais são os propósitos que movem a política externa do Brasil ao longo dos tempos, e como essa foi útil para o desenvolvimento e construção do país, tanto internamente, como no âmbito externo.

Primeiramente será necessário conceituar política externa e qual sua importância para um Estado. Segundo Cervo e Bueno (2008: 11)

²² Itamaraty é o nome pelo qual é comumente denominado o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, isso vai se originar da instalação deste Ministério no Palácio do Itamaraty em Brasília, a capital federal do Brasil. Para mais informações sobre esse ministério acessar <http://www.mre.gov.br/>.

A política exterior correspondeu, nos dois últimos séculos, a um dos instrumentos com que os governos afetaram o destino de seus povos, mantendo a paz ou fazendo a guerra, administrando os conflitos ou a cooperação, estabelecendo resultados de crescimento e de desenvolvimento ou atraso e dependência.

De acordo com esta definição, vemos que a política externa será determinante não só na ação externa de um Estado, mas ao mesmo tempo, na formação, definição e desenvolvimento interno que este irá alcançar. No caso do Brasil, essa realidade não é diferente. Segundo Vizontini (2003: 9)

As transformações vividas pelo mundo e as políticas implementadas pelo Brasil para definir sua inserção no cenário internacional, embora pareçam constituir apenas um pano de fundo distante para os temas que compõem a agenda social e política cotidiana do país, na verdade geram um enorme impacto na vida da população.[...]a definição do nosso espaço internacional influencia decisivamente na própria possibilidade de implementarmos um projeto nacional de desenvolvimento com justiça social, e vice-versa.

Assim, política externa e interna, são fatores congruentes que visam introduzir o Estado em um cenário de desenvolvimento pensado pelos seus governantes como perfeito para sua evolução. Interessa então debater a ideia sobre o que significa este desenvolvimento, e qual o impacto que este terá na sociedade nacional e nos parceiros internacionais, evitando que devido a tais políticas o Estado seja mais rechaçado do que admirado na esfera interna, e principalmente, na externa. É destas políticas, que chamamos no capítulo anterior de políticas públicas, que irá brotar o *soft power* do Brasil, fortalecendo seu poder situacional e alicerçando o que se determinou no primeiro capítulo de *smart power*.

A seguir neste capítulo, se irá abordar uma linha histórica da política externa

do Brasil desde sua independência até os dias atuais, concentrando a atenção deste estudo, principalmente, nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luís Inácio Lula da Silva (Lula), onde notoriamente se verifica uma mudança de paradigma na ação externa do Estado brasileiro. Nessa linha histórica o fator mais importante a ser debatido é a compreensão que o Estado terá de sua segurança e defesa, e de como esse entendimento influencia a sua política externa e sua inserção internacional.

Por último, se irá verificar o processo de resolução do conflito entre Peru e Equador, no qual o Brasil participou ativamente, e analisar como essa participação aumentou o prestígio e inserção brasileira no âmbito internacional, e se as políticas brasileiras aplicadas a esse processo se enquadram na idéia de poder situacional como forma de construir e alicerçar a liderança brasileira na região do cone sul da América.

4.1 - Política Externa do Brasil: suas premissas e metas

A identificação das premissas e metas que permearam a política externa do Brasil desde sua independência não é apenas um rico exercício histórico, esta clarificação vai servir para mostrar os laços de dependência pós-1822²³, que ficaram com a metrópole e com o próprio sistema de exploração comercial promovido por esta, o que por fim, vai servir de pano de fundo para as

²³ A independência do Brasil foi proclamada pelo então príncipe regente do Brasil, o português, Dom Pedro (Pedro V de Portugal) em 07 de setembro de 1822, sendo este em 1º de dezembro do mesmo ano coroado como imperador do Brasil e recebendo o título de Dom Pedro I. Para saber mais sobre esse assunto consultar Sérgio Buarque de Holanda (1969) *Raízes do Brasil*; Maria Yedda Linhares (1988) *História Geral do Brasil*.

políticas brasileiras, em todos os setores do Estado no século XX. Esta linha histórica será demonstrada através de períodos relevantes da política brasileira, onde se poderá verificar qual caminho foi seguido pela política externa para o desenvolvimento e inserção internacional do Brasil.

4.1.2 - Alinhamento vs. Autonomia

Durante todo o estudo da política externa brasileira, a nuance mais evidente que se pode constatar, é uma grande movimentação da vontade política nacional entre a posição de estar alinhada a potência hegemônica do período, ou buscar a autonomia com intuito de criar uma identidade política própria. Desde da independência essa será a realidade política nacional, trazendo, como já dito antes, benefícios e prejuízos ao desenvolvimento e inserção internacional do Brasil.

Essas duas posições terão ao longo do tempo várias características, não se mantendo somente no pólo do alinhamento irrestrito ou da autonomia total. Muito pelo contrário, todo o cenário de desenvolvimento pós-período colônial vai demonstrar uma grande dependência e necessidade, da economia e política brasileiras, por recursos advindos das potências hegemônicas, mas também, vai demonstrar a vontade de se construir como Estado soberano e estruturalmente capaz de se auto-prover e influenciar o cenário internacional.

Como se pode constatar no comentário a seguir:

A questão do grau da autonomia política foi, desde a Independência e durante a República, um eixo central do debate sobre a política externa. Assim, a busca de uma relação de "amizade" com os

Estados Unidos e uma estratégia de “autonomia pela participação” (a manutenção da “margem de manobra” com a ampliação da interdependência econômica) são marcas que remetem às “escolas diplomáticas” de Rio Branco (1902-1912) e de Aranha (1938-1943). Por outro lado, a idéia de que se deve defender a soberania e os “interesses nacionais”, mesmo criando conflitos potenciais com os Estados Unidos, é clara na tradição da “política externa independente”, de San Tiago Dantas (1961-1963), reiterada por Azeredo da Silveira. (Vigevani e Cepaluni, 2007: 276)

Assim desde fins do século XIX até os dias atuais, vamos ver uma política externa brasileira ou voltada para o alinhamento direito ao poder hegemônico, ou para um processo de barganha definido como autonomia pela participação, e ainda para tentativas de total autonomia frente aos poderes hegemônicos. Traçando uma linha histórica geral, podemos demonstrar três fases da política externa brasileira: uma primeira onde a formação social e política do Brasil se dá pela influência e subordinação colonial (i.e. hegemonia de Portugal), um segundo momento que vai se dar com o início do século XX e que se caracteriza pela virada do interesse nacional para os EUA, deixando de lado as potências européias (i.e. Portugal e Grã-Bretanha), e por último o período iniciado no fim da década de 1950 e que perdura até hoje que vai buscar novos espaço de mundialização e multilateralização (Vizentini, 2007).

Essas fases históricas determinaram o tipo de inserção internacional do Brasil e, de acordo com o quadro teórico traçado neste estudo, a determinação de que tipo de poder se privilegiou construir, o estrutural, o institucional ou o situacional. Como aponta Cervo (2003: 9)

as relações internacionais do Brasil deram origem a quatro paradigmas: o liberal-conservador que se estende do século XIX a

1930, o Estado desenvolvimentista, entre 1930 e 1989, e o Estado normal e o Estado logístico²⁴, sendo que os três últimos coexistem e integram o modelo brasileiro de relações internacionais de 1990 a nossos dias.

Nestas informações se pode identificar que o poder estrutural vai ser mais desenvolvido no Estado desenvolvimentista e logístico, já que o intuito neste cenário é privilegiar a fundação estrutural da indústria e economia estatal, o poder institucional vai ser desenvolvido em todos os modelos de ação, mas com afinco maior no Estado normal, que vai atribuir-se um papel de participante nas instituições internacionais, mas não como ator principal, e o poder situacional que será fortalecido somente no Estado logístico, onde a ideia é criar um Estado empreendedor, que incentiva uma inserção justa e igualitária de todos os atores estatais no cenário internacional, e que entende o sucesso do seu desenvolvimento na busca da interdependência e cooperação. Nesse cenário de inserção logística, as ideias, valores e cultura de um Estado podem servir de inspiração para os outros atores, pois mais que uma busca por crescimento econômico, vai existir uma compreensão alargada sobre o papel do Estado em vários setores da política internacional, entendendo-se este ator como o mais relevante e chamando para si a responsabilidade das políticas públicas e da promoção da igualdade e justiça

²⁴ O conceito de Estado desenvolvimentista, Estado normal e Estado logístico foi desenvolvido por Amado Cervo e Clodoaldo Bueno com intuito de compreender as fases da construção do Estado Brasileiro. O primeiro modelo, desenvolvimentista, determina a ação do Estado por reforçar aspecto nacional e autonomo da política exterior, através da superação das dependências econômicas estruturais e a autonomia da segurança; o segundo modelo normal é um Estado neoliberal que envolve três características: Estado subserviente, Estado destrutivo e Estado regressivo, o terceiro modelo logístico fortalece o núcleo nacional, transfere para a sociedade responsabilidades empreendedoras e ajuda-a a operar no exterior, para equilibrar os benefícios da interdependência num tipo de inserção madura no mundo globalizado. Para saber mais sobre tais conceitos consultar Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2008) *História da Política Exterior do Brasil*, p. 456-458.

social.

Neste cenário a política de segurança e defesa, e conseqüentemente, na participação do Estado em processos de resolução de conflitos, seguirá os moldes da política externa central do Estado, tendo pouquíssimo espaço de manobra para se inserir de maneira independente no cenário político nacional. No caso do Brasil, apesar da dicotomia alinhamento e autonomia, as premissas de uma política externa que defende a solução pacífica de conflitos, a auto-determinação dos povos e a soberania, sempre foi uma constante, levando então a que a concepção de segurança e defesa do Estado brasileiro fosse sempre de viés pacífico, o aproximando de vários processos para encerrar conflitos, mesmo que estivesse, inconscientemente, subordinado a uma percepção da vontade e ideias dos EUA.

Ao falar de segurança global, Garcia vai afirmar a seguinte ideia

a capacidade que um Estado nacional pode ocupar na ordem econômica e política internacional está relacionado com sua capacidade de aproveitar as oportunidades que o quadro mundial lhe oferece" (Garcia, 1999: 177).

Analisando a linha histórica da política externa do Brasil se verá que todas as demandas de segurança internacional do Brasil, sempre tiveram subordinadas a vontade do poder hegemônico, e do envio de recursos financeiros estrangeiros para promover o desenvolvimento brasileiro. Logo, apesar de participar das primeira e segunda guerras-mundias, de apoiar os EUA na guerra-fria e de participar da pacificação de vários conflitos na América Latina

desde da independência até a década de 1990, o papel do Brasil foi sempre limitado e condicionado a vontade do *hegemon*, no caso os EUA, que assim limitou a eficácia da participação brasileira em resolução de conflitos de servir como ferramenta para o aumento do poder situacional do Brasil.

4.2 - Momentos históricos da Política externa do Brasil

4.2.1 - 1822 a 1889: Brasil Império

Um primeiro período de construção de uma política externa brasileira vai se dar logo após a independência e se prorrogar até 1889, data em que se encerra o império. Esta política pode ser definida como o reflexo das estruturas, conexões e desígnios da metrópole portuguesa de fortes laços comerciais com a Grã-Bretanha e pela enorme zona de disputa internacional que tornou-se a América do sul (Cervo e Bueno, 2008) devido ao seu enorme potencial em produção de matérias-primas tão necessárias para o desenvolvimento da revolução industrial.

A idéia central de segurança neste período era a construção estrutural do Estado de maneira a fortalecer a sua soberania recentemente conquistada, e para isso o reconhecimento internacional como país independente era essencial. Os EUA logo reconheceram a independência do Brasil, já que era do interesse deste que nenhum Estado se mantivesse colônia na América, outro que já reconhecia informalmente a independência era a Grã-Bretanha, que com isso planejava manter as vantagens comerciais em um dos seus grandes mercados. Mas a Grã-Bretanha não pretendia passar por cima do Estado

português, assim serviram de mediadores entre a metrópole e a colônia na confirmação da independência, onde ficou acordado que o Brasil pagaria uma indenização de 2 milhões²⁵ de libras a Portugal devido a perda da colônia (Fausto, 2001).

Fica claro nesta fase que a política externa brasileira está 'atrelada' aos interesses dos Estados do centro do capitalismo da época, tendo muito pouca autonomia para decidir seus caminhos e associações internacionais. A política externa, tanto para o comércio como para a segurança e defesa, vai promover a subordinação do Estado há uma dinâmica de desenvolvimento capitalista desigual, de aceitação de uma integração condicionante (Cervo e Bueno, 2008), ou seja, de um Estado dependente²⁶, que não visava mudanças estruturais na sua organização política e social interna.

4.2.2 - 1889 a 1930: 1ª República

Outro momento da política externa brasileira será o período entre o fim do império e a primeira república, que se estende de 1889 a 1930. Este período

²⁵ Esta quantidade de dinheiro será tomada em empréstimo da Grã-Bretanha, criando então a primeira dívida externa do Brasil, e logo, uma maneira de manter a dependência do novo Estado junto da hegemonia da época. Para saber mais sobre esse período consultar José Murilo de Carvalho (1981) *A construção da ordem: a elite política imperial*; Hildebrando Accioly (1927) *O reconhecimento da independência do Brasil*.

²⁶ Para clarificar tal idéia vejamos a citação: "Na transição do colonialismo clássico para a independência do Continente Americano, a política externa dos novos Estados constituía, teoricamente, um instrumento apto a modificar, pela via das transformações estruturais, as condições de vida material dos povos. As iniciativas dos governos diferiam, entretanto: somente o governo dos EUA soube preservar nas negociações e lutas externas os interesses socioeconômicos e políticos. No outro extremo, Brasil e Colômbia cederam da mesma forma diante das pressões externas, criando, por tratados firmados com as nações capitalistas, mormente a Inglaterra, as condições de dominação que se perpetuaram. A posição da Argentina foi intermediária, permitindo desde Rosas uma relativa margem de enfrentamento externo" em Alexandre de Conde (1963) *A history of American foreign policy*.

compreende momentos importantes da história internacional, como a primeira guerra mundial, e vai exigir dos próprios Estados um maior comprometimento internacional com a manutenção da paz e da segurança.

No Brasil este período vai representar um corte com a metrópole portuguesa e a hegemonia europeia, e a busca, enfim, pela concretização da inserção do Estado no continente americano, reconhecendo suas raízes e predileções regionais. No cenário interno, entretanto, vai existir um intenso debate sobre a organização do poder dentro da nova república, o federalismo, o liberalismo e o positivismo, eram vertentes defendidas por algumas províncias e isso resultou em uma complexa incerteza sobre como organizar os objetivos políticos do Brasil. Dentro do paradoxo do cenário político nacional, a única certeza no momento será a mudança do eixo da política brasileira de Londres para Washington²⁷ (Fausto, 2001). Apesar das congratulações pela república vindas de Argentina, Chile, Uruguai e EUA, a situação de indefinição da ordem política produzia uma imagem cada vez mais negativa do Brasil externamente, neste contexto o receio do Barão de Rio Branco, embaixador em Londres, como relata Cervo e Bueno era o seguinte: “o Barão temia pela manutenção da ordem, da integridade, da prosperidade, e pela consolidação das liberdades no país” (Cervo e Bueno, 2008: 157), o objetivo é evitar que a

²⁷ Informação importante a reter sobre a 1ª república é que esta foi proclamada por membros do Exército representados na figura do Marechal Deodoro da Fonseca e teve por objetivo derrubar a monarquia. Isso nos demonstra uma presença sempre firme do exército na vida política nacional, como será visto outra vez na altura da ditadura militar (1964) quando, novamente, os militares através de um golpe de Estado tomam o poder para si. Para saber mais sobre a participação do exército na 1ª república consultar Boris Fausto (1972) *Pequenos Ensaios de História da República*.

república se torne em uma anarquia. O barão será o grande expoente da política externa da república no século XX, e fica claro em seu temor que a vertente positivista²⁸, da ordem ser responsável pelo progresso, seria o marco da política brasileira nos anos seguinte.

O barão de Rio Branco vai ficar a frente da política externa do Brasil entre 1902 e 1912, e foi sua responsabilidade introduzir a questão da aproximação brasileira com os EUA e com o cone sul. Será neste período que as ações externas do Brasil irão se adequar a transformação de poder mundial, ou seja, de aproximação da então ascendente potência mundial os EUA e de sua doutrina Monroe²⁹ (Pecequilo, 2004).

As linhas da política externa de Rio Branco tinham as seguintes premissas: a busca da supremacia compartilhada na área sulamericana, restauração do prestígio internacional do país, intagibilidade da soberania do país, defesa da agroexportação e, sobretudo, a solução de problemas fronteiriços (Cervo e Bueno, 2008). Junto destas premissas, Rio Branco via na doutrina Monroe um elemento de defesa territorial do continente e seu intuito em aproximar o Brasil dos EUA, caracterizava não um alinhamento automático aos objetivos

²⁸ O pai do positivista é Auguste Comte, a teoria que vai associar uma base a sua consequência, como por exemplo a base: ordem produzirá a consequência: progresso. Para saber mais sobre Comte e sua teoria consultar Auguste Comte (1851-54) *Sistema de política positiva* em 4 volumes; (1951) *Discurso sobre o conjunto do Positivismo*.

²⁹ A doutrina Monroe foi enunciada pelo presidente estadunidense James Monroe em 1823 e tinha por objetivo indicar a ideia que a América é para os americanos, afastando desta maneira a ameaça e poder colonialista europeu da região. Para saber mais sobre o assunto consultar o documento oficial do discurso do presidente ao congresso nacional em 02 de dezembro de 1823 no link <http://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage?collId=llac&fileName=041/llac041.db&recNum=4> consultada em 10 de maio de 2009.

daquele Estado, e sim, um caminho mais pragmático para o sucesso dos propósitos políticos do Brasil.

A principal realização de Rio Branco para a política externa do Brasil, foi resolver todas as pendências territoriais brasileiras e assim determinar definitivamente as fronteiras do Brasil. Para isso usou de sua aproximação com os EUA para ter mais liberdade de negociação junto aos outros atores fronteiriços, mas esse era um jogo arriscado, já que ao mesmo tempo que promoveu a resolução destes impasses, causou em seus vizinhos uma sensação de ameaça e de uma pretensão brasileira em dominar a região com o apoio dos EUA (Lins, 1945 *apud* Cervo e Bueno, 2008). Uma referência positiva nesta questão, é que todos os assuntos ligados as delimitações territoriais brasileiras foram resolvidos de forma pacífica, reconhecendo na ação do Brasil uma cooperação baseada na diplomacia e no direito (Lafer, 2000) e isso diminuiu a aura expansionista e dominadora que estava sendo desenhada do Brasil entre os seus vizinhos, este foi um claro ganho da política de Rio Branco e que vai determinar todo o contexto de ação do Brasil no cenário internacional até os dias de hoje, o da cooperação baseada no direito e na diplomacia.

Nos anos pós Rio Branco, a governo brasileiro vai manter uma relação de aproximação incondicional com os EUA, considerando que a principal tarefa da diplomacia era aumentar o mercado consumidor para os produtos brasileiros (Garcia, 2006). Na área de segurança e defesa a diplomacia vai

demonstrar maior atuação durante a grande guerra (1914-1918), onde apesar da inicial neutralidade brasileira, o caráter econômico e de expansão de mercado irão promover uma participação efetiva do Brasil no embate.

O Brasil entra na guerra depois que a Alemanha perpetrou vários ataques a navios mercantes nacionais, e também, após o próprio EUA se engajarem no conflito. Por ser o único país sulamericano a participar no conflito, este terá simpatias durante as negociações de paz, e vai começar a trilhar uma política de desenvolvimento da influência brasileira nos foros de conversação mundiais, entre eles a sociedade das nações (SDN) (Cervo e Bueno, 2008).

A entrada do Brasil na guerra vai aproximá-lo ainda mais dos EUA, mas com a criação da SDN as relações com a Europa voltam a se estreitar, mas agora em outro patamar, o de um Estado ativo e participante no cenário internacional. Na década de 1920 a suposta participação brasileira em todo um sistema de concertação da paz mundial vai tomar conta da diplomacia nacional, todavia, o papel político que os Estados europeus designaram ao Brasil não correspondeu a sua expectativa e vai gerar grandes protestos da diplomacia nacional (Garcia, 2006). O Brasil que dizia falar em nome da América, vai ver sua posição questionada por seus vizinhos e sua influência diminuída nas negociações da SDN. Como argumenta Cervo e Bueno (2008: 225), "o Brasil a comprometer o orgulho nacional na questão da SDN, inviabilizou qualquer solução negociada para sua colocação de membro permanente no organismo".

Com isso se pode considerar que a política externa do período da primeira república vai iniciar uma inserção brasileira no cenário internacional, mas também vai denotar duas ideias importantes: 1) que o Brasil tinha pouca influência regional, o que prejudicou qualquer tentativa de ser o representante internacional da região; 2) as questões de segurança e defesa do Brasil se construíram sempre dentro da esfera de um desenvolvimento das relações comerciais, não privilegiando um contexto de crescimento militar das forças nacionais.

4.2.3 - 1930 A 1945: 1º Governo de Getúlio Vargas

Com o presidente Getúlio Vargas³⁰ o Brasil vai iniciar um novo período político, marcado pela renovação de um conceito de interesse nacional, sendo este voltado mais para a construção de um parque industrial brasileiro, que visava a substituição das importações e modernização da produção nacional como forma de construir sua inserção mundial (Pecequillo, 2004).

A política de Vargas visava contemplar outras camadas da sociedade para além das oligarquias rurais, para isso o presidente conduziu tanto a política interna como a externa para uma atuação econômica voltada para industrialização, para uma atuação social junto dos trabalhadores urbanos visando aumentar a sua proteção e, por fim, a atribuição às forças armadas

³⁰ O presidente Vargas vai subir ao poder em 1930 através de um revolução que irá mudar os parâmetros das oligarquias detentoras do poder no Estado brasileiro. Para saber mais sobre essa revolução consultar Boris Fausto (1972) *A revolução de 30: historiografia e história*; Antônio Candido (1982) *A revolução de 30 e a cultura*.

como suporte para a criação de uma indústria de base nacional (Fausto, 2001).

Essa mudança de foco de Vargas trouxe a política externa brasileira um novo rumo, que ao invés de manter sua ligação privilegiada com os EUA, vai buscar a barganha comercial junto de outros Estados com o objetivo de construir seu parque industrial. Essa nova tendência da política exterior foi classificada de 'autonomia na dependência', onde o objetivo era redefinir os laços de dependência com os EUA de forma a garantir o suporte financeiro para a construção do campo industrial brasileiro. Essa barganha será entre os EUA e a Alemanha e irá durar até o início da década de 1940, quando o Brasil declara guerra ao eixo e reconhece nos EUA seu aliado (Vizentini, 2007).

Quando Roosevelt ascende ao poder nos EUA ele vai buscar um alinhamento hemisférico, e traduz essa política no pan-americanismo, ou seja, a proposta de um fortalecimento dos laços entre as nações da América. No âmbito regional, isso vai ser incorporado por Vargas em sua política externa e vai impulsionar o Brasil a oferecer seus bons ofícios e arbitragem nas questões conflituosas da região, principalmente, as relacionadas com divisões territoriais, a diplomacia brasileira vai desenvolver um papel de conciliador (Cervo e Bueno, 2008).

Assim, a percepção de segurança e defesa de Vargas se insere no contexto de um avanço industrial e de pacificação regional, isso ficou claro na intervenção

brasileira em duas questões importantes: a) no conflito de Letizia onde Peru e Colômbia discutiam sobre as suas fronteiras amazônicas e, b) na questão da guerra do Chaco entre Bolívia e Paraguai desencadeado pelo fechamento para navegação do rio paraguai (Vizentini, 2007). O conflito entre Peru e Equador por causa de suas fronteiras, também terá início neste período, no entanto, não irá encontrar solução e se estenderá até a década de 1990, mas esse tema abordaremos mais a frente neste estudo.

Um ponto interessante a ressaltar sobre a participação brasileira como conciliador, é a questão desta ser sempre condicionada a vontade dos EUA, ou mesmo, a uma visão limitadora dos outros parceiros regionais. Isso fica claro na mediação brasileira na guerra do Chaco, segundo relatos da opinião do chanceler brasileiro Melo Franco, ele sai desgostoso do processo, pois a maneira melindrosa que atuaram as chancelarias hispano-americanas (México e EUA) também mediadores no conflito, denota que estas se tornam suscetíveis quando o Brasil está envolvido no processo de resolução do conflito (Cervo e Bueno, 2008). Essa posição do chanceler levanta a questão de uma constante limitação tanto dos EUA, como de outros Estados latinos, a ideia de uma proeminência brasileira na região, o que vai tornar as atitudes brasileiras sempre limitadas a uma aliança com os EUA para se legitimar, produzindo um paradoxo quanto a posição independente da política do Brasil na região.

4.2.4 - 1946 a 1964: Nacionalistas x Entreguistas

Este período que se segue da política nacional será marcado pelo viés ideológico do sistema internacional, o início da guerra-fria vai trazer ao Brasil a aproximação real dos EUA, mas também, a concepção, entre grupos internos, de que o Brasil poderia ter uma nova maneira de inserção, sem privilegiar EUA ou URSS. Essa dicotomia vai refletir na política exterior, onde se passará de uma ligação automática em Dutra, para uma barganha em Juscelino e Vargas, até o culminar de uma política independente em Jânio, que vai ser alvo de um golpe militar e da volta a uma posição tradicional de direita da política brasileira.

Gaspar Dutra vai governar de 1946 a 1951, e durante este período a aliança junto dos EUA será automática, pois no pós-segunda guerra mundial a América Latina, quase no seu todo, vai ficar sob os auspícios dos EUA e da sua ideologia, dentro do cenário que está a se configurar da guerra-fria e da oposição EUA vs. URSS (Cervo e Bueno, 2008). Toda a preocupação de defesa e segurança, neste momento, será em manter a América ao lado da política ideológica dos EUA, o Brasil como se via e pretendia como parceiro estratégico desse Estado, não tardou em assumir essa ideologia e sua preocupação como objetivos da segurança nacional.

Essa aliança automática vai durar pouco, e os objetivos de desenvolvimento industrial e barganha irão voltar rapidamente. Getúlio Vargas, entre 1951 e 1954, vai voltar como presidente, desta vez eleito pelo voto popular, e logo

em sua posse vai mudar o discurso da política externa, introduzindo a ideia do nacionalismo brasileiro que se preocupa em desenvolver o potencial industrial nacional, como também, em evitar que o capital estrangeiro tome posse dos recursos nacionais (i.e. o petróleo, siderurgia), pois a participação dos estrangeiros em setores estratégicos nacionais, significaria um risco à própria soberania. Nas relações internacionais, a posição era de distanciamento e até oposição aos EUA, como forma de instituir um pensamento político próprio ao Brasil, já os seus opositores defendiam o alinhamento automático aos EUA e um esforço de combate mundial ao comunismo (Fausto, 2001).

Na dicotomia política interna entre nacionalista e entreguista, um acontecimento vai chamar atenção e iniciar uma clara desestabilização do governo de Vargas. Em 1953, vai ser aprovado no congresso nacional, com apoio da oposição política, o 'acordo de assistência militar recíproca' do Brasil com os EUA, que consistia, de maneira sucinta, no fornecimento de armas, treinamento e financiamento de pessoal, em caso de ataque externo, exclusivamente aos EUA, dando o Brasil em troca matérias-primas estratégicas para indústria bélica estadunidense (Cervo e Bueno, 2008). Esse acordo vai demonstrar toda fragilidade e dependência do Brasil nas questões militares, como também, colocar a própria segurança e defesa nacional a cargo dos dilemas estadunidenses e não mais de uma política brasileira própria, o Brasil passa de ator relevante a mais uma zona de grande

influência militar dos EUA. Essa questão vai desgastar o governo Vargas³¹ e levar o presidente ao suicídio em 1954³².

O governo de Juscelino Kubitschek (JK) de 1956 a 1960, não terá o viés populista de Vargas, mas também irá se desenvolver alicerçado na idéia do desenvolvimento do parque industrial nacional³³, mas para a produção de bens de consumo duráveis e não mais de indústria de base. De acordo com esse objetivo, a primeira fase da política externa de JK será um alinhamento automático aos EUA, focando a entrada de capital estrangeiro para o financiamento da indústria de bens de consumo (Vizentini, 2007). Em um segundo período, pós-1958, toda a América Latina estará descontente tanto com o papel que foi atribuído a si no cenário internacional, como o crescente imperialismo estadunidense na região, diante dessa realidade JK vai virar sua política para um processo de barganha, onde vai dar início ao pensamento da diplomacia brasileira contemporânea, que acredita na cooperação internacional e na interdependência como fontes de ação internacional. Como

³¹ Não se pode atribuir o suicídio de Vargas, diretamente, a provável desestabilização do cenário político brasileiro por parte dos EUA. No entanto, a carta testamento de Vargas, é elucidativa em demonstrar sua insatisfação com a presença estrangeira irrestrita no país, tal carta é um documento importante para demonstrar a que ponto chegou a própria luta nacional para estabelecer uma política de alinhamento ou independência do Brasil frente aos EUA. Para conferir o conteúdo da carta consultar <http://www.culturabrasil.pro.br/cartatestamento.htm> consultada em 10 de abril de 2009.

³² Com a morte de Vargas, vai subir ao poder Café Filho, mas seu governo apesar de pró-EUA, não terá impacto na dinâmica nacionalista da época. Para saber mais sobre esse governo consultar Demóstenes M. de Pinho Neto (1989) *O interregno Café Filho: 1954-1955* In: Marcelo P. Abreu (org) (1989) *A ordem do progresso*.

³³ Um dos lemas da política de JK foi o jargão "50 anos em 5", que visa desenvolver o Brasil de maneira rápida. Como argumenta Celso Lafer (1970) "O governo de Juscelino Kubitschek foi caracterizado por uma tentativa de se conquistar 50 anos de desenvolvimento em 5 anos de governo. Para tanto, uma equipe de técnicos idealizou um Plano de Metas, que significou a primeira experiência brasileira de um planejamento governamental que foi posto em prática".

cita Cervo e Bueno (2008: 287), "Para JK, retirar o país do atraso, impunha-se não apenas reformas internas, mas também mudanças no relacionamento do país com as demais nações".

Nas questões de segurança e defesa, a principal ação de JK vai ser o fortalecimento da cooperação do Brasil com a ONU. Isso vai ficar claro com o envio de tropas brasileiras para a primeira missão de paz da ONU, realizada no conflito do Suez em 1956. O Brasil não tem interesses diretos na região, mas tal conduta vai privilegiar a contínua ideia pós-segunda guerra de aliança com os EUA (Cervo e Bueno, 2008). Como faltava ao Brasil recurso e, mesmo vontade, para intervir, já que sua posição era de equidistância do cenário internacional, apoiar a ONU, e por consequência, o próprio EUA seria uma forma de agir a favor dos princípios brasileiros de auto-determinação dos povos, e ao mesmo tempo encontrar caminhos para uma política externa ativa neste campo (Vigevani et al., 2002).

O substituto de JK, será Jânio Quadros, e sua política vai consistir em um desdobramento do cenário político de JK. É neste período que o Brasil vai ter uma política mais progressiva e coerente no objetivo de mudar sua participação no cenário internacional, a Política Externa Independente (PEI) de Jânio vai ser o marco que vai sustentar a atual política externa de Lula.

Jânio vai ficar no poder somente sete meses em 1961, renunciando ao cargo em agosto deste ano. Seu posto será ocupado pelo seu vice, João Goulart

(Jango), que segue as ideias de Jânio e fortalece a PEI e um Estado pró autonomia. A PEI tinha uma visão universal do interesse brasileiro, buscando independência dos fatores políticos ideológicos e privilegiando um maior contato com todas as nações do mundo (Cervo e Bueno, 2008). O grande impulsionador da PEI será o embaixador do Brasil na ONU, San Tiago Dantas, que irá definir as linhas dessa política em 7 pontos: a) expansão das importações para todos os países, inclusive socialistas; b) defesa do direito internacional; c) defesa da auto-determinação; d) defesa da não-intervenção; e) política de paz, desarmamento e coexistência pacífica; f) apoio a descolonização e; g) formulação autônoma de planos nacionais de desenvolvimento e de encaminhamento da ajuda externa (Vizentini 2007: 233 e 234).

Dantas tinha a concepção que estimular e insitucionalizar a colaboração recíproca, era a única maneira de vencer os problemas estruturais dos países da América Latina, e elevar o nível de vida de sua população. O relacionamento dos Estados deveria ser baseado na igualdade, respeitando soberanias e a auto-determinação (Cervo e Bueno, 2008). A proposta era um desenvolvimento com foco na justiça social e na igualdade, que promovesse mudanças estruturais nos Estados.

Essa questão não agradou os EUA, já que expandia as relações dos países latinos com o bloco socialista, e representava, para os EUA, uma ameaça clara a sua dominação na região. Assim, em 1964, os militares irão tirar Jango do

poder através de um golpe militar, e vão permanecer neste posto até meados da década de 1980.

Esta fase da política externa brasileira é de extrema importância para se entender o cenário atual do Brasil. É nesse momento que se desenrola uma busca por desenvolver os poderes estruturais, institucionais e situacionais do Brasil, no entanto, esse será sempre prejudicado pela enorme força e interesse que os EUA têm de manter o poder na região latina. A participação brasileira, seja na política ou nas questões de paz, será sempre limitada pela vontade dos EUA. Todavia, o pensamento de autonomia e maior participação está lançado, basta somente o momento propício para que tais ideias voltem a luz, e este irá se abrir no fim da década de 1990.

4.2.5 - 1964-1979: Governo Militar

A ditadura militar vai representar um período de desenvolvimento para o Brasil nas questões econômicas e industriais, mas de retrocesso nas questões sociais. Apesar de claramente ligada às posições políticas conservadoras³⁴, ditas de direita, o governo militar também terá na política externa a dicotomia alinhamento ou autonomia dos EUA.

Entre os presidentes militares do período se pode dividir o alinhamento e a

³⁴ O ápice institucional da política conservadora de direita e da repressão a grupos políticos de esquerda vai vir com os cinco Atos Inconstitucionais ditados pelo governo militar, que limitavam a liberdade de expressão e reivindicação do povo, como também, davam a legitimidade ao governo para perpetrar qualquer ação coagitiva contra quem se colocasse contrário à política governamental. Para saber mais sobre esse atos inconstitucionais consultar Maria Helena Alves (1984) *Estado e oposição no Brasil, 1964-1984*.

autonomia em dois períodos, o alinhamento automático vai se dar no primeiro presidente militar, General Castelo Branco. Seu objetivo será desmantelar toda a teia da PEI e reafirmar a aliança brasileira aos EUA (Cervo e Bueno, 2008). Um segundo período vai contemplar todos os outros presidentes militares, que irão recuperar as premissas de uma autonomia do Brasil frente aos EUA, visando unicamente a construção de uma potência industrial média (Vizentini, 2003).

Neste segundo período a política externa vai se assemelhar a PEI, negando unicamente a vertente de reforma social de San Tiago Dantas. Todavia, a busca será por uma autonomia e desenvolvimento, com a promoção da aproximação das nações terceiro-mundistas em prol de lutar contra as injustiças do sistema internacional (Vizentini, 2007). A questão era promover o desenvolvimento nacional e a inserção internacional, a primeira com o financiamento dos EUA e a segunda através da participação nas organizações internacionais e regionais que estavam a surgir. A idéia é ser o norte provedor de tecnologia, recursos financeiros e conhecimentos científicos, e o sul parceiros regionais onde o Brasil irá disseminar esse conhecimento (Fausto, 2001).

Como afirmam Cervo e Bueno (2008: 416)

O comércio exterior foi o elo de ligação entre os dois hemisférios[...]o Norte apoiava o desenvolvimento, na qualidade de indutor, o Sul, por onde se derramavam seus efeitos, preenchia os requisitos de sustentação desse desenvolvimento.

Para a cooperação e integração regional, essa política comercial brasileira terá um efeito contraproducente, pois essa aproximação aos EUA e a tentativa de comércio com a região sulamericana, sem apoio direto ao desenvolvimento estrutural dos parceiros, vai produzir ora uma ideia do Brasil como potência hegemônica regional, ora a ideia do Brasil um país a serviços dos interesses EUA (Cervo e Bueno, 2008). Essa imagem de procura do benefício próprio e de ameaça geopolítica regional, devido a ligação com os EUA, vai produzir um afastamento dos parceiros regionais, e dificultar a cooperação e interdependência para além do âmbito comercial.

Nas questões de segurança e defesa, a ideia do governo militar foram moldadas pela Escola Naval de Guerra (ENG), que defendia a fronteira ideológica do mundo, e conseqüentemente, aliou-se a ideia de defesa do capitalismo e luta contra a expansão do socialismo pregadas pelos EUA (Vizentini, 2007). Isso vai fazer o Brasil se afastar de Cuba, e apoiar os golpes de Estado no Chile, Uruguai e Bolívia, correspondendo com as expectativas estadunidense de líder regional e de ideologia pró-capitalista que atribuíam ao Brasil. No cenário regional, isso vai causar, como já dito acima, a sensação do Brasil ser ator que se guia pelo interesse individual e apoio incondicional aos EUA.

4.2.6 - 1980 a 1994: Democratização e início da abertura neo-liberal

A década de 1980 vai representar o início do reconhecimento da América Latina, pelo Brasil, como sua zona de influência direta, onde se buscará

promover a cooperação, o desenvolvimento e o comércio, visando a independência da região. Como também, conseqüentemente, visando tornar o Estado um expoente regional, chegando a considerar até uma possível liderança na área.

Os dois primeiros governos desse período foram do General Figueiredo e de José Sarney³⁵, momento em que houve a transição da ditadura para a democracia. Apesar de reconhecer nesse fator, um importante avanço no quadro político nacional, a crise que se instalou no país na década de 1980 e perdurou até a eleição de FHC, demonstrou a precariedade da economia dos países subdesenvolvidos, e o grande comprometimento que esses tiveram com o pagamento das dívidas adquiridas na década anterior. O consenso de Washington e todas as políticas que permeavam o cenário internacional vão tornar os Estados subdesenvolvidos em atores passivos, submissos às políticas neo-liberais restritivas e, com sérios riscos de colocarem todo o avanço adquirido ao longo do século XX em risco (Cervo e Bueno, 2008), no caso do Brasil não foi diferente.

A ideia de Sarney para política externa era voltar a maximizar as oportunidades individuais do Brasil com os EUA, para sair do bloco dos países de terceiro mundo e adentrar nos de primeiro mundo (Vizentini, 2003). No entanto, o Itamaraty analisava o cenário internacional de maneira distinta,

³⁵ José Sarney tomou posse como presidente em 1985, devido a morte do então eleito presidente João Tancredo Neves, que morreu, em circunstâncias dúbidas, dias antes de assumir a presidência.

este se deteriorava em protecionismo econômico crescente que limitava a ação dos países sulamericanos, sendo a promessa do multilateralismo do Norte cada vez mais incipiente. Logo, a alternativa do Brasil foi privilegiar as relações sul-sul, e principalmente, a aproximação das nações sulamericanas (Cervo e Bueno, 2008).

Como afirma Vizentini (2007: 249-250)

Quanto mais se estreitavam as possibilidades de atuação do Brasil no plano global, mais a América do Sul foi valorizada como alternativa estratégica, tendo seu eixo centrado na cooperação e na integração com a Argentina, que vivia problemas semelhantes aos do Brasil.

É dessa percepção que começa a se pensar a institucionalização da cooperação, se pode dizer que esse é o momento onde a ideia de Mercosul começa a surgir nos planos dos governantes locais.

Nas questões de segurança e defesa, essa aproximação Brasil e Argentina vai derrubar os antigos receios geopolíticos regionais, e criar uma aura de pertença hemisférica, e de responsabilidade por tudo que se passava na região. Com isso foram criados vários grupos (i.e. grupo de contadora, grupo de apoio), que buscavam padronizar às respostas dos Estados latinos americanos para os conflitos existentes na região. É neste momento que o papel do Brasil, apesar de ser ativo, será pouco útil para reforçar seu poder situacional. Por não concordar com a intervenção estadunidense na região, e por defender sua premissa 'sagrada' de auto-determinação e não intervenção,

o Brasil em forma de protesto não vai apoiar os EUA, mas também, vai se recusar, inicialmente, a participar de qualquer iniciativa latino americana em prol da resolução do conflito, alegando que essa resolução era assunto interno dos Estados (Payne, 1984). Nesse momento o Brasil perde uma grande chance de construir uma paradigma de ação regional, que fosse seguido e influenciasse seus parceiros, desperdiçando assim uma oportunidade de projeção do poder situacional.

Como afirma Cervo e Bueno (2008: 452)

Com efeito, nos anos 80, apesar de ingentes esforços desenvolvidos no seio dos órgãos multilaterais, dos acordos regionais e das iniciativas bilaterais, a cooperação ainda se manteve experimental e oportunista, voltada à solução de problemas conjunturais, sem constituir um processo apto a reforçar as bases estruturais de autonomia do continente.

Em 1989 o mundo vai assistir ao fim da guerra-fria e a uma nova ordem política e econômica do cenário internacional. No Brasil, esse momento é marcado pela primeira eleição para presidente por voto popular depois da ditadura, venceu esse pleito o conservador Fernando Collor.

Collor vai assumir as premissas do Consenso de Washington e aplicá-las na política interna e externa nacionais. Isso significou, uma abertura desordenada do mercado interno ao externo, privatizações das estatais lucrativas, foi uma retomada de aliança com os EUA e de subordinação as políticas econômicas do Norte (Vizentini, 2003). No eixo regional, essa política neo-liberal vai promover a criação do Mercosul, na possibilidade de criar a

abertura de mercado na região (Hirst e Pinheiro, 1995).

No campo da segurança e defesa, o Brasil vai ter em Collor a volta da exigência de uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU para o Brasil, alicerçando essa exigência no seu comportamento e adesão a agenda mundial (Vizentini, 2003). Mas o Brasil esquecia de um fator essencial, que era a necessidade de interagir no cenário internacional, e se inserir diferenciadamente na correlação de forças mundiais, sem isso seria impossível exigir tal coisa a ONU. Nessa falta de compromisso do Brasil fica claro, que apesar de apoiar os EUA no Conselho de Segurança da ONU quando da primeira guerra do Golfo, o Estado assumindo uma posição de cautela sobre a segurança internacional, se recusa a mandar tropas para a região, anulando assim qualquer possibilidade de suas exigências serem ouvidas (Hirst e Pinheiro, 1995).

Collor será deposto do cargo de presidente devido a graves problemas internos de corrupção, que afetam não só a imagem dele, mas a do próprio país. De 1992 a 1994 teremos então Itamar Franco como presidente, e uma tentativa de volta a ideia de autonomia do Brasil. Sua meta é aproximar-se dos vizinhos regionais, promover as relações sul-sul, iniciando assim um quadro de aspirante a hegemônico na região (Saraiva, 2007), mas uma hegemonia fora dos padrões realista dos EUA, de coação e *hard power*. O interesse de Itamar é promover a cooperação recíproca e desenvolver a região sulamericana.

Com a meta de voltar a revalorizar o Brasil externamente, Itamar, investe na ação do Brasil na ONU, participando em sete operações de paz em apenas dois anos de mandato do presidente (Vizentini, 2003). A investida vai sucintamente demonstrar a volta de autonomia brasileira, que irá durar pouco tempo.

Até agora foi possível identificarmos várias nuances das políticas externas praticadas ao longo dos governos no Brasil, sempre na tentativa de maximizar sua inserção individual entre as potências do Norte, e privilegiando muito pouco seus parceiros do Sul. Com FHC e Lula vamos ver mudanças reais de paradigmas da política externa, e o renascimento do Brasil enquanto ator internacional relevante.

4.3 - A renovação de um paradigma: As políticas externas de FHC e Lula

O paradigma de política externa do Estado brasileiro, apesar de ter o mesmo intuito tanto no governo FHC como em Lula, o de promover uma imagem ativa e confiável do Estado brasileiro nas relações internacionais, terá nas suas concepções de cooperação uma posição contrária.

Tanto FHC como Lula tem uma concepção multilateral das relações internacionais, entretanto FHC enfatiza uma ordem internacional baseada na cooperação e na possibilidade de uma governança global através das instituições (Cervo, 2003: 5) o que o afasta das relações diretas, bilaterais,

com outros Estados, a questão aqui é uma liderança partilhada dentro das instituições. Já Lula defende o multilateralismo através da consolidação da soberania e da igualdade entre todos os Estados, privilegiando relações com potências médias e com as economias emergentes (Almeida, 2004: 166).

Desta maneira a política externa de FHC e Lula não difere do debate tradicional, alinhamento vs. autonomia, no entanto, esta política será adequada às necessidades do cenário internacional atual e dos fenômenos da globalização. Assim se pode classificar as tendências da política externa de FHC e Lula em duas correntes, uma autonomista e outra que privilegia a participação nos regimes internacionais.

Segundo Miriam Saraiva (2007: 45):

essas duas correntes alicerçam o paradigma político brasileiro para as relações com a América do Sul. A corrente autonomista, como o próprio nome já diz, defende uma projeção autônoma do Brasil na política internacional, visando uma participação efetiva a nível político-estratégico e privilegiando a cooperação sul-sul. Já a corrente da participação nos regimes internacionais, não difere dos parâmetros guia da autonomista, mas entende que essa inserção deve ser construída através de uma soberania partilhada e de uma autonomia pela participação em regimes internacionais, buscando uma liderança muito discreta na relação sul-sul.

Dentro do cenário internacional a postura da diplomacia presidencial brasileira vai mudar com Lula. O Brasil passa de uma diplomacia de prestígio pessoal, que era usada por FHC devido sua influência junto a governantes do Norte, para uma diplomacia de nação que se constrói através de iniciativas universalistas e busca promover os interesses do Estado brasileiro (Cervo,

2003: 9).

Analisando às premissas gerais de FHC e Lula, se pode dizer que apesar de diferentes, o seu intuito será o mesmo, o de reinventar a participação brasileira no cenário internacional, com vistas a aumentar a inserção do Estado e seu poder de barganha. Tais governantes podem apresentar diferentes modos de ação, preferências e crenças, com foco distinto nos objetivos específicos, mas corroboram na tradição diplomática brasileira de construir sua política externa visando o desenvolvimento e a autonomia (Vigevani e Cepaluni, 2007). A seguir se verá pontos específicos da política externa de cada governante citado acima.

4.3.1 - 1994 a 2002: Governo FHC

O governo de FHC será marcado inicialmente por um fator de extrema importância, a estabilização econômica nacional, advinda do plano Real³⁶. Estabilização era o conceito central da mudança política pregada por FHC, para ele essa mudança se sustentava em três pilares: democracia, abertura econômica e estabilidade monetária (Cardoso, 2001).

Tais pilares de FHC levaram-no a aplicar a cartilha do Consenso de Washington e fazer duas modificações importantes na dinâmica nacional:

³⁶ Plano Real, foi o plano econômico traçado por FHC, enquanto ainda era ministro da economia do governo Itamar, para diminuir a inflação, estabilizar a economia e criar uma moeda forte nacional, no caso o real. O plano foi um grande sucesso, e acabou sendo o responsável por sua eleição para presidente em 1994. Para saber mais consultar Fernando Henrique Cardoso (2006) *A arte da Política*.

privatizou empresas estatais, e implementou a estrutura regulatória estável e a transparência dos gastos públicos aos moldes pregados por FMI e BM. O resultado disso, como visto nas experiências mundiais, ao invés de desenvolver o Estado, causou a retirada do poder estatal para desenvolver políticas externas próprias, criando um imperialismo de mercado e conseqüentemente, um Estado normal, clientelista, subordinado as regras e vontades das instituições financeiras internacionais (Cervo e Bueno, 2008). Como afirmam os próprios Cervo e Bueno (2008: 460) "a ação destrutiva do Estado normal priva, ademais, o governo de meios de poder sobre a arena internacional".

No campo da segurança e defesa, a recusa em ser uma potência dissuadora no cenário regional e internacional, vai promover a desvalorização e desmonte da segurança nacional, ou seja, de parte do poder estrutural do Estado, deixando-o debilitado, atrasado e de certa maneira dependente externamente neste quesito (Vizentini, 2003).

Como afirma Lampreia, ministro das relações exteriores no governo FHC, uma das premissas importantes do cenário mundial na época era a:

necessidade, de reavaliação do próprio conceito de poder, diante da perda de utilidade relativa do poder militar (*hard power*), e da importância acrescida do poder econômico, cultural e simbólico (*soft power*), e do chamado poder estrutural, ou seja, a capacidade de influir na definição dos regimes e instituições que compõem a estrutura das relações internacionais (Lampreia, 1998: 6)

O que se compreende com isso, é que FHC vai transferir a conjuntura de

decisão governamental, para o foro político das instituições internacionais, diminuindo o papel do Estado e suplantando o interesse nacional, pela ideia de interesse global, mas negligenciando quem eram os articuladores desse interesse. Ou seja, o poder estrutural, é analisado de forma equivocada, desmerecendo o Estado e transferindo, de maneira gradativa, as decisões soberanas para as instituições internacionais, tentando nessas buscar um poder situacional. Mas para esse existir, como já dito no primeiro capítulo, não pode vir separado de uma estrutura estatal forte que faça valer a vontade do Estado, sem coação, mas com capacidade para se colocar como o propulsor de uma cooperação e de uma liderança na interdependência.

Ao longo de todo seu primeiro mandato³⁷, FHC irá perceber que as promessas de assimetria comercial advindas do neo-liberalismo não estavam ocorrendo, e devido as graves pressões internas por causa das privatizações, e da crescente queda do papel do Brasil internacionalmente, FHC vai rever alguns de seus parâmetros políticos, e voltar sua atenção para sua zona de influência direta, a América do Sul.

Paradoxalmente, apesar das políticas neo-liberais de FHC trazerem ao Brasil perdas políticas no nível internacional, devido ao grande sucesso do plano real e da estabilização econômica, a posição de Cardoso passa a ser vista com credibilidade por seus vizinhos sulamericanos. Dessa visão positiva vai se

³⁷ Para consultar os discursos de posse do senhor Presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995 e 1999, acessar http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DISCURS.HTM consultado em 19 de abril de 2009.

reforçar, através da diplomacia pessoal de FHC, a ideia de aprofundamento da cooperação institucional multilateral na região, que vai se expressar através do Mercosul (Cervo e Bueno, 2008). Como afirma Lampreia (1998: 12), "O Mercosul tem sido também um elemento de peso no esforço, prioritário para o Brasil, de construção de um espaço mais integrado na América do Sul". Esta viragem geopolítica, vai servir de base para o início de um Estado logístico que será aprimorado pelo governo Lula.

Nas questões de paz, o segundo mandato, mantém às concepções do primeiro, de que o Brasil tem por objetivo a defesa dos direitos humanos, da não proliferação de armas atômicas, da resolução pacífica de conflitos, ou seja, da concepção como cita FHC (2001: 6) "de que os valores que ele (Brasil) cultiva internamente, como parte de sua identidade nacional, são também, em grande medida, os valores prevalecentes no plano internacional".

Essas premissas irão se concretizar em ações como da adesão ao tratado de não-proliferação de armas nucleares, do envio de tropas a missões de paz da ONU, do papel de ator atuante nos conflitos sulamericanos (i.e. Equador e Peru) e na constante ideia de uma cadeira de membro permanente ao Brasil no Conselho de Segurança da ONU (Lampreia, 1998).

Apesar de atuante, FHC limita o Brasil a um papel de secundário, que chega até ser contraditório com suas reivindicações junto da ONU, já que ao invés

de assumir uma postura mais atuante e decisória na instituição, FHC vai pleitear a vaga permanente em três argumentos que deixam a desejar na afirmação da capacidade brasileira de reação no cenário internacional, são esses argumentos: o seu tamanho territorial, o contingente populacional nacional, e o reconhecimento de ser o décimo maior contribuinte do orçamento da ONU (Vizentini, 2003).

FHC vai implementar na sua política externa o conceito de “ ‘autonomia pela integração’, ou seja, ao invés de uma autonomia isolacionista, uma autonomia articulada com o meio internacional” (Lampreia, 1998: 11). Nesse caminho, apesar de ganhos na aprimoração da integração, o Brasil deixou de lado pontos importantes de sua soberania e poder dissuasório, que lhe custou em certa maneira, uma retração no objetivo de ser um ator atuante e de relevo no cenário internacional.

4.3.2 - 2003 a 2009³⁸: Lula

A eleição de Lula, é mais um retrato da reação da América do Sul a onda neo-liberal dos anos 1990. O presidente brasileiro, juntamente com seus congêneres sulamericanos, irão iniciar um movimento de esquerda, pró-integração regional e independência política da região.

No discurso de posse³⁹ em 2003, Lula deixa clara a ideia de afastamento da

³⁸ O segundo mandato presidencial do governo Lula terminará em 2010, para facilitar a análise dos dados, iremos trabalhar com um espaço histórico da política externa de Lula até 2009.

política de FHC:

Mudança: esta é a palavra chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições de outubro. A esperança venceu o medo e a sociedade brasileira decidiu que estava na hora de trilhar novos caminhos. [...] Foi para isso que o povo brasileiro me elegeu Presidente da República: para mudar. (Lula, 2003: s/p)

Estas mudanças vão traçar novos objetivos para a política externa do Brasil.

Em seu discurso de posse o chanceler Celso Amorim vai enfatizar às prioridades brasileiras

No Governo Lula, a América do Sul será nossa prioridade [...] Nossa política externa não pode estar confinada a uma única região [...] O Brasil pode e deve contribuir para a construção de uma ordem mundial pacífica e solidária, fundada no Direito e nos princípios do multilateralismo. (Amorim, 2003: s/p).

Se iniciava uma era onde a participação do Brasil no sistema internacional não se entendia apenas como um meio para conseguir vantagens absolutas para o Estado, mas sim, como uma ferramenta para a construção de um ator influente e autônomo. Como afirma Amorim (2008: 28) "Temos uma inserção internacional que[...]tem muito a ver com nossa política independente, não-confrontacionista, ao mesmo tempo sem pedir licença para fazer as coisas".

Na prática essa visão política do governo Lula vai produzir um novo paradigma de ação externa que visa dois pontos: a) multilateralismo de reciprocidade e b) internacionalização econômica (Cervo e Bueno, 2008).

³⁹ Para consultar os discursos de posse do senhor Presidente Luis Inácio Lula da Silva em 2003 e 2007, acessar http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISC_URSO=2029 consultada em 13 de maio de 2009.

O multilateralismo de reciprocidade demonstra ser o alicerce base da política externa de Lula, isso devido a uma questão essencial, a de que esse multilateralismo exacerba-se às questões econômicas e comerciais, ele também visa a reciprocidade nas questões de saúde, direitos humanos, meio ambiente e segurança internacional. É a busca pela diversificação das questões debatidas ao nível internacional, trazendo os temas relevantes para os países em desenvolvimento e subdesenvolvidos (i.e. fome e desenvolvimento), para o centro do debate, deixando claro que se essas questões não forem debatidas, não se alcançará justiça social e segurança internacional (Vizentini, 2007).

Tal multilateralismo vai se sustentar na idéia de que não adianta globalizar a democracia, o necessário é democratizar a globalização (Amorim, 2008). Apesar de ser um retórica bem elaborada, essa percepção será a raiz da política externa de Lula e vai conter premissas sólidas de:

reforço do papel do Estado como negociador internacional, defesa soberana dos interesses nacionais, aliança com países emergentes começando pela América do Sul, diálogo cooperativo e não mais subserviente com os países avançados; enfim, uma pitada de moral, o combate a pobreza e a fome. (Cervo e Bueno, 2008: 493 – 494).

O conceito desse multilateralismo é de que “a reciprocidade se estabelece quando as regras do ordenamento multilateral beneficiam a todas as nações” (Cervo e Bueno, 2008: 496). Para atingir essa concepção duas premissas são necessárias: a) existência de regras para compor o ordenamento internacional e; b) a elaboração conjunta dessas regras (Ibidem: 497).

No âmbito da segurança e defesa, as premissas acima também serão a base sustentadora. No entanto, a área de influência das ações brasileiras, será a região sulamericana, mas com abertura para participar ativamente no cenário internacional. O Brasil associa segurança e defesa ao desenvolvimento e combate a fome, ou seja, as questões, respectivamente, de cooperação e interdependência, como também, segurança humana, alongando o alcance do conceito de segurança até então pensando pela diplomacia brasileira (Amorim, 2008).

A questão tradicional da diplomacia brasileira da pretensão por uma vaga de membro permanente no Conselho de Segurança da ONU, estará presente na política de Lula, mas o argumento desta exigência irá se distanciar da ideia de FHC. Para o alcance de tal posição teremos um aumento significativo da participação do Brasil em missões de paz (i.e. Missão no Haiti, primeira ocasião onde o Brasil chefia uma missão), como também, a busca por uma maior representatividade em tal órgão da ONU, com vista a reforçar a credibilidade do organismo (Amorim, 2005).

No âmbito regional, a questão da segurança e defesa será embalada pela criação da União de Nações Sulamericanas⁴⁰ (UNASUL), órgão que, dentre

⁴⁰ A UNASUL é reconhecida como uma ação inédita dos países sulamericanos para cooperar em várias matéria, entre elas, segurança e defesa. Em 2008, na Cúpula Extraordinária da União de Nações Sulamericanas realizada na Bahia – Brasil, será instituído o Conselho de Defesa Sulamericano, órgão da UNASUL que irá determinar os parâmetros e objetivos dessa cooperação. Para saber mais sobre o UNASUL e as atribuições do Conselho, consultar o site do Ministério da Defesa do Brasil <https://www.defesa.gov.br> consultado em 22 de maio de 2009.

outras funções, pretende coordenar às políticas de segurança e defesa dos Estados sulamericanos (Cervo e Bueno: 2008).

Junto dessa percepção, irá também se levantar a ideia do Brasil como mediador de conflitos, consubstanciada na tradicional posição de país pacífico e respeitador das normas internacionais, e incentivada pelo próprio governo como forma de agir um prol da segurança mundial. Como diz Amorim (2003: s/p)

Respeitaremos zelosamente o princípio da não intervenção[...]Mas não nos furtaremos a dar nossa contribuição para a solução de situações conflituosas, desde que convidados e quando considerarmos que poderemos ter um papel útil, tendo em conta o primado da democracia e da constitucionalidade.

Essa posição mediadora é reconhecida por outros atores, principalmente, como forma de apaziguamento das situações conflituosas na região latino americana⁴¹. Para os EUA, na figura de Condolezza Rice, o Brasil representa um poder estabilizador na região, como podemos constatar em seu discurso:

O Brasil vem desempenhando um papel muito positivo nos últimos eventos aqui na região (América do Sul). Portanto, o Brasil que é uma grande democracia multiétnica deve desempenhar um papel fundamental não só nos assuntos regionais, mas nos globais. (Rice, 2008: s/p)

continuando a mesma opinião sobre o Brasil no atual governo de Barack

⁴¹ Muitos estudos argumentam que não existem mais conflitos na região latino americana, que esta se configura uma zona de paz. Em termos, se pode dizer ser verdade essa afirmação, no entanto, é preciso repensar a posição das diversidades indígenas e seu papel nas sociedades sulamericanas, como também, problematizar os altos índices de pobreza e subdesenvolvimento na região, que vai abastecer de mão-de-obra o grande mercado produtor de droga regional. É nesse sentido que o papel de mediação regional do Brasil deve se desenvolver. Para saber mais sobre os conflitos na América do Sul consultar Luis Fernando Ayerbe (2006) *Ordem, poder e conflito no século XXI*.

Obama, mais ainda de forma discreta, já que sua política externa está em início de atuação.

No caso da Colômbia, durante a missão, em fevereiro de 2009, para o resgate de reféns em posse das forças armadas revolucionárias da Colômbia (Farc), a participação da Venezuela, na figura de Chávez, foi vetada pelo presidente Uribe da Colômbia, e assim, a Cruz Vermelha teria pedido ajuda ao Brasil, que segundo a instituição, não entrou no mérito da questão do veto da Venezuela e “compreendeu muito bem o valor de ficar no seu lugar como um protagonista fundamental neutro e humanitário” (Corrêa, 2009: s/p).

Outra posição semelhante é do sociólogo português Boaventura de Sousa Santos, quando comenta sobre o referendo na Bolívia, ocorrido em 2009, para a aprovação da nova Constituição e do fato desta poder provocar um embate entre a tradicional classe dominante, representada em grande parte por latifundiários, e o governo de Evo Morales, que defende a reforma agrária e redistribuição de renda no país. Conforme Sousa (2009: s/p):

O Brasil é aqui [crise boliviana] um protagonista potencial. Enquanto o apoio da Venezuela, nos termos em que tem ocorrido, é visto como uma interferência ilegítima, mesmo por muitos apoiantes de Evo Morales, o apoio do Brasil é visto com gratidão, mesmo que vigilante. Por quê?

Porque, devido a uma combinação virtuosa entre diplomacia sábia e interesses econômicos, o Brasil tem credibilidade tanto com o governo, na medida em que apoia sem reservas o processo democrático em curso, quanto com a oposição democrática, que precisa se fortalecer ante sua facção mais extremista e antidemocrática. Esse capital de mediação não pode ser desperdiçado pelo Brasil.

Nestas perspectivas podemos concluir que a política externa de Lula é muito mais enfática e pró-autonomia nacional do que a de FHC⁴². No entanto, a questão central não é entrar no mérito sobre qual política externa é, ou foi, melhor, o importante é perceber que para se inserir como líder regional e ator influente ao nível mundial, o Brasil precisa se dispor a atuar e a arcar com as responsabilidades e custos dessa atuação externa. Todos os fatores políticos para o *smart power*⁴³ ser reforçado na política nacional estão postos pela política de Lula, principalmente na concepção do multilateralismo de reciprocidade e das vertentes que pretende abranger, como também na percepção de ganhos absolutos que se faz presente na agenda governamental, falta então, um maior empenho em desenvolver o poder situacional do Estado, e a mediação de conflitos pode ser uma excelente via para o propagação desse poder. Como afirma Amorim (2008:31)

As pessoas acham erradamente que solidariedade e defesa do interesse nacional são contraditórios. Não são. A solidariedade é a melhor forma de você defender o interesse nacional no longo prazo. É isso que tem regido a política externa brasileira.

Para completar a ideia acima de solidariedade, vêm a concepção do mesmo Chanceler Amorim sobre a atribuição de um papel de líder ao Brasil. Na sua posição fica claro o novo modo de inserção internacional que o Brasil pretende, e como esse deve se refletir em cooperação, interdependência e

⁴² Consultar o quadro comparativo entre a política externa de FHC e Lula na sessão anexos deste estudo.

⁴³ Relembrando que o *smart power* é a integralidade de poder de um Estado, que visa além do militar e econômico, desenvolver outras áreas para fortalecer o poder estatal. Essas áreas são: a) alianças, parcerias e instituições; b) desenvolvimento global; c) diplomacia pública; d) integração econômica e; f) inovação e tecnologia. Mais detalhes ver segundo capítulo deste estudo.

respeito pelo direito internacional

Às vezes nos perguntam se o Brasil quer ser líder. Nós não temos pretensão à liderança, se liderança significa hegemonia de qualquer espécie. Mas, se o nosso desenvolvimento interno, se as nossas atitudes [...] de respeito ao direito internacional, da busca de solução pacífica para controvérsias, de combate a todas as formas de discriminação, de defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, se essas atitudes geram liderança, não há por que recusá-la. E seria, certamente, um erro, uma timidez injustificada. (Amorim, 2003b: s/p).

4.4 - Equador vs. Peru: O fortalecimento de um papel mediador do Brasil no século XXI

A análise do conflito a seguir, não será do prisma de sua eficácia enquanto processo mediatório, ou mesmo, como resultado de uma resolução do embate. Cabe nessa parte analisarmos a postura do governo brasileiro durante esse conflito, tanto no seu início em 1942, como no término do mesmo em 1998. O objetivo é perceber se as ações políticas brasileiras nesse contexto, se enquadram em uma construção do poder situacional.

4.4.1 - Breve história do conflito

O conflito entre Equador e Peru⁴⁴ remonta do período da independência, e será um reflexo do embate que ocorreu em toda a América espanhola, de luta pela divisão das fronteiras territoriais entre as antigas colônias. Os países em questão vão trilhar sua disputa na região da bacia amazônica⁴⁵, cordilheira dos andes e costa marítima, regiões que apesar de não estarem diretamente

⁴⁴ Ver o mapa da fronteira entre os Estados em questão na sessão anexos deste estudo.

⁴⁵ A nascente do rio Amazonas, um dos mais importantes da América do Sul por seu potencial de navegação e de comércio, está situada em território peruano.

ligada as fronteiras de outros Estados, vão tornar o problema uma questão regional devido ao seu potencial desestabilizador (Galastri, 2006).

Durante o século XIX, mais especificamente após os anos 1820, Peru e Equador irão travar diversas batalhas pela posse dos territórios antes pertencentes a metrópole espanhola. Por não existirem parâmetros internacionais na época para se regular tal divisão, a fronteira foi formada devido a fatores geográficos e políticos remanescentes do período colônial, que se conceitua como *uti possidetis* ou *uti possidetis juri*⁴⁶ (Biato, 1999), que apesar de útil para determinar o espaço pós-colônial, não foi suficiente para resolver embates entre as antigas colônias.

Como não havia normas internacionais para assegurar a soberania territorial, como aconteceu na descolonização nos anos 1960, a demarcação do território, era um próprio meio de legitimar os governos e seus recém criados Estados, como também assegurar sua soberania sobre tal espaço (Herz e Nogueira, 2002), com isso fica claro que a conflitualidade sulamericana da época, mais que embate pela posse de território, era um esforço por se auto-determinar enquanto Estado.

⁴⁶ Essas expressões tem origem no direito romano, e seu conceito se afirma na premissa de que os beligerantes no final de um conflito conservam as suas posses territoriais no início das hostilidades. No caso em questão, as posses territoriais eram as fronteiras da colônia espanhola e que não tinham exata definição, já que para Espanha, todo o território era seu, logo, não era de extrema necessidade demarcá-lo. Para saber mais sobre o conceito consultar Hildebrando Accioly e Geraldo Eulálio do Nascimento Silva (2002) *Manual de Direito Internacional Público*.

No primeiro quarto do século XX, irão existir várias tentativas de resolução do conflito entre os dois Estados, entre elas, uma arbitragem da Espanha e uma mediação única dos EUA (Galastri, 2006), que falharam pela discordância das partes, mas também, por negligenciarem o papel dos outros atores regionais.

Assim em 1941 vai eclodir um conflito armado entre o exército dos dois Estados, evitando consequências maiores para a região. EUA, Brasil, Argentina, e posteriormente, Chile, vão iniciar um processo de armistício entre as partes, e a tentativa resolução do conflito, essa atitude vai dar origem ao Protocolo de Paz, Amizade e Limites do Rio de Janeiro, assinado pelos beligerantes em 1942 (Biato, 1999).

O protocolo será o grande instrumento para resolução do conflito décadas mais tarde. A sua importância residia em dois pontos: a) fazer uma demarcação das fronteiras e b) determinar um grupo de países garantes que iriam ser os mediadores do processo de resolução do conflito; estes eram EUA, Brasil, Argentina e Chile (Galastri, 2006).

Tal protocolo, mesmo depois de assinado, será posto em causa pelo Equador em 1960, que irá considerá-lo nulo, regredindo no processo de solução do conflito. Mas essa recusa equatoriana não surge em vão, ela nasce de situações importantes que permearam a feitura e concretização do protocolo. Devido ao cenário da segunda guerra-mundial e do ataque a *Pearl Harbor*, os EUA apressaram o processo de assinatura do protocolo, para evitar um

cenário de distúrbio em sua área de influência direta (Herz e Nogueira, 2002); por outro lado, o próprio protocolo, segundo o Equador, não foi cumprido pelo Peru, pois este não retirou suas tropas das zonas determinadas, e do ponto de vista geográfico a demarcação acordada era inexecutável, por não corresponder a realidade geográfica da região (Cannabrava, s/d).

Após 1942, nenhuma outra ação será tomada para resolver a questão, e o conflito vai chegar, novamente ao ataque aberto, em 1995. O embate ficou conhecido como a Guerra de Cenepa (região da fronteira) e opôs, mais uma vez, os exércitos de Peru e Equador, que voltaram a se enfrentar e iniciaram o que poderia se tornar uma guerra em *spillover* na região.

Diante deste cenário, o grupo dos países garantes, a pedido de Peru e Equador, e após recusa, anos antes, da Organização dos Estados Americanos (OEA), iniciaram um processo para a resolução do conflito. Este processo consistirá em uma mediação dos países garantes e vai gerar o Acordo Global de Paz entre Peru e Equador, assinado em 1998.

4.4.2 - O processo de mediação: o papel do Brasil

Após um breve relato histórico sobre o conflito entre Peru e Equador, cabe agora, analisar de forma mais profunda como foi pensado o processo de mediação do conflito, e qual as responsabilidades do Brasil diante deste processo.

Para iniciar o processo, o primeiro passo foi o reconhecimento do Protocolo do Rio de 1942, como o documento chave de onde partiriam as noções guias para o processo, sejam elas, das partes beligerantes, das partes garantes e das definições anteriormente tomadas nas questões em disputa (Herz e Nogueira, 2002).

Com essa decisão, os países garantes mais Peru e Equador, se encontraram em Brasília, onde em fevereiro de 1995 assinaram a Declaração de Paz do Itamaraty. Este documento pôs fim ao conflito bélico e abriu caminho para o desenho de uma solução pacífica e definitiva entre as partes elaborada em quatro tempos: 1) em 1995, com a consolidação do cessar-fogo; 2) 1996, com reuniões para decidir a forma e o calendário das conversações diretas entre às partes, com mediação dos garantes; 3) 1997, levantamento das necessidades e reivindicações das partes, e determinação destas como 'impasses subsistentes' ao protocolo do rio e; 4) Janeiro de 1998, aprovação do formato e cronograma para as resoluções dos ditos 'impasses' (Biato, 1999).

Todo esse processo vai ser entendido como uma resolução estrutural da questão, pois como se verá a seguir, a maneira criativa e inovadora sugerida pelos países garantes para abordar os 'impasses subsistentes' vão proporcionar um alto grau de eficácia das soluções, sendo o alcance da mediação eficaz em atingir as camadas verticais e horizontais das sociedades dos países beligerantes. Mediante esse cenário se terá uma mediação, como

referida no capítulo anterior, conceituada como transformação do conflito, ou seja, que mais do que resolver o dilema entre as partes, irá mudar o cenário conflituoso evitando que a violência se instale novamente.

O formato para resolver os 'impasses' foi sugeridos pelos garantes da seguinte maneira: a criação de quatro grupos de trabalhos que abordariam diferentes questões conflitantes entre as partes, trabalhando simultaneamente e sediados, cada grupo, no território de um Estado garante (Herz e Nogueira, 2002). A divisão dos grupos ficou da seguinte maneira: Comissão I: responsável pelo fomento da navegação e comércio entre as partes ficou sediada em Buenos Aires – Argentina; Comissão II: responsável pela integração econômica na fronteira ficou sediada em Washington; Comissão III: responsável pela demarcação da fronteira ficou sedida em Brasília – Brasil e; Comissão IV: responsável pelo fomento da confiança mútua e segurança ficou sediada em Santiago – Chile (Biato, 1999: 242-243).

Uma característica relevante das comissões, é que apesar da distância das temáticas abordadas, tais assuntos eram complementares e só trabalhados de maneira conjunta, seria possível produzir um acordo duradouro. Isso porque, como já dito antes, tais questões nascem das conversações e reivindicações dos Estados beligerantes, e representam as maiores barreiras a se transpor no processo de paz.

De acordo com atribuições das fontes de poder no segundo capítulo e da sua

denominação entre *soft* e *hard power*, será possível identificar que a comissão II sediada nos EUA e com influência da dinâmica local daquele Estado, será a mais beneficiada na utilização do *soft power* e na construção do seu poder situacional, já que seu tema vai abordar questões que irão incrementar e desenvolver o cenário econômico e político dos beligerantes, e que seguramente, não fazem parte do extenso foco histórico do conflito entre Peru e Equador. Como sugerem Herz e Nogueira (2002: 55)

Em contraste com as outras três comissões, as quais estavam lidando com questões contenciosas entre os dois países, esse grupo (comissão II) obteve um mandato onde pode ser "criativo, otimista e ambicioso".

O Brasil, por outro lado, ficou com a questão mais sensível entre as partes: a demarcação das fronteiras. Inicialmente, foi preciso acordar com as partes para deixarem as intransigências reivindicativas de lado, para que se pudesse voltar ao debate da fronteira (Cannabrava, s/d). Isso foi feito, e logo a seguir a comissão sediada em Brasília, resolveu convocar um grupo de especialistas, incluindo profissionais peruanos, equatorianos e dos países garantes, para apresentar um relatório com a demarcação da região, objetivando resolver os impasses das regiões fronteiriças menores, fomentando assim a solução das regiões mais controvertidas (Herz e Nogueira, 2002).

Apesar de solucionados esses pequenos desentendimentos, o processo de mediação se verá ameaçado com a informação de que ambos os países conflitantes, estavam invadindo a região desmilitarizada e demarcada com o relatório técnico dos profissionais (Biato, 1999). Esse é um revés duro, pois

pode ameaçar todo o processo de paz, mas foi resolvido após conversações dos presidentes dos países garantes com os beligerantes. Restava agora a questão das áreas mais contraditórias.

A zona mais contraditória entre as partes era Tiwintza, que apesar de não ser importante geo-estrategicamente, representava um valor moral para os equatorianos, pois era o lugar onde tinham resistido a inúmeras batalhas frente ao exército peruano. A questão deixa de ser territorial e passa a ser de valorização da moral equatoriana. (Cannabrava, s/d)

Neste momento FHC, que mantém vários encontros com os presidentes peruano e equatoriano para solucionar as questões fronteiriças, fará uma proposta que mudará o cenário do conflito e produzirá o acordo final de paz, já que a questão da demarcação era a única que ainda se mantinha remanescente (Biato, 1999).

FHC, sugere que na zona de Tiwintza se construísse dois parques ecológicos fronteiriços, administrados conjuntamente e que não poderiam ser nem militarizados, nem explorados por nenhuma das partes. Como diz FHC (2006: 638)

Certa noite, jantando com os dois presidentes, prôpus que se construísse um parque ecológico binacional em um trecho da selva que era contestado. A ideia parecia caminhar, mas sempre havia um "porém", e as forças políticas locais reinterpretavam cada proposta ao sabor de suas conveniências, dificultando as margens de manobra dos presidentes para a transigência. Quando estávamos quase a ponto de bater o martelo, em uma reunião em

uma pequena sala da Granja do Torto (casa de campo do presidente brasileiro), novo impasse: um trecho do futuro parque fora usado como cemitério para alguns soldados equatorianos mortos nas batalhas. Sugeri, então, que se abrisse uma estrada ligando o cemitério com a fronteira do Equador, com livre acesso para os nacionais daquele país. Fujimori (presidente do Peru) fingiu que não aceitaria, mas, de repente, virou-se para um pequeno quadro de paisagem bucólica pendurado na parede. Era um quadro modesto, de pintor desconhecido, mostrando uma carrocinha puxada por um burro em uma estrada de terra. Apontando a estrada disse: - Só se for daquela largura... Por ali não passam carros com tropas, imagino.

Com este acerto o último conflito entre as partes foi resolvido, logo, os países garantes propuseram o que foi chamado de *single undertaking*, que era a ata para aprovação do que viria ser o acordo global de paz. Essa ata juntava todas as decisões acordadas nas comissões e que tinham que ser aceitas por todos para que então tivessem efeito legal. Assim, depois de aceite de todas as partes, em 26 de outubro de 1998 foi assinado o Acordo Global e Definitivo de Paz entre Equador e Peru (Biato, 1999).

4.4.3 - Brasil e a negligência do poder situacional

Apesar do Brasil ter conseguido no processo de paz entre Equador e Peru, aumentar sua presença e comprometimento com a América do Sul (Cervo e Bueno, 2008), é possível argumentar sobre qual foi a eficácia da ação brasileira na construção de um poder situacional.

Como se demonstrou no segundo capítulo, o poder situacional é a capacidade de projeção das ideias e princípios de um Estado para, dessa forma, atrair a cooperação de um outro Estado pela coopção e não pela coação. Isso pode

ser identificado por uma política de *soft power* que, novamente como explicado anteriormente, será útil para fazer com que os outros atores estatais compreendam os objetivos e princípios do Estado brasileiro, como sendo o seu próprio princípio e objetivo, admirando tal atitude e querendo reproduzi-las em sua política.

Trazendo isso para mediação de conflito, podemos identificar que tal processo de resolução por si só é uma política de *soft power*, já que seu objetivo não é coagir os atores beligerantes, e sim, colocá-los em contato para que cheguem a um denominador comum sobre a questão conflituosa. Mas também, é possível compreender, que algumas ações serão passíveis de incorporação de atitudes políticas que aumentem o poder situacional, e outras serão o contrário, já que o cerne da disputa envolve questões intimamente ligadas ao poder estrutural. No caso do Peru e Equador fica claro que a comissão III responsável pela demarcação do território e sediada em Brasília, era um ponto crucial na disputa e seu viés era claramente de poder estrutural, ou seja, de *hard power*.

Já a comissão II responsável pela integração econômica e pelo desenvolvimento e sediada em Washington, vai demonstrar claramente um canal aberto para que políticas de aumento do poder situacional possam ser aplicadas, de forma a beneficiar o Estado mediador. Não só pelo cariz pacífico da questão em debate, mas pelo próprio tempo de dedicação que a questão da integração econômica exige, veremos uma clara possibilidade de atração

do poder situacional, como forma de influenciar os atores beligerantes, e assim, conseguir junto desses mais respeito e admiração, que podem ser revertidos em aumento de poder para o Estado.

Neste caso a sede e influência que o país anfitrião podem ter no processo, é um fator de propagação do poder situacional. No caso o Brasil sediou a comissão mais controversa do conflito, a disputa territorial, enquanto os EUA, sediaram a comissão de integração, que não só era a questão mais pacífica, mas também a mais passível de promover a mudança estrutural do conflito, ou seja, de transformação do cenário conflituoso.

No resultado final do processo de paz, se avaliarmos a decisão final tomada na divisão do território, se pode concluir que a criação de um parque binacional é uma ideia criativa e transformadora. Como afirma Galtung⁴⁷ (2004: 109), “As partes se comprometeram[...]e este fato [parque binacional] tornou-se uma transcendência.[...]De qualquer forma, uma fronteira era só uma acomodação”. Criar uma fronteira é um assunto criativo, mas limitado no tempo, logo, limitador de uma política de expansão do poder situacional, mas não impassível de uma transformação estrutural da região. A questão é que só a criação do parque binacional, poderia ter sido em vão para a solução do

⁴⁷ Cabe aqui um comentário informativo, por simples curiosidade política. FHC, como demonstrado acima, assumiu a ideia do parque nacional como sendo uma proposta sua, já Galtung, em seu livro *transcender e transformar*, vai dizer que tal ideia do parque nacional foi levantada por ele em uma conversa com o presidente do Equador em 1995. Não é possível saber quem está certo, mas é um exemplo bem ilustrativo de como ideias podem ser manipuladas em busca de uma projeção pessoal. Para ler o relato de Galtung consultar seu livro *Transcender e Transformar: uma introdução ao trabalho de conflito* que consta da bibliografia deste estudo.

conflito, se questões de fundo (i.e. integração econômica, bem estar social, respeito aos direitos humanos) não tivessem sido tratadas de maneira específica e prolongada no tempo.

Com isso, se pode concluir, que apesar da solução da divisão territorial ser transformadora do conflito, ela não serviu como legitimadora e propagadora do poder situacional do Estado brasileiro, e ainda por cima, vai reforçar a presença estadunidense em território sulamericano. Para a inserção brasileira como líder na região, ficar de fora da mediação e construção da integração econômica da fronteira, é um golpe duro nas suas ambições de liderança e autonomia frente aos EUA, e mais duro ainda, na construção de um poder situacional.

Todavia, analisando as premissas da política externa de FHC, a sua participação no processo de paz foi coerente com todo um arcabouço político praticado interna e externamente. Mas é importante que se identifique que esse comportamento, apesar de aproximar o Brasil na região sulamericana, ele aproxima de maneira secundária e submetida a uma força maior, representada aqui pelo EUA.

Se fosse possível fazer um encaixe dos parâmetros de política externa do governo Lula no processo de paz entre Peru e Equador, certamente teríamos um papel diminuído do governo estadunidense nas questões estruturais econômicas da região. Mas essa afirmação é somente uma suposição que não

pode ser comprovada, mas que, de acordo com a política praticada pelo governo Lula, incentiva a que se trabalhe o papel do Brasil como mediador na região de maneira a que fortaleça seu poder situacional, e construa para si uma liderança regional e uma inserção internacional diferenciada, mas sempre levando em conta as questões de cooperação, interdependência e ganhos absolutos.

Para finalizar esse estudo, no capítulo seguinte serão identificados os Estados que influenciam, tanto negativa como positivamente, as ambições brasileiras de liderança regional e inserção internacional.

5. Desafios a liderança brasileira: atores regionais e internacionais

No debate sobre o papel de mediador do Brasil e sua inserção internacional, manter o foco, unicamente, nas percepções brasileiras sobre seus objetivos governamentais demonstra ser uma análise reducionista, que carece da apreciação de um cenário político internacional alargado, como forma de compreender a realidade socio-política que cerca o Estado brasileiro, e de conceber se tal realidade é um desafio às suas ambições.

Assim, os desafios as ambições de liderança do Brasil estarão distribuídos tanto no âmbito regional como no internacional, existindo nas duas esferas situações que favorecem ou desfavorecem a inserção brasileira. No entanto, é importante frisar que situações desfavoráveis, não são excludentes da manutenção do relacionamento do Brasil com outros atores. Como argumentado no segundo capítulo, a própria cooperação nasce do conflito e da discórdia, logo, mesmo o cenário desfavorável para liderança brasileira não é uma barreira intransponível, pelo contrário, é mais uma oportunidade para agregar valores, transformar percepções e fortalecer o poder situacional.

Analisando o cenário político regional do Brasil, mais precisamente, a América do Sul, será possível identificar atores importantes que representam desafios a liderança brasileira. O principal deles é a Venezuela e seu presidente Hugo Chaves, mas também a Argentina, tradicional força opositora do Brasil na região sulamericana. Já na perspectiva internacional se podem identificar a

Índia, Rússia e China que conjuntamente ao Brasil formam o bloco denominado BRIC, além da África do Sul e a União Europeia. Quanto aos EUA, este se constitui como peça chave tanto no cenário regional como internacional, assim sua análise será feita de forma singular considerando a peculiaridade de sua importância geopolítica, como enunciado ao longo do estudo.

5.1 - Desafio regional

Antes de se falar, propriamente, nos desafios que o Brasil pode enfrentar na América do Sul, se faz importante identificar a dinâmica política e econômica que influencia a região desde o fim do século XX.

Com as medidas econômicas provenientes do 'consenso de Washington' e aplicadas nos países latino americanos na década de 1990, surgem no final do século XX inúmeras crises econômicas que irão atingir os principais países da região. Essas crises, aliadas a uma crescente insatisfação da população, irão proporcionar a transformação da bancada governista nos Estados sulamericanos, onde políticos reconhecidamente de esquerda e contra as premissas do neo-liberalismo, irão sair vencedores dos pleitos eleitorais estatais (Vigevani et. al., 2008).

Tais governos serão taxados por muito estudiosos, como Jorge Castañeda (2006), de populistas ou moderados, classificação questionável como veremos em seguida. Mas apesar dessa diferenciação no perfil político, tais atores

possuem características semelhantes em suas premissas governamentais. Estes atores, segundo Ayerbe (2008: 265), “objetivam recuperar capacidades de gestão nos âmbitos interno, principalmente com a promoção da equidade social, e externo, com a busca por afirmação regional[...]e maior autonomia nas relações com os EUA”.

No debate de Castañeda (2006), os atores irão revelar uma posição mais cooperativa ou conflitiva, que respectivamente, será associada a uma posição mais democrática ou nacionalista. Assim, veremos uma tradução dessas posições em governos mais moderados, como serão taxados o Brasil e Chile, ou populistas, como serão reconhecidos a Venezuela, Bolívia e Equador. Sendo determinado que os mais populistas e nacionalistas trarão consigo a concentração do poder, com controle total sobre setores chave (i.e. economia, recursos energéticos), a retórica de favorecimento às reivindicações do povo e práticas autoritárias para abafar qualquer posição contrária a suas premissas é assumida.

Esse quadro populista será visto como cenário de cultura política tipicamente latino americana de esquerda (Ayerbe, 2008), mas é nessa afirmação que podemos questionar a pertinência de tal divisão. A classificação do populismo como negativo, ligado a discursos vazios, com retórica emotiva e pouco compromisso efetivo com a camada social que lhe sustenta (Vigevani et. al., 2008) será uma eficaz maneira de esvaziar a força que tais movimentos irão ter na construção de uma ordem política internacional diferenciada,

desmerecendo seus objetivos e desqualificando suas ações. A questão pertinente aqui é saber, quão diferente é o dito populismo latino americano das políticas praticadas pelo governo Bush nos EUA no início do século XXI? O que se vê é uma predileção por negativizar políticas de esquerda, em prol de justificar o populismo de direita como ação democrática e livre de intenções imperialistas, como fica claro nas justificativas estadunidenses para a invasão do Iraque (Ayerbe, 2006).

Para os objetivos brasileiros de liderança regional o desmonte dessa classificação é importante, pois o objetivo do Brasil, mais que conquistar liderança, é construir uma nova ordem de interação e participação dos Estados ao nível internacional, que por sua vez reconhece que o tom moderado, a cooperação e a interdependência são elementos mais eficazes de negociação, relacionamento e aprimoração da democracia. Todavia, o Brasil não abre mão de se colocar como independente em suas ações e contra qualquer ingerência externa em assuntos nacionais e mesmo regionais, reconhecendo que a diferença de ação no âmbito externo não representa uma barreira, ou mesmo, um conflito de propósitos entre os Estados sulamericanos. Como cita Cervo (2001: 7)

Com efeito, em que pesem diferenças de estilo na ação externa, nenhum outro país da América do Sul apresenta relativamente ao Brasil, no início do milênio, tantas variáveis comuns na sua visão do mundo e estratégia externa quanto a Venezuela.

Com isso se poderia dizer que classificar valorativamente os governos sulamericanos como populistas ou moderados, é uma visão reducionista e

tendenciosa, que transparece servir mais para desacreditar posições políticas, do que para promover a boa governação e democracia.

A seguir vai se identificar os dois Estados que representam maiores dificuldades para a legitimação da liderança do Brasil na região sulamericana, são eles: Venezuela e Argentina.

5.1.1 - Venezuela

A história da Venezuela, por si só, vai demonstrar que este Estado é um diferencial no contexto latino americano no século XX. Rica em petróleo, a Venezuela vai gozar de uma constante estabilidade e crescimento a partir dos anos 1950, fugindo ao tradicional conflito capitalismo versus socialismo tão marcante na região latino americana. Será o único Estado da região a não ter militares como chefes de governo⁴⁸ durante o período da guerra-fria, pois a sua elite política, apoiadora dos EUA e produtora de petróleo, irá comandar o cenário nacional até os anos 1990 (Serbin, 2008).

Pela falta de planejamento estrutural nos gastos com o lucro do petróleo e com as crises do petróleo da década de 1970, a Venezuela viverá um declínio na sua capacidade financeira, que irá promover um aumento do fosso social entre ricos e pobres, um agravamento da dívida externa do país e um abalo

⁴⁸ Importante ver o *Pacto de Punto Fijo*, responsável na década de 1950 por instituir o sistema democrático na Venezuela, consolidado no bipartidarismo. Para saber mais sobre o tema consultar J.C. Rey (1991) *La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación*.

na sua economia e política governamental. É nesse cenário que irá surgir a figura de Hugo Chávez, militar do exército da Venezuela e militante político a favor do fim das medidas neo-liberais aplicadas pelo Estado (Roberts, 2003).

Chávez vai chegar ao governo em 1998 e terá uma radical proposta de mudança para a política venezuelana, a ideia é lutar contra o capitalismo e para isso vai polarizar a política, delineando um quadro conflitivo de oposição entre: a) apoiadores do neo-liberalismo, conseqüentemente aliados aos EUA e b) revolucionários pró mudanças estruturais, com premissas enraizadas nos preceitos bolivarianos (Serbin, 2008). Este quadro vai tomar uma dimensão não somente nacional, mas regional e até com aspirações globais, criando o projeto do 'socialismo do século XXI'.

No âmbito regional as aspirações de Chávez serão duas: a) consolidação de um mundo multipolar que contrabalance ao poder dos EUA e; b) integração plena das nações da América Latina e Caribe para a configuração da região como pólo de poder mundial (Serbin, 2008), pretendendo fazer isso de forma conflitiva aos EUA, característica de sua política nacional.

Essas questões do governo Chávez serão o grande desafio para a liderança brasileira, porque como se verá a seguir, o presidente irá utilizar de seus recursos energéticos e de uma política de cooptação de aliados, para institucionalizar sua revolução ao nível regional, sendo assim o líder da viragem política sulamericana no século XXI. Villa vai chamar isso de um

“nacionalismo de recursos” (Villa, 2007: 4).

A grande financiadora dos planos de Chávez será a indústria venezuelana do Petróleo. Com ela, o presidente vai custear projetos políticos de influência regionais como a eleição nos países vizinhos (i.e. Bolívia e Nicarágua) de presidentes próximos a sua ideologia, da institucionalização dos programas de ajuda petrolífera Petrocaribe, Petrosur e Petroandino que tinham o objetivo de facilitar o consumo do petróleo a essas regiões para que pudessem se desenvolver, a institucionalização da Alternativa Bolivariana para os Povos de nossa América (ALBA)⁴⁹ que pretende ser uma alternativa a ALCA no âmbito comercial e uma força aglutinadora ao nível político regional, a criação do Banco do Sul, e até a compras de títulos da dívida pública da Argentina, como forma de atrair tal Estado para sua influência (Serbin, 2008).

Esses projetos irão criar uma força alternativa, a já existente iniciativa do Mercosul, na região sulamericana. É uma alternativa a posição moderada e de cooperação de países como Brasil e Chile, que não têm o objetivo de promover a quebra das relações com os EUA.

A política de Chávez vai polarizar o cenário político da região onde Cuba, Equador e Bolívia irão se manter aliados fortes de Chávez, enquanto os outros Estados irão estar mais próximos da política moderada praticada pelo Brasil. A

⁴⁹ Para consultar o site oficial da ALBA acessar <http://www.alternativabolivariana.org/> Consultado em 15 de maio de 2009.

diferente concepção do processo de integração regional vai marcar a clivagem entre Brasil e Venezuela, e criar uma aura de competição pela liderança regional.

Esta competição vai ficar clara e agravar, em parte, a situação regional em alguns momentos, uma ocorrência e talvez a mais importante, é o apoio de Chávez a nacionalização da Petrobras pelo governo boliviano⁵⁰. Tal atitude vai gerar um desconforto regional, e promover mais o afastamento do que propriamente cooperação e desenvolvimento na região (Villa, 2007). Outro ponto será a mediação feita por Chávez entre o governo da Colômbia e as FARC, que foi tida como tendenciosa e teve sua continuação recusada por Uribe (Corrêa, 2009).

Todavia, essa política de Chávez é prejudicial a si mesmo, já que cria nos seus pares regionais uma sensação de eterna ameaça e belicosidade nas relações exteriores, onde apesar de pregar ganhos absolutos na integração regional, vai priorizar nas suas políticas ganhos relativos que possam servir para que seu projeto de 'socialismo no século XXI' seja aplicado e conduzido por si em toda a América Latina (Villa, 2007).

No entanto, uma crítica deve ser feita ao modelo Chavista de inserção e

⁵⁰ Para saber mais sobre o apoio de Chávez a política de nacionalização da exploração de recursos energéticos da Bolívia consultar http://www.presidencia.gob.ve/action/noticia/view_ver_mas_lista?id_noticia_web=1008, como também o site oficial de notícias <http://alopresidente.gob.ve> consultado em 15 de maio de 2009.

integração sulamericana, pois todo ele é mantido pelas receitas do petróleo, bem finito e não renovável, e a política interna venezuelana de Chávez ao invés de criar alternativas econômicas para as finanças nacionais, utilizou desse recursos para cooptar aliados e aumentar sua influência internacional. Todavia, com a crise atual nos preços do petróleo, a Venezuela vê seus projetos de investimentos internacionais cada vez mais diminuídos, um exemplo disso é o próprio orçamento de Estado que gastou 79 bilhões de dólares no exterior em 2008, e que prevê um orçamento de somente 6 bilhões para 2009⁵¹ (Romero, 2009).

Ao nível político, isso gera um afastamento dos aliados, que viam na Venezuela uma fonte de recursos a curto prazo, e denota uma aproximação dos mesmos ao Brasil e ao seu projeto de desenvolvimento a longo prazo, um exemplo disso é a eleição do presidente de esquerda Mauricio Funes em El Salvador, este foi patrocinado por Chávez que saudou sua eleição como um triunfo do 'socialismo do século XXI'. Todavia, como argumenta Romero (2009, s/p),

a primeira visita de Funes após sua vitória foi para se encontrar com o presidente esquerdista moderado do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva. "Eu me identifico mais com o modelo brasileiro do que com o da Venezuela, mas quero boas relações com todos", disse Funes durante a visita, em março.

Neste quadro a Venezuela é o principal 'rival' do Brasil na busca por uma liderança no espaço sulamericano, no entanto, mais que entender esse

⁵¹ Para conferir o orçamento de Estado da Venezuela desde do início do governo Chávez, de 1999 até 2009 consultar <http://www.mf.gov.ve/> consultado em 23 de maio de 2009.

cenário como ameaça, convém ao Brasil cooperar e construir pontes junto do governo de Chávez, não negligenciando seus incentivos a atitudes arbitrárias (i.e nacionalização da Petrobrás), mas investindo para que assuntos como esses sejam discutidos em nível regional, promovendo ganhos absolutos que fortaleçam todos os países da região.

5.1.2 - Argentina

A Argentina é o mais tradicional rival regional do Brasil, a competição entre os dois atores por um destaque político e econômico na região remonta do período pós-colonial. A rivalidade entre ambos vai se manter na questão geopolítica do domínio dos recursos existentes entre a fronteira que os divide, principalmente nas questões fluviais. Todavia, esse cenário começa a mudar quando da democratização do Brasil na década de 1980, e do reconhecimento, por parte dos dois atores, que a única maneira de promover o desenvolvimento na região seria com a integração e cooperação entre eles (Cervo e Bueno, 2008).

Essa visão cooperativa vai dar origem ao Mercosul, e a todo o movimento de integração regional que perdura até os dias atuais. Todavia, a Argentina desde da década de 1990 vai manter-se em uma dualidade prejudicial, que ora a coloca em busca da aliança dos EUA, ora a coloca em prol da integração na região sulamericana, e dentro desta ainda se divide entre apoiar um projeto cooperativo como o proposto pelo Brasil, ou mais conflitivo como

sugere a Venezuela⁵².

No governo de Carlos Menem na década de 1990 a Argentina vai aplicar todas as medidas sugeridas pelo 'consenso de Washington' como necessárias para reconstrução do Estado e fortalecimento do desenvolvimento, isso vai fazer com que tais medidas sejam reconhecidas como um caso de sucesso da reforma neo-liberal, e assim vai atrair os interesses estadunidenses e logicamente, promover uma viragem argentina para se aliar automaticamente a esse Estado (Ayerbe, 1998). Todavia, nos anos seguintes, com as crises no México e na Rússia a economia argentina não foi socorrida pelas instituições internacionais, mesmo sendo considerada com classificação 'A' pelo FMI, resultado de uma reiterada indicação de orçamento equilibrado e de inflação aparentemente controlada, que vão se mostrar falsos e resultar em 2001 na crise econômica profunda que vai viver a Argentina e que provocará um retrocesso pesado no país⁵³ (Stiglitz, 2002).

Dessa perspectiva, como já dito antes, vai nascer também a eleição de um governo de esquerda contra o neo-liberalismo na Argentina. O presidente em questão é Nestor Kirchner que será eleito em 2003, e que tem seu viés político no peronismo que defende às ideias de: capacidade de governar com

⁵² Para conferir as nuances mais conflitivas da política de Chávez para com os EUA, consultar seus discursos em http://www.presidencia.gob.ve/publicaciones_discursos.html 30 de abril de 2009.

⁵³ Apesar de um orçamento aparentemente estável e de uma inflação controlada, dados sobre gastos com o social e as taxas de desemprego mostravam a dificuldade vivida na economia argentina principalmente depois de 1999. Para conferir alguns desses dados consultar os anexos desse estudo.

justiça social e defesa da soberania nacional (Stuart, 2008). O governo de Kirchner vai se ver no cenário regional envolvido em duas situações, uma frente a Venezuela que quando da crise argentina comprou títulos de sua dívida e ajudou a estabilização econômica, e outra ao Brasil que tinha se tornado o maior mercado consumidor de produtos argentinos, devido ao Mercosul (Vigevani et. al., 2008).

Desta perspectiva se percebe que o interesse da Argentina na política externa não era se construir como líder regional (Villa, 2007), e sim, conseguir estabilizar sua economia nacional e conquistar maior apoio para o seu desenvolvimento. Desta maneira, no que tange as questões econômicas e comerciais a Argentina vai manter sua aproximação ao Estado brasileiro tentando cada vez mais aumentar a integração; por outro lado, remontando a tradicional rivalidade entre os dois Estados, a Argentina vai manter uma posição de aproximação de Chávez, exaltando sua ajuda na época da crise financeira e, por consequência, evitando que o Brasil seja um expoente único de liderança regional (Stuart, 2008). Tal atitude de contínua rivalidade vai ser visível quando do preemptório veto da Argentina as ambições do Brasil por uma cadeira de membro permanente no Conselho de Segurança da ONU, logo, assuntos comerciais e de integração são pontos que estimulam à união entre os dois Estados. Todavia, dar mais espaço de poder geopolítico ao Brasil no âmbito regional e internacional, ainda é um assunto que move imenso debate dentro da política nacional argentina.

Neste sentido, a Argentina é ao mesmo tempo favorável e desfavorável as ambições de liderança brasileiras, valendo então perceber tal Estado como um desafio para a própria transformação da diplomacia brasileira na sua caminhada por uma liderança e inserção internacional.

5.2 - Internacional

No âmbito internacional a política brasileira vai buscar fortes laços de cooperação econômica que possam unir os países do Sul, contra uma hegemonia comercial e econômica dos países do Norte. Por outro lado, na busca por se introduzir como ator atuante na construção da paz e na promoção da segurança internacional, haverá, por parte do Brasil, uma aproximação relativa a atores nos quais identifica princípios similares aos brasileiros para essa questão.

De acordo com essas ideias, dois grupos aparecem como vetores que influenciam as ambições nacionais por liderança regional e inserção internacional, são eles: a UE, e os países do BRIC em conjunto com a África do Sul.

5.2.1 - União Europeia

A UE vai representar para o Brasil uma área importante tanto como mercado consumidor, como alternativa de relacionamento frente aos EUA. No entanto, todo o relacionamento do Brasil junto da UE no século XXI, será marcado por crises devido ao protecionismo europeu contra produtos agrícolas advindos do

Brasil, como também, pela especulação levantada pela UE sobre o prejuízo ambiental e alimentar que a produção do etanol, como alternativa aos combustíveis derivados do petróleo, representa para o mundo.

No tema comércio, várias questões foram travadas entre os dois atores na Organização Mundial do Comércio⁵⁴ (OMC), todas referentes ao grande protecionismo praticado no espaço europeu contra produtos brasileiros e de toda assimetria que este causa no desenvolvimento das relações comerciais entre ambos (Vigevani e Cepaluni, 2007). Um caso emblemático é o do café solúvel, onde o Brasil é um grande exportador mas está vendo seu produto sofrer protecionismo para entrar na UE, como afirma o embaixador Barbosa (2006: s/p) “As evidências [da análise do comércio de café solúvel] são no sentido de que a UE está levantando formas sofisticadas de barreiras comerciais para favorecer a sua própria indústria de solúvel” e completa

O caso do solúvel, juntamente com o do algodão e o do açúcar [...] mostra a distância que existe entre a retórica dos países desenvolvidos em favor do livre comércio, como fator de crescimento econômico, e a prática da vida real, em que prevalecem os interesses concretos de setores protecionistas, na maioria dos casos, indústrias incapazes de competir num mercado aberto. (Barbosa, 2006: s/p)

Tal situação vai começar a se alterar, quando na presidência rotativa da UE⁵⁵ em 2007, Portugal vai aproximar o Brasil do espaço europeu, e conseguir que o mesmo passe a ser parceiro estratégico da União juntamente com Rússia,

⁵⁴ Para saber sobre as negociações comerciais na OMC, e principalmente, as questões de protecionismo acessar o site da OMC que retrata as nuances da rodada de Doha http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm consultado em 20 de maio de 2009.

⁵⁵ Para obter mais informações sobre as diretivas da política agrícola comum (PAC) na UE consultar http://europa.eu/pol/agr/index_pt.htm consultado em 13 de maio de 2009.

África do Sul, China, Índia, Japão, Canadá e EUA (Patriota, 2007). No âmbito regional essa parceria produz benefícios à colocação brasileira de líder sulamericano, já que o Brasil será o primeiro parceiro estratégico da UE no espaço da América Latina.

Nas questões de resolução de conflitos e promoção da paz, a busca por se afastar dos parâmetros de intervenção dos EUA, reconhecidamente apoiantes do uso da força, o Brasil vai se ver aproximado do estilo europeu de intervenção, baseado no fortalecimento da diplomacia e no fomento do desenvolvimento sustentável, ou seja, na clara disposição de buscar utilizar-se dos recursos do *soft power* para atuar no cenário internacional (Valladão, 2008).

Como cita Cerro e Bueno (2008: 516) após 2007

Na visão europeia, que tomou a iniciativa da parceria, o Brasil é aliado indispensável para enfrentar desafios globais vinculados a mudanças climáticas, direitos humanos, propriedade intelectual, política industrial e outras questões econômicas e sociais, por isso deslocou o foco da negociação entre os dois blocos (Mercosul e UE) para a relação UE-Brasil.

Com esta perspectiva, a UE é muito favorável às ambições regionais de liderança do Brasil, consequência entre outros motivos da sua própria política de evidenciar Estados pivôs que possam influenciar a situação política regional (Gratius, 2007). O apoio da UE visa fortalecer os laços com as concepções brasileiras de promoção do desenvolvimento e resolução pacífica de conflitos, atraindo não só uma visibilidade maior do Brasil na região, mas ao mesmo

tempo, construindo uma outra percepção de si mesma na América do Sul, o que vai fazer frente a opção estadunidense de aliança política. Por outro lado, no âmbito internacional a UE é relativamente desfavorável ao Brasil quando se trata do tema do comércio de *commodities*, pois o protecionismo aos produtores europeus, vai frear a ascensão do Brasil a um mercado internacional mais alargado e, conseqüentemente, a uma inserção internacional de maior peso.

Conseqüentemente, o mais importante do relacionamento UE/Brasil é a maneira como o governo brasileiro vem construindo a interação entre os dois atores, pois este visa ao mesmo tempo reconhecer os benefícios da aproximação entre ambos, mas enfatiza nas declarações oficiais que não vai trocar uma aliança de submissão com os EUA, por uma de submissão com a UE. O objetivo da política externa brasileira na era Lula será sempre o multilateralismo de reciprocidade como já foi visto antes neste estudo.

5.2.2 - BRIC e África do Sul

Ao contrário do relacionamento com a UE, os BRIC e a África do Sul representam para o Brasil, a consolidação da sua vertente política de fortalecimento das relações sul-sul, em detrimento do relacionamento sul-norte.

A classificação de Brasil, Rússia, Índia e China como potências emergentes vai acontecer em 2003 no relatório econômico da *Goldman e Sachs*, tal relatório

vai argumentar que estes Estados podem se tornar a maior força econômica do mundo nos próximos cinquenta anos (Wilson e Purushothaman, 2003). A África do Sul, também vai aparecer no relatório, todavia, a compreensão de sua influência internacional ainda será cautelosa e dependente da reestruturação de diversos fatores econômicos dentro da economia sul-africana.

No proveito dessa perspectiva o governo do Brasil vai reforçar a sua meta de aumentar o relacionamento com os Estados ditos do sul, mas agora com um foco mais direito, os BRIC e África do Sul, reconhecendo a importância regional de cada ator. Em 2003 o Brasil, juntamente com Índia e África do Sul criam o grupo dos três, também conhecido como IBAS; o objetivo deste é harmonizar as posições dos atores sobre o cenário internacional e promover a cooperação em áreas específicas como energia, comércio, saúde e alimentação (Cervo e Bueno, 2008). Como argumentam Aguirre e Stetter (2007: 1)

As potências emergentes e a cooperação Sul-Sul estão iniciando as mudanças nos alicerces do sistema internacional e desafiando a estrutura de poder tradicional nas organizações multilaterais. O recém estabelecido foro de diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul é parte dessa tendência ao estabelecimento de uma nova ordem mundial.

No caso dos BRIC a cooperação é mais complexa, visto a discrepância entre as realidades dos Estados em questão, salvo a Índia que faz parte do IBAS. Todavia, apesar das diferenças, o foco central dessa cooperação é maximizar o intercâmbio comercial, estratégico e militar, principalmente com a Rússia e

a China (Vigevani e Cepaluni, 2007). Segundo Pecequillo (2008: 145) “os benefícios potências desse eixo (sul-sul) são econômicos, estratégicos e políticos”.

Os ganhos estratégicos-políticos são traduzidos na reivindicação de uma inserção internacional mais alargada e relevante na política internacional, e se manifestam principalmente por uma inserção mais decisiva nos organismos internacionais (i.e. CS, G8, FMI, BM); no que se refere aos benefícios econômicos, a união e cooperação desses Estados fortalecem seus poderes de barganha internacional, como também, constroem uma alternativa de mercado para os seus produtos nacionais, frente ao mercado consumidor do Norte (Pecequillo, 2008).

Como já afirmado antes, a complexidade e diferença da agenda internacional dos BRIC vai dificultar a cooperação direta entre eles, só sendo possível institucionalizar um bloco político entre esses Estados em 2007, quando se decidiu pela realização de reuniões periódicas⁵⁶ entre seus chanceleres, na busca de reforçar o multilateralismo e a multipolaridade em todas às instâncias (Cervo e Bueno, 2008).

Objetivando quão importante é este cenário para as ambições brasileiras, pode-se analisar que ao nível regional, tais cooperações serão uteis para

⁵⁶ A primeira reunião entre os chanceleres dos BRIC aconteceu em maio de 2008 na cidade de Yekaterimburgo, a última delas aconteceu na mesma cidade russa em junho de 2009. Para conferir opinião oficial de Lula sobre os encontros consultar http://www.elpais.com/articulo/opinion/paises/BRIC/ilegan/mayoria/edad/elpepuopi/20090616elpepiopi_38/Tes consultado em 20 de maio de 2009.

aproximar as potências emergentes, fortalecendo-as enquanto lideranças regionais, e também, enquanto grupo organizado para atuar no quadro internacional. Nas questões da inserção internacional, a cooperação pode ser favorável e desfavorável. Por um lado, favorável no que toca a capacidade de barganha que a cooperação vai promover, por outro lado, os interesses específicos de cada ator podem ser contrários em algumas questões (i.e. no caso das aspirações de Brasil, Índia e África do Sul a uma cadeira de membro permanente do CS, no qual a Rússia é contra) tornando a inserção prejudicada em determinados espaços.

Por último, se verá os EUA que não estão classificados nem como desafio regional nem internacional, porque a sua relevância geopolítica exacerba tal classificação. Desta maneira, os EUA merecem maior atenção, não como forma de maior desafio, mas sim, como líderes de uma ordem política internacional que o Brasil considera importante transformar.

5.3 - EUA

Como foi visto ao longo do quarto capítulo, os EUA tiveram uma enorme influência em toda política sulamericana nos séculos XIX e XX. No caso do Brasil, a própria construção da independência trabalha a mudança do eixo político de Londres para Washington. No século XXI, a relação com os EUA vai tentar fugir do maniqueísmo da aliança automática versus afastamento total, para a interação na base de uma autonomia real, que não subjuga os EUA como a grande ameaça a se enfrentar para promover os interesses nacionais,

mas que concebe a ideia de que as ingerências desse Estado não mais serão aceitas na política nacional e no cenário regional sulamericano. Como cita Amorim (2008: 29)

Então já estou apontando uma grande diferença (entre FHC e Lula), que muitas vezes não é apenas no discurso. [...] Atitude. Tivemos excelentes relações com os Estados Unidos, mas não deixamos de criticar, com veemência inclusive, a invasão ao Iraque. Não ficamos pedindo licença também quando o presidente foi à Síria a primeira vez e depois fui eu. Pro Irã, nós não pedimos licença a ninguém para fazer [...] as pessoas precisam ler os sinais. Muitas vezes a autocensura é pior do que a censura.

Assim, o objetivo do Brasil não é manter uma competição com os EUA por poder na América Latina ou do Sul, mas sim, construir-se como uma força diferenciada na região, que consiga interagir politicamente, a parte da influência estadunidense (Gonçalves, 2006). Nesta perspectiva duas questões se levantam na relação EUA e Brasil: as questões da segurança regional e da integração comercial.

Quanto as questões de segurança, EUA e Brasil são aliados, já que a administração estadunidense no governo Bush, vê no Estado brasileiro uma força capaz de estabilizar os conflitos regionais de maneira moderada e pacífica, diferentemente da posição belicosa da Venezuela (Lins, 2005). Essa posição é reforçada quando da última visita em 2008 da Secretária de Estado dos EUA, Condolezza Rice (2008). Na reportagem de Sérgio Dávila ele atesta que “apesar dos EUA reafirmarem na OEA que não acreditam ter havido invasão [conflito Colômbia vs. Equador]. Ainda assim, Washington vê no governo Lula o mediador mais indicado para a questão” (Dávila, 2008: s/p).

Fica claro na citação o apoio dos EUA a política bélica da Colômbia, seu grande aliado regional. Os estadunidenses reforçam a sua concepção de não reconhecer a invasão do território equatoriano e de, logo, não existir motivo para um conflito ou indignação do Equador. Todavia, o mesmo EUA não ignora a existência da controvérsia e como forma de apaziguar o cenário sulamericano, vai reconhecer o Brasil como ator ideal para tal intento, reiterando sua capacidade mediadora, e por conseguinte, reforçando a liderança deste Estado na região.

Todavia, no tocante na participação brasileira em âmbito internacional nas questões de segurança, os EUA são reticentes, não exclusivamente ao Estado brasileiro e suas ações, mas sim, a remodelação dos órgãos de concertação internacional, principalmente quando o assunto é reforma do CS da ONU.

Já no tema da integração comercial, a concorrência entre os dois Estados aumenta, uma vez que o plano estadunidense para criação de livre comércio nas Américas, nomeadamente a ALCA, é assunto polêmico em toda a região sulamericana. Tal integração estadunidense é vista como mais uma ação imperialista de sua política, e o reforço dos laços sulamericanos por parte do Brasil, na figura do Mercosul e outros organismos, é visto como uma barreira ao avanço dos EUA na região (Gonçalves, 2006).

Nessa perspectiva vemos dois tipos diferentes de poder na América, primeiro o poder estadunidense, hegemônico e alicerçado em políticas de *hard power*;

segundo o poder brasileiro, de viés cooperativo, alicerçado em políticas de *soft power* e exclusivamente voltado para sua área de influência regional (Burgess, 2006).

Diante do quadro em tela, podemos argumentar que para a questão da liderança regional brasileira a posição dos EUA é favorável quando se trata de assuntos de segurança regional, onde este Estado vê no Brasil a possibilidade de divisão de responsabilidades, privilegiando um governo democrático moderado, em detrimento, de um governo tido como populista pelos EUA como é o caso da Venezuela. De outra mão, nas questões comerciais o papel dos EUA é desfavorável, já que seu objetivo é criar uma área de livre comércio que alcance todo o continente americano, relegando o Mercosul a um papel secundário e, mesmo negando tal intento, criando um fosso maior entre o norte e o sul da América, numa clara manutenção da exploração dos recursos ao invés da promoção do desenvolvimento estrutural e sustentável na região.

No âmbito internacional os EUA são desfavoráveis as ambições do Brasil, principalmente, no tocante do aumento da sua influência nos foros de decisão mundiais (i.e. FMI, BM, OMC, ONU), pois como já dito acima, mais do que evitar uma ascensão do Brasil nesses cenários, os EUA pretendem evitar a transformação de uma ordem internacional liderada por eles, que se baseia em premissas neo-liberais e que é claramente criticada pelos Estados emergentes.

Vale uma ressalva no cenário acima, não no sentido de modificá-lo, mas apenas com a intenção de nos deixar alerta para as próximas ações políticas e econômicas na região. Com a vitória de Barack Obama para presidência dos EUA em finais de 2008, e da viragem estadunidense para uma política menos conservadora, as possibilidades de mudanças no cenário comercial e econômico da região são plausíveis. Todavia, a presença de Obama no poder é recente, e muitas ações de seu governo ainda estão em formação e não alteraram o cenário atual descrito, sendo qualquer análise estrutural feita agora mero fruto da especulação. Contudo, em seu livro 'A audácia da Esperança' Barack Obama vai levantar a questão das injustiças das medidas econômicas aplicadas na década de 1980 e 1990 pelas instituições financeiras internacionais na região latino americana, e enfatizar a vontade de promover uma transformação nessa perspectiva, acentuando a necessidade de políticas que visem reconhecer a realidade de cada país. Como afirma Obama (2007: 339) "O FMI e o Banco Mundial precisam reconhecer que não existe uma fórmula política única para o desenvolvimento dos países". Pode ser retórica ou não, mas são premissas que não devem fugir a análise do papel dos EUA no mundo nos próximos anos.

Por fim, nos cenários explanados acima, se consegue identificar diversas barreiras, mas também incentivos, às ambições brasileiras de liderança regional e inserção internacional. Cabe pois, identificar que a premissa maior para transformar todos os cenários adversos nasce da vontade política interna, da manutenção do respeito as leis nacionais e internacionais, e da

ética tanto política como econômica, criando assim exemplos internos de transformação estrutural que sirvam de alicerce para o aumento do poder situacional brasileiro tanto ao nível regional como internacional. Sem isso, a ambição brasileira por liderança regional e inserção internacional transparece como mera retórica para conquista de poder e ganhos relativos, que, conseqüentemente, poderiam corroborar com o cenário de assimetrias estatais e injustiças no sistema internacional.

6. Conclusão

A proposta inicial deste estudo foi analisar como a participação do Brasil em processos de mediação de conflitos internacionais ajudou a que este Estado tivesse ganhos políticos ao nível mundial. Tais ganhos políticos foram traduzidos de duas maneiras: uma regional – onde o Brasil busca uma liderança política; e uma mundial – onde o Brasil busca se inserir como ator relevante na concertação do sistema internacional. A proposta deste estudo foi provar que a mediação de conflitos é uma ação de *soft power* e servirá para o Estado brasileiro alcançar seu poder no âmbito regional, por consequência, esse poder regional irá proporcionar ao Brasil uma maior inserção ao nível internacional, fazendo com que tenha mais peso decisório no cenário externo.

Primeiramente foi preciso definir o que se entendia por regional, sendo a América do Sul a região direta da influência brasileira, mas não descartando a possibilidade de privilegiar também a América Latina. Outro ponto importante, foi a delimitação do período da política externa brasileira, de FHC a Lula, para analisar a participação do Brasil em processos de mediação. Conseguindo dessa maneira uma análise mais precisa e atual da posição política deste Estado. Quanto ao modelo de mediação, por ser o Brasil um país que reconhece a importância da ONU e dos seus instrumentos de ação, o modelo mediatório seguiu a linha de pensamento e ação desta instituição, aspirando do modelo norueguês o diferencial que irá fazer do Brasil um ator chave nos

processos de paz e resolução de conflito.

Como teoria, se demonstrou que os modelos clássicos (realismo e liberalismo) das teorias das relações internacionais sofreram revisões significativas ao longo dos anos, isso devido a necessidade de dar respostas as mudanças reais do sistema internacional. É desse quadro que irá nascer o neo-institucionalismo, a teoria usado por este estudo, como também a noção de *smart power*, e dos recursos de poder divididos em três esferas: estrutural, institucional e situacional. Assim, traçou-se um quadro de criação e manutenção de poder, que envolve uma nova maneira de inserção e liderança no contexto internacional, não mais um modelo coercivo, e sim, uma maneira cooptativa baseada no *soft power* e no poder situacional, onde prevalece a cooperação e a interdependência entre os atores.

Por último, foi abordado quais seriam os desafios, regionais e internacionais, as ambições brasileiras para uma liderança na América do Sul e para uma inserção diferenciada no cenário internacional. Nesta perspectiva identificou-se alguns atores estatais e buscou-se compreender se tais são favoráveis ou desfavoráveis para a inserção brasileira. Assim, ao nível regional foram identificados dois atores: Venezuela e Argentina; no âmbito internacional foram identificados: UE, BRIC e África do Sul. Isoladamente foi analisado o papel que os EUA tem nas ambições brasileiras, isso devido ao peso deste ator no sistema internacional e da influência que exerce tanto regional como internacionalmente.

Mediante o contexto exposto acima chegou-se a algumas conclusões:

- a) A base teórica desta dissertação que trabalha com a ideia de liderança através do *soft power*, ou seja, não por coerção, e sim, através de uma cooptação dos parceiros, onde os mesmos, por afinidade com os propósitos do líder, passam a ver os objetivos do líder como o seu próprio, admirando os valores e exemplos deste ator. Como também da perspectiva do neo-institucionalismo que acredita que regras, normas e instituições são os melhores meios de garantir a segurança e a estabilidade no sistema internacional, é a melhor definição de uma nova construção da liderança no cenário político atual. Isso porque, seu objetivo não é mudar o *status quo* da ordem internacional, mas sim, introduzir uma nova maneira do Estado interagir no sistema através da cooperação e interdependência.

Como recurso de poder, constatou-se a necessidade de trabalhar tanto com o *hard* como com o *soft power*, criando então o que Joseph Nye denominou *smart power*. Para isso a TEH, em seu conceito alargado, vai servir para consolidar a percepção de liderança introduzindo como *hard power*: o poder estrutural, e como *soft power*: o poder institucional e situacional.

Assim se conclui deste capítulo que o poder situacional, que é a habilidade do Estado em projetar suas ideias e princípios para os outros

atores, era um recurso pouco explorado pelo Brasil no âmbito internacional. Logo, para fortalecer sua estratégia de liderança e inserção internacional o Brasil deve reforçar seu poder situacional, de maneira a cooptar mais aliados através do *soft power*, e agir cooperativamente com estes, privilegiando os ganhos absolutos aos relativos, e conquistando cada vez mais a legitimidade internacional.

- b) A seguir, identificou-se a participação do Brasil em processos de paz e resolução de conflitos como peça chave para aumentar seu poder situacional, entendendo-se que essa participação se daria pela mediação de conflitos, uma ferramenta através da qual o Estado pode projetar suas ideias, valores e cultura.

Esta participação para poder servir como instrumento do poder situacional, todavia, não poderia se dar por uma mediação viciada, que impusesse uma resolução, e sim, deveria buscar o desenvolvimento de uma resolução estrutural do conflito, que visasse não só o fim da violência direta, mas sobretudo, a transformação do conflito e a produção de mudanças estruturais no cenário conflituoso, evitando assim que a violência retornasse. Um Estado que se utiliza deste modelo de ação mediatória que visa a transformação do conflito é a Noruega, e neste estudo o exemplo norueguês serviu de inspiração para a proposta de mediação que o Brasil deve praticar. Notando que esta ação norueguesa serve tanto para o alcance de seus objetivos

nacionais, como para o aumento de sua inserção internacional, e que todo este trabalho de mediação parte de uma mudança política interna do conceito de segurança e das políticas públicas que visam a participação externa da Noruega.

Assim concluiu-se nesta parte que para o Brasil realizar o trabalho de mediador, deve levar em conta dois fatores importantes: a transformação do conflito e a cooperação com outros atores estatais e não-estatais. Isso se realizaria não somente pela cooperação entre tais atores, mas principalmente, pela mudança nos conceitos internos de segurança e defesa do Estado brasileiro, como também, na sua elaboração de políticas públicas externas. Enquanto fundamento jurídico para tais mudanças, identificamos na própria Constituição brasileira de 1988 os princípios que estariam fornecendo referências valorativas necessárias para a construção dessas políticas, e que bastaria então um maior comprometimento e ação do Brasil externamente para que seu papel de mediador de conflitos pudesse se maximizar.

- c) Para entendermos como a política externa brasileira trabalha a questão de sua participação em processos de paz e resolução de conflitos, se construiu uma linha histórica da política externa desde o período da independência até os dias atuais, demonstrando assim que a segurança e defesa do Brasil sempre foram compreendidas como um

desenvolvimento econômico e industrial do Estado, e nunca como uma participação efetiva nas questões de concertação internacional. Tendo a política brasileira duas vertentes marcantes: uma de dependência (tanto da Europa como dos EUA) e outra de autonomia (que nem sempre está associada a uma independência política). Esse contexto vai mudar a partir do governo democrático pós-ditadura, tendo seu melhor desempenho nos governos de FHC e Lula.

Para demonstrar essa inserção diferenciada em FHC e Lula nos processos de mediação, abordou-se a mediação conjunta que o Brasil participou na questão fronteiriça entre Equador e Peru. Chegando a conclusão, que apesar da participação ser mais autônoma, ainda deixou a desejar como ferramenta para o aumento do poder situacional e da legitimação de liderança do Brasil, e isso se dá pela própria concepção que a política externa de FHC teve na época sobre o papel do Brasil na região.

Neste capítulo se conclui que a participação do Brasil em mediação de conflito internacionais teve um salto qualitativo devido a própria evolução do Estado no seu papel internacional, entretanto tal participação não priorizou uma maior inserção do Brasil como líder regional, permanecendo o Estado brasileiro dependente da atuação de outros atores, principalmente os EUA, dentro do processo. Esta ideia se evidencia quando se observa a área que o Brasil se responsabilizou em

mediar no conflito Peru versus Equador: as questões fronteiriças. Contudo é importante realçar que temas atinentes a disputa de fronteira não objetivam produzir uma mediação que busque transformar o conflito, pois não se tem uma participação continuada da mediação, e sim, uma resolução formal de área e pertença. O governo Lula, no que toca a mediação e a inserção do Brasil, será visto de maneira diferenciada, resultado da própria concepção governamental de trazer para si uma maior responsabilidade nos assuntos de sua área de influência, no caso a América do Sul.

- d) Por último, vem a questão dos desafios enfrentados pelo Brasil para conquistar sua liderança regional e, conseqüentemente, sua inserção internacional. A primeira questão importante desta parte foi perceber que o mesmo ator estatal pode ser favorável e desfavorável as ambições brasileiras, mas que essa dualidade não é negativa, já que o próprio conceito de cooperação, explanado no segundo capítulo, vai frisar que a interação cooperativa nasce do conflito e da discórdia.

No cenário regional a Argentina aparece como desafio devido aos aspectos históricos que construíram a relação entre este Estado e o Brasil. Uma constante competição por liderança regional e destaque internacional, como também, a busca pelo apoio das potências mundiais tornaram esses Estados rivais. Estes ao invés de cooperar para a inserção regional, tentaram durante muitos anos sua inserção

individual, privilegiando ganhos relativos aos ganhos absolutos. No entanto, essa questão modificou-se desde a criação do Mercosul, onde conseguiu-se uma maior cooperação entre estes atores, e que evolui de governo para governo.

A Venezuela se coloca como barreira devido as ambições de seu atual governante, Hugo Chávez. Sua política nacionalista e de cunho bolivariano provocou mudanças significativas na esquerda política sulamericana, causando muitas vezes, uma quebra entre a cooperação dos Estados da região. Um exemplo disso é o próprio apoio de Chávez a Bolívia e Equador nas suas políticas de nacionalização das indústrias estrangeiras, sem levar em conta que muitas destas empresas eram de países sulamericanos como o Brasil. Isso vai causar um mal estar regional. Sua política contra os EUA também interfere nas relações regionais, pois vai promover ao invés de uma política de independência contra os EUA, uma política de resistência que ameaça até mesmo a segurança e paz da região, tida como uma das mais pacíficas do globo.

As ambições por liderança regional de Chávez, no entanto, perdem espaço a cada dia, pois seu reconhecimento e legitimidade mundiais estão se perdendo devido as constantes percepções de autoritarismo de seu governo, mas também, pela prejudicial dependência de sua economia a indústria e comércio do petróleo, que com a queda do preço do produto nos mercados internacionais, vem prejudicar as

ações políticas externas de Chávez, debilitando cada vez mais seu orçamento e, conseqüentemente, sua presença externa.

No âmbito internacional a relação principal dos atores é de cooperação econômica e comercial. Com a UE o relacionameto será marcado por um ambiente desfavoravel quando se trata de comércio, já que ainda é pungente o protecionismo deste ator aos produtos agrícolas vindo de outros países, entre eles o Brasil, por outro lado, nas questões políticas a UE vê no Brasil um bom parceiro regional, que pode influenciar a area sulamericana. Este cenário para o Estado brasileiro é importante, pois surge como alternativa a influência estadunidense na região.

Já os BRIC e a África do Sul são aliados favoraveis para as ambições brasileiras de liderança, pois junto desses Estados, reconhecidos como emergentes, o Brasil objetiva implementar o aprofundamento da relação dita sul-sul, tentando harmonizar posicionamentos e aumentar a cooperação. O conhecido IBAS é uma bem sucedida iniciativa para unir os países ditos do sul, já uma união dos BRIC, apesar de mais difícil pela disparidade dos atores envolvidos, também começa a se intensificar e pode resultar em um novo pólo de poder mundial.

Por último, vem os EUA e sua constante dominação e influência na política regional sulamericana, como se tal região fosse parte

integrante de seu território. O Brasil tem um longo histórico de dependência dos EUA, que nasce com o fim do império. A aliança do Brasil com os EUA causa, ao mesmo tempo, uma percepção de influência total deste Estado na política brasileira, como também, a compreensão, pelos parceiros regionais, de que o Brasil se alia aos EUA para conquistar uma posição de dominação na região, que privilegia a si mesmo e não reconhece a necessidade regional do todo. Para mudar essa concepção, praticar uma política independente e ligada aos parceiros regionais é de suma importância, reconhecendo sua isenção junto dos objetivos estadunidenses e promovendo a legitimação das políticas regionais e do papel decisório que cada Estado da região tem nos problemas em comum.

Neste capítulo concluímos que as barreiras que ameaçam o Brasil na sua busca por liderança podem ser trabalhadas e alteradas, dependendo somente da modificação da auto-percepção brasileira sobre seu papel internacional e sua pertença regional. Promover o desligamento da dependência dos EUA é de suma importância para uma cooperação e interdependência com os Estados regionais. A questão não é desafiar os EUA, e sim demonstrar que os países sulamericanos são capazes de desenvolver políticas comuns e de tomar decisões sobre o espaço onde pertencem. Os ganhos devem ser pensados como um bem para o todo, criando assim uma zona autônoma da influência estadunidense.

Após análise de documentos e obras teóricas a conclusão final deste estudo é que existe a possibilidade do Brasil conseguir fortalecer sua liderança regional e se inserir no cenário internacional como ator influente. Para isso precisa praticar uma política de cooptação de aliados, e não de coação e intimidação dos parceiros. A participação em processos de paz e resolução de conflito como mediador, vai trazer ao Brasil não só a possibilidade de demonstrar seus valores e cultura, como também, de buscar sua inserção de maneira diferenciada, não pelo merecimento tácito, mas sim, pelo reconhecimento de uma atuação eficaz e continua no cenário da segurança e paz internacionais.

Seu contexto jurídico interno beneficia tais ações brasileiras, basta agora a evolução da sua política externa para percepção do papel internacional do Estado, como também, para a importância da elaboração de políticas públicas que sejam políticas de Estado, que se prolonguem no tempo, e não políticas de governo que mudam a cada troca de presidente.

Existem diversas barreiras para superar na busca de uma inserção diferenciada tanto regional como internacionalmente, mas cooptar esses atores, trazendo-os para compartilhar os objetivos e metas do Brasil, demonstra ser a opção mais viável e madura para a construção de uma liderança sólida e eficaz. Promover os ganhos absolutos, onde todos vejam vantagens em cooperar é a grande arma do Brasil para sustentar sua política externa, para conquistar seus objetivos internacionais e para aumentar a participação do mercado interno brasileiro nas negociações internacionais.

Neste contexto, se vê este estudo como uma peça chave nas tentativas de repensar a inserção do Estado brasileiro no cenário internacional atual. Inserção que visa não somente a dependência e os benefícios individuais, mas sim, a busca por uma modificação das redes de exploração e de vantagens do sistema atual de interação estatal. Promover a cooperação e a interdependência, visando uma multilateralidade recíproca, vai demonstrar a busca por uma justiça social em âmbito internacional, promovendo um desenvolvimento sustentável e demonstrando uma nova maneira de liderança Estatal no cenário internacional.

Referências Bibliográficas

Livro

Ayerbe, Luis Fernando (1998) *Neoliberalismo e política externa na América Latina*. São Paulo: Editora Unesp.

Ayerbe, Luis Fernando (2006) *Ordem, Poder e Conflito no século XXI*. São Paulo: Editora Unesp.

Bandeira de Mello, Celso Antônio (1994) *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros.

Bobbio, Norberto et al. (1998) *Dicionário de Política*. Brasília: UnB Editora.

Cardoso, Fernando Henrique (2006) *A arte da política: A história que vivi*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

Carr, Edward H. (2001) *Vinte anos de Crise: 1919-1939*. Brasília: UnB/Ipri.

Carvalho, Kildare Gonçalves (2008) *Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição / Direito Constitucional Positivo*. Belo Horizonte: Editora Del Rey.

Cervo, Amado e Bueno, Clodoaldo (2008) *A história da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

CFB - Constituição da República Federativa do Brasil (2009) São Paulo: Editora Saraiva.

Cravinho, João Gomes (2002) *Visões do Mundo: As relações internacionais e o mundo contemporâneo*. Lisboa: Imprensa das Ciências Sociais.

Dallari, Pedro (1994) *Constituição e Relações Exteriores*. São Paulo: Saraiva.

Fausto, Boris (2001) *História concisa do Brasil*. São Paulo: Edusp.

Ferreira, Luiz Pinto (1989) *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva.

Fisas, Vicenç (2004) *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.

Galtung, Johan (1996) *Peace by Peaceful Means: peace and conflict, development and civilization*. London: Sage Publications.

Galtung, Johan (2004) *Transcender e Transformar: uma introdução ao trabalho de conflitos*. São paulo: Editora Palas Atenas.

Garcia, Eugenio Vargas (2006) *Entre América e Europa: a política brasileira na década de 1920*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

Herz, Mônica; Nogueira, João Pontes (2002) *Ecuador vs. Peru: Peacemaking amid Rivalry*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Keohane, Robert O. (1984) *After Hegemony*. Princeton: Princeton University Press.

Keohane, Robert O.; Nye, Joseph S. (1989) *Power and Interdependence*. New York: Longman.

Kindleberger, Charles (1973) *The World in Depression 1929-1939*. Berkeley: University of California Press.

Kissinger, Henry (2001) *Diplomacia*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora.

Melo, José Tarcizio de Almeida (2008) *Direito Constitucional do Brasil*. Belo Horizonte: Editora Del Rey.

Morgenthau, Hans (1985) *Politics among Nations – The struggle for power and peace*. New York: Alfred Knopf.

Nogueira, João Pontes; Messari, Nizar (2005) *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Editora Elsevier.

Nye, Joseph S. (2004) *Soft Power: The means to success in World Politics*. New York: Publicaffairs.

Obama, Barack Hussein (2007) *A audácia da esperança*. São Paulo: Editora Larousse do Brasil.

Payne, Anthony. (1984) *The International Crisis in the Caribbean*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Pecequillo, Cristina Soreanu (2004) *Introdução as Relações Internacionais: temas, atores e visões*. Petrópolis: Editora Vozes.

Ramsbotham, Oliver et al. (2005) *Contemporary Conflict Resolution*. Cambridge: Polity Press.

Reale, Miguel (1986) *Filosofia do Direito*. São Paulo: Saraiva.

Stiglitz, Joseph E. (2002) *A globalização e seus malefícios*. São Paulo: Futura.

Vizentini, Paulo Fagundes (2003) *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

Waltz, Kenneth N. (1979) *Theory of International Politics*. New York: McGrawhill.

Woodhouse, Tom e Duffey, Tamara (2000) *Peacekeeping and International Conflict Resolution*. New York: Unitar Poci.

Obra Coletiva

Ayerbe, Luis Fernando (ed.) (2008) *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora Unesp.

Contribuição em obra coletiva

Ayerbe, Luis Fernando (2008) "Novos atores políticos e alternativas de governo: os casos de Argentina, Bolívia, Brasil e Venezuela" in Ayerbe, Luis Fernando (ed.) (2008) *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora Unesp, 265-302.

Bercovitch, Jacob (1997) "Mediation in International Conflict" in Zartman, I. W.; Rasmussen, J. L. (eds.) (1997) *Peacemaking in International Conflict: Methods and Techniques*. Washington. United State Institute of Peace Press, 125-153.

Garcia, Marco Aurélio (1999) "Brasil e a (in)segurança global" in Dupas, Gilberto; Vigevani, Tullo (eds.) (1999) *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 175-191.

Lederach, John Paul (2003) "Cultivating Peace: A Practitioner's View of Deadly Conflict and Negotiation" in Darby, John P.; Mac Ginty, Roger (eds.) (2003) *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 30-37.

Roberts, K. (2003) "Polarización social y resurgimiento el populismo en Venezuela" in Ellner, S.; Hellinger, D. (eds.) (2003) *La política venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto*. Caracas: Nueva Sociedad/ Consejo de Investigación de la Universidad de Oriente, 75-96.

Serbin, Andrés (2008) "Hugo Chávez: liderança e polarização" in Ayerbe, Luis Fernando (ed.) (2008) *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora Unesp, 117-152.

Stuart, Ana Maria (2007) "Novas lideranças na América do Sul: O caso Kirchner" in Ayerbe, Luis Fernando (ed.) (2008) *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora Unesp, 15-38.

Vigevani, Tullo et al. (2002) "Conflito Palestina-Israel: anacronismo, contemporaneidade e o papel do Brasil" in Vigevani, Tullo; Dupas, Gilberto (eds.) (2002) *Israel e Palestina: a construção da paz vista de uma perspectiva global*. São Paulo: Editora Unesp, 19-46.

Vigevani, Tullo et al. (2008) "Relação entre política doméstica e integração regional: uma interpretação do Brasil no governo Lula da Silva" in Ayerbe, Luis Fernando (ed.) (2008) *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora Unesp, 83-116.

Vizentini, Paulo Fagundes (2007) "A política internacional do Brasil e suas fases" in Frati, Mila (ed.) (2007) *Curso de formação em política internacional*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 219-246.

Artigo em publicação periódica

Almeida, Paulo Roberto (1989) "As relações internacionais na ordem Constitucional" *Revista de informação legislativa*. 101, 47-70.

Almeida, Paulo Roberto de (2004) "Uma Política Externa engajada: a diplomacia do governo Lula" *Revista Brasileira de Política Internacional*. 47(001), 162-184.

Amorim, Celso (2008) "Entrevista concedida aos reporters Beto Almeida, Carlos Setti, Mylton Severiano" *Revista Caros Amigos*. 143, 28-31.

Armitage, Richard L.; Nye, Joseph S. (2007) "A smarter, more secure America" *CSIS Commission on Smart Power*. Washington: Center for Strategic and International Studies.

Bercovitch, Jacob; Schneider, Gerald (2000) "Who mediates? The political Economy of International Conflict Management" *Journal of Peace Research*. 37, 145-164.

Biato, Marcel (1999) "O processo de Paz Peru-Ecuador" *Parcerias Estratégicas*. 6, 241-247.

Burge, Sean (2006) "Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America During the Cardoso Era, 1992-2002" *Bulletin of Latin American Research*. 25, 23-42.

Cardoso, Fernando Henrique (2001) "A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República" *Revista Brasileira de Política Internacional*. 4 (001), 5-12.

Castañeda, Jorge G. (2006) "Latin America's Left Turn" *Foreign Affairs*. 85(3), 28-44.

Cervo, Luiz Amado (2001) "A Venezuela e os seus vizinhos" *Revista Cena Internacional*. 1, 5-24.

Galtung, Johan (1990) "Cultural Violence" *Journal of Peace Research*. 27, 291-305.

Hall, Peter A.; Taylor, Rosemary C. R. (2003) " As três vertentes do neo-institucionalismo" *Lua Nova: Revista de cultura e política*. 58, 193-224.

Hertz, Mônica (1999) "O Brasil e a Reforma da ONU" *Lua Nova: Revista de cultura e política*. 46, 77-98.

Hirst, Monica; Pinheiro, Leticia (1995) "A política externa do Brasil em dois tempos" *Revista Brasileira Política Internacional*. 38 (1), 5-23.

Lafer, Celso (2000) "Brasil: dilemas e desafios da política externa" *Estudos Avançados*. 14 (38), 260-267.

Lampreia, Luiz Felipe (1998) "A política externa do governo FHC: continuidade e renovação" *Revista Brasileira Política Internacional*. 42(2), 5-17.

Lins, Carlos Eduardo (2005) "La Casa Blanca y el Planalto: respeto y solidaridad" *Foreign Affairs*. 1, 19.27.

Mezzaroba, Orides; Pinto, Danielle Jacon Ayres (2008) "Resolução de conflitos internacionais: o caso da Noruega como novo ator político" *Revista Sequência – Estudos Jurídicos e Políticos*. 56, 29-40.

MOITA, Luís; MOITA, Madalena. Novos intervenientes na guerra e na paz. Painel 19: Novíssimas Guerras, Novíssimas Pazes *VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*. 1-5, 2004.

Pecequillo, Cristina Soreanu (2008) "A política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e vertical" *Revista Brasileira de Política Internacional*. 51(2), 136-153.

Saraiva, Miriam Gomes (2007) "As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007" *Revista Brasileira Política Internacional*. 50 (2), 42-59.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel (2007) "A política externa de Lula da Silva: a autonomia pela diversificação" *Contexto Internacional*. 29 (2), 273-335.

Vigevanni, Tullo et al (1994) "Realismo versus Globalismo nas relações internacionais" *Lua Nova: Revista de cultura e política*. 24, 5-26.

Wehr, Paul; Lederach, John (1991) "Mediating Conflict in Central America" *Journal of Peace Research*. 28, 85-98.

Wilson, Dominic; Purushothaman, Roopa (2003) "Dreaming with BRICs: The path to 2050" *Global Economics*. 99, 2-24.

Artigos de internet

Aguirre, Mariano; Stetter, Ernst (2008) "Introducción - IBSA: ¿Un actor internacional y un socio para la Unión Europea?" in Gratius, Sussane (ed.) (2008) *IBSA: ¿Un actor internacional y un socio para la Unión Europea?*, <http://www.fride.org/publicacion-boletin/465/ibsa-un-actor-internacional-y-socio-de-la-ue> [13 de abril de 2009].

Amorim, Celso (2005) "Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos" Rio de Janeiro: Observatório Político Sul-Americano, http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/Artigo%20Celso%20Amorim.pdf [20 de novembro de 2008].

Corrêa, Hudson (2009) "Cruz Vermelha elogia Brasil e diz que Uribe vetou Chávez" Folha de São Paulo, <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1102200916.htm> [11 de fevereiro de 2009].

CRAVO, Teresa (2005) "A Noruega e o Processo de Paz no Sri Lanka" *Janus 2005 – A guerra e a paz.* www.ces.uc.pt/nucleos/nep/documentos/janusTeresaCravo.pdf [15 de Outubro de 2008].

DANIELSEN, Gert. (2005) "El Aporte de la Cultura de Paz – un desarrollo histórico de un concepto normativo", www.gertdanielsen.org/DesHist.pdf [10 de janeiro de 2009].

Dávila, Sérgio (2008) "Condolezza quer Brasil como negociador" Folha de São Paulo, <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0703200803.htm> consultado '7-03-08 [20 de fevereiro de 2009].

Bruni, Frank (2002) "A Nation That Exports Oil, Herring and Peace" New York Times, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9E07E2D61E3DF932A15751C1A9649C8B63&sec=&spon=&pagewanted=all> [10 dezembro de 2008].

Galastri, Leandro de Oliveira (2006) "A participação brasileira na Missão de Observadores Militares Equador-Peru- MOMEPE (1995-1999): implicações para a cooperação regional" Revista Espaço Acadêmico <http://www.espacoacademico.com.br/057/57galastri.htm> [18 de Janeiro de 2009].

Gonçalves, José Botafogo (2006) "La comunidad suramericana no tiene credibilidad" Entrevista a revista Política Exterior, http://www.depolitica.com.uy/portal2/modules.php?name=Sections&op=print_page&artid=429 [19 de maio de 2009].

Goodin, Robert E. (2005) "Strategic Aspect of Hegemony", Max Planck Institute of Economics - Strategic Interaction Group, <http://ideas.repec.org/s/esi/discus.html> [20 de dezembro de 2008].

Gratius, Sussane (2008) "IBSA y la UE: ¿Interregionalismo Norte-Sur triádico?" in Gratius, Sussane (ed.) (2008) *IBSA: ¿Un actor internacional y un socio para la Unión Europea?*, <http://www.fride.org/publicacion-boletin/465/ibsa-un-actor-internacional-y-socio-de-la-ue> [13 de abril de 2009].

Greer, Mark (2003) "Norway's Peace Role" Medill News Service http://www.medillnewsdc.com/cgi-bin/ultimatebb.cgi?ubb=get_topic&f=35&t=000020 [26 de Outubro de 2008].

Patriota, Antônio de Aguiar (2007) "Projeção de interesses globais do Brasil" Conferência Novos rumos nas relações exteriores Brasileiras, *Woodrow Wilson International Center*. <http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/portugues.brazil.foreignpolicy.pdf> [20 de outubro de 2008].

Romero, Simon (2009) "Venezuela's Hope of More Sway Dims as Riches Dip" New York Times, http://www.nytimes.com/2009/05/20/world/americas/20venez.html?_r=1 [22 de maio de 2009].

Santos, Boaventura de Sousa (2009) "Bolívia: uma lição de democracia" Folha de São Paulo, <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0302200908.htm> [03 de fevereiro de 2009]

Valladão, Alfredo (2008) "Brasil: ¿Un "socio estratégico" para la UE?" in Gratiús, Sussane (ed.) (2008) *IBSA: ¿Un actor internacional y un socio para la Unión Europea?*, <http://www.fride.org/publicacion-boletin/465/ibsa-un-actor-internacional-y-socio-de-la-ue> [13 de abril de 2009].

Villa, Rafael (2007) "A política externa venezuelana de Chávez para a América do Sul: entre a ideologização das identidades e as necessidades do pragmatismo" *Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-Americano*, [http://observatorio.iuperj.br/pdfs/37_analises_AC_n_10_out_2007\(2\).pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/37_analises_AC_n_10_out_2007(2).pdf) [12 de janeiro de 2009].

Página oficial

Amorim, Celso (2003) Discurso proferido pelo Embaixador Celso Amorim por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores.,

http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2041 [20 de abril de 2009].

Barbosa, Rubens (2006) "Protecionismo ao estilo europeu" *Ministério das Relações Exteriores do Brasil*,

http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=457&Itemid=397 [14 de maio de 2009].

Cannabrava, Ivan (s/d) "O processo de Paz Equador-Peru: 1995-1998" *Ministério das Relações Exteriores do Brasil*,

http://www2.mre.gov.br/missoes_paz/port/capitulo11.html#processo [20 de abril de 2009].

Condolezza, Rice (2008) Remarks with Brazilian Foreign Minister Celso Amorim in Itamaraty, www.state.gov/secretary/rm/2008/03/102228.htm [15 de maio de 2009].

Ghalli, Boutros-Boutros (1992) "An agenda for peace"
<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html> [12 de Fevereiro de 2009].

Hanssen-Bauer, Jon (2005), "The Norwegian "model" for conflict resolution"
Conferência sobre o Prémio Nobel da Paz e o trabalho para paz da Noruega,
<http://www.noruega.org.pt/NR/rdonlyres/EA311075-92A7-483B-B905-AF9C0337A2B7/35583/TheNorwegianmodelJHBALisboaoct2005.doc> [11 de Novembro de 2008].

Johansen, Raymond (2006), "Norway's Role in Peace and Conflict Resolution"
2nd Annual Somali Peace Conference: Good Governance and Rule of Law,
<http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/About-the-Ministry/Other-political-staff/State-Secretary-Raymond-Johansen/Speeches-and-articles/2006/Norways-Role-in-Peace-and-Conflict-Resolution.html?id=420842>
[26 de Outubro de 2008].

Lula da Silva, Luis Inácio (2003) Discurso do Senhor Presidente da República,
Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse, no Congresso Nacional,
http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2029 [20 de abril de 2009].

MNEN: Ministério dos Negócios Estrangeiros da Noruega (s/d) "Os esforços da Noruega em favor da paz e reconciliação em diferentes partes do mundo." <http://www.noruega.org.pt/policy/peace/peace/peace.htm> [26 de Outubro de 2007].

Entrevista

Freitas, Riva Sobrado de (2008) Professora do Departamento de Direito Público e do Departamento de Educação, Ciências Sociais e Política Internacional da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP, campus Franca, especialista em Direito Constitucional e Direitos Humanos. Franca 08 de janeiro de 2009.

ANEXOS

**ENTREVISTA SOBRE O TEMA: RELAÇÕES INTERNACIONAIS NA
CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988.**

08/01/2009

Entrevistadora: Mestranda Danielle Jacon Ayres Pinto

Entrevistada: Professora Doutora Riva Sobrado de Freitas

Currículo Lattes da Professora: <http://lattes.cnpq.br/0491714025952661>

Cargo: Professora da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP, campus Franca – SP.

Cadeiras lecionadas pela professora: Direito Constitucional I e III e Direitos Humanos no curso de Direito; Direito Constitucional no curso de Relações Internacionais; Direitos Humanos e Políticas Públicas no Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Direito da UNESP – Franca.

1. O que é uma Constituição?

Prof. Riva: Considero a Constituição um documento político e jurídico que deve estabelecer essencialmente normas que vão disciplinar o exercício do poder em uma sociedade e tutelar os Direitos Humanos Fundamentais.

Pode conter um grande número de artigos e será considerada uma Constituição analítica, ou poderá apresentar um número restrito de normas positivadas e será uma Constituição sintética. Ainda assim, deverá dispor essencialmente sobre os dois temas acima descritos: Direitos Humanos Fundamentais e Poder do Estado.

2. *Qual a importância da Constituição de um Estado para suas Relações Internacionais?*

Prof.^a Riva: Sendo um documento político, a Constituição revela as opções políticas dos setores hegemônicos de uma sociedade e enquanto documento jurídico, as normas constitucionais se propõem a traduzir tais opções políticas. Logo, os postulados constantes na Constituição sobre as relações internacionais do Brasil apontam suas opções políticas e indicam em termos ideológicos, parâmetros para a política externa.

3. *Quais são os tipos de normas presentes na Constituição Federal Brasileira de 1988?*

Prof.^a Riva: As Constituições de maneira geral, inclusive a Constituição Brasileira de 1988, apresentam dois tipos de normas. Normas que positivam princípios, e normas que estabelecem regras.

Os princípios traduzem de maneira abstrata os valores adotados por essa sociedade, não descrevem de maneira concreta nenhuma norma de conduta. As regras, por sua vez, desdobram estes princípios em condutas concretas, o que torna possível identificar o perfil ideológico e o conteúdo destes princípios.

Quando analisamos a Constituição de 1988, observamos a existência de princípios e regras, com tais características e verificamos ainda uma relação de complementariedade entre ambas as normas, formando assim o sistema constitucional.

4. *Como a Constituição Brasileira de 1988 trata a temática das relações internacionais?*

Prof.^a Riva: O artigo 4º da Constituição de 1988 disciplina especificamente um rol de dez princípios que deverão reger o Brasil nas suas relações internacionais. É preciso notar entretanto que tais princípios, se revestem de carácter abstrato, não estabelecem condutas específicas e indicam apenas os valores que deverão nortear as relações internacionais do Brasil. Desta forma, não propõem concretamente nenhuma política pública a ser implementada pelo Estado Brasileiro.

De outra parte, observa-se no artigo 4º, a existência de um parágrafo único dispondo, com especial destaque, a implementação de um programa de governo a ser viabilizado pelo Estado na concretização destes princípios.

5. *Como as políticas públicas na área da política externa brasileira se conectam com os princípios constitucionais do artigo 4º, já que tais políticas estão estabelecidas fora da Constituição Federal?*

Prof.^a Riva: As políticas públicas se conectam com a Constituição em uma relação de complementariedade. São implementadas, geralmente, com base em normas infra-constitucionais, de hierarquia inferior aos preceitos da Constituição e se propõem a desdobrar princípios da Lei maior de carácter abstrato, em opções políticas concretas, inclusive na área das relações internacionais.

O que se pode observar contudo, é a existência de diferentes políticas

públicas, muitas vezes contraditórias, na materialização de um mesmo princípio de carácter abrangente. Desta forma um mesmo princípio de relações internacionais poderia ser interpretado de maneira diversa por diferentes governos, gerando políticas públicas diferentes nessa área.

Quadro comparativo entre a Política Externa de FHC e Lula

Diferenças e Semelhanças entre as Políticas Externas de FHC e Lula da Silva

Temas Importantes da Agenda da Política Externa Brasileira Contemporânea	A Idéia de “Autonomia pela Participação” do Governo FHC	A Idéia de “Autonomia pela Diversificação” do Governo Lula da Silva
1. ALCA	Apesar de não considerá-la prioritária para o Brasil, FHC tinha uma postura mais favorável à ALCA. A estratégia era atrasar as negociações e apenas assinar o acordo se fosse favorável ao país.	Passou-se a negociar de forma mais dura, argumentando-se que as negociações só prosseguiriam se as demandas brasileiras fossem atendidas.
2. Combate à Fome Internacional	Tema não presente na agenda brasileira durante a administração FHC.	Ganhou destaque nos pronunciamentos internacionais do governo Lula da Silva, principalmente no início de seu mandato. Tentou-se a formal inserção na agenda internacional, com resultados discutíveis.
3. Conselho de Segurança da ONU	Desejava-se uma vaga de membro permanente no Conselho de Segurança da ONU, mas a diplomacia brasileira não investiu muitos esforços nesta empreitada. FHC chegou a declarar que preferia aprofundar a integração regional e fazer parte do G-7 do que do Conselho.	O ministro Celso Amorim expressou com mais firmeza o desejo do país de obter um assento permanente no Conselho de Segurança. A energia diplomática despendida foi considerável. Os custos da liderança brasileira no Haiti seriam uma tentativa de provar à comunidade internacional que o país tem condições de fazer parte do Conselho.
4. Cooperação Sul-Sul	A administração FHC privilegiou as relações com países desenvolvidos, principalmente com a União Européia e os Estados Unidos. A aproximação com grandes países do Sul visava benefícios materiais, principalmente em setores comerciais. No final do segundo mandato, o governo buscou ampliar relações com a China, Índia, Rússia e África do Sul. No caso do contencioso das patentes farmacêuticas contra os Estados Unidos, o Brasil aproximou-se da Índia e da África do Sul, mas não institucionalizou a parceria durante o seu governo.	A aproximação com os países do Sul ganhou destaque no governo Lula da Silva. Defendeu-se uma relação mais duradoura com os países em desenvolvimento, motivada por visões de mundo e pelas raízes ideológicas do Partido dos Trabalhadores, parcialmente coincidentes com a tendência existente em parte da diplomacia. Institucionalizou-se a parceria entre Índia, Brasil e África do Sul, abrangendo uma série de temas, como segurança, comércio, intercâmbio tecnológico, com resultados ainda incertos. Na administração Lula da Silva, ganhou destaque a formação do G-20, grupo de países em desenvolvimento que visam a liberalização do comércio agrícola. Tal tipo de coalizão tem o objetivo de reduzir as assimetrias.

5. Estados Unidos	A administração FHC pautou-se pela lógica da participação ativa na formulação de regimes internacionais, nas quais os norte-americanos tinham papel relevante. O presidente brasileiro desenvolveu relações pessoais com o presidente Clinton. No final da administração FHC, já na administração George W. Bush e especialmente depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, o presidente passa a criticar o unilateralismo norte-americano. Buscam-se nesta fase novas parcerias comerciais com grandes nações em desenvolvimento para contrabalançar o poderio comercial norte-americano.	Reconhecendo a importância dos Estados Unidos como o país mais rico e poderoso do globo, a política externa de Lula da Silva busca aprofundar as relações com grandes nações em desenvolvimento, e com algumas da União Européia, visando reduzir as assimetrias de poder com a potência norte-americana. A busca de fortalecimento do Mercosul e as negociações entre o Mercosul e a União Européia também procuram ampliar o poder de barganha do país ao diversificar as opções estratégicas. Nesse contexto, o governo Lula da Silva buscou evitar confrontos com os Estados Unidos.
6. Integração Latino-americana	O tema da integração regional sul-americana, sobretudo o Mercosul, é central na agenda brasileira desde a democratização do país em 1985. Na administração FHC, o processo de integração regional era visto como um instrumento com o qual o Brasil poderia disputar um espaço político e econômico maior no mundo.	O governo Lula da Silva mantém o interesse pelo Mercosul, acentuando fortemente o peso do projeto da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa). Há uma ênfase retórica e desenvolve-se a IIRSA. A integração estaria no topo da agenda do país. Na administração Lula da Silva, busca-se manter equilíbrio nas relações com os países da região para capitalizar a aparente convergência em relação à integração e evitar agravar situações potencialmente conflituosas.
7. Liderança Brasileira	O governo FHC acreditava que a liderança não se proclama, ela deve ser exercida. Nesse sentido, o tema não recebia muito destaque em sua gestão.	A administração Lula da Silva colocou não ostensivamente o tema no debate político brasileiro. O desejo de obter um papel de destaque na região e entre os países em desenvolvimento foi introduzido e, em parte, tem se constatado uma maior cobrança por parte dos países sul-americanos em relação ao Brasil.
8. OMC	De todos os fóruns de negociações comerciais em que o Brasil participa, a OMC foi a que recebeu maior atenção da administração FHC, principalmente por se acreditar que nesta instituição a assimetria de poder era reduzida pelo respeito às regras internacionais acordadas pelos Estados participantes.	As negociações na OMC são consideradas fundamentais para o Brasil. Há a tentativa de assumir uma liderança mais pronunciada em coalizões Sul-Sul para alterar as relações de poder dentro da instituição.

Fonte: Vigevani e Cepaluni, 2007.

Mapa da América do Sul onde se pode ver a fronteira entre Peru e Equador



Fonte: <http://www.guiageo-americas.com/mapas/americasul-politico.htm>
[consultado em 12 de junho de 2009]

PIB 1997 a 2002 - Argentina

ESTADÍSTICAS E INDICADORES SOCIALES [BADEINSO]

Economía

Producto interno bruto por habitante a precios constantes de mercado (dólares de 2000)
(Dólares a precios constantes de 2000)

Países	[A]	Años					
		1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina		8023.03	8239.12	7874.03	7730.15	7315.35	6455.84

Información revisada al 08/MAY/2009

Fuentes

[A] [CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe : Sobre la base de información oficial.](#)

Fonte: Cepal <http://www.eclac.org/estadisticas/>
[consultado em 20 de maio de 2009].

Gasto público social por habitante 1997 a 2002 – Argentina

ESTADÍSTICAS E INDICADORES SOCIALES [BADEINSO]

Economía

Gasto público social por habitante

(Dólares a precios constantes de 2000)

TOTAL	[A]/a,b	Años					
País		1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina		1587	1656	1715	1656	1623	1275
EDUCACIÓN	[A]/a,b	Años					
País		1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina		345	362	388	386	380	284
SALUD	[A]/a,b	Años					
País		1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina		364	380	405	383	373	288
SEGURIDAD SOCIAL	[A]/a,b	Años					
País		1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina		765	790	804	783	766	633
VIVIENDA	[A]/a,b	Años					
País		1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina		112	124	118	104	102	70

Fuentes

[A] CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. División de Desarrollo Social. Base de datos sobre gasto social.

Notas

a/ Gobierno Nacional (GN) - federal, Gobiernos Provinciales (GP) y gobiernos locales.

b/ En todos los niveles de gobierno, incluye empresas públicas no financieras.

Información revisada al 09/MAR/2009

Fonte: Cepal <http://www.eclac.org/estadisticas/> [consultado em 20 de maio de 2009].

Taxa de desemprego 1997 a 2002 - Argentina

ESTADÍSTICAS E INDICADORES SOCIALES [BADEINSO]

Empleo

Tasa de desempleo (CEPAL)

(Tasa anual media)

País	[A]/a	Años					
		1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina		14.9	12.9	14.3	15.1	17.4	19.7

Información revisada al
09/MAR/2009

Fuentes

[\[A\] CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: División de Desarrollo Económico.](#)

Notas

a/ Áreas urbanas

Fonte: Cepal <http://www.eclac.org/estadisticas/>
[consultado em 20 de maio de 2009].