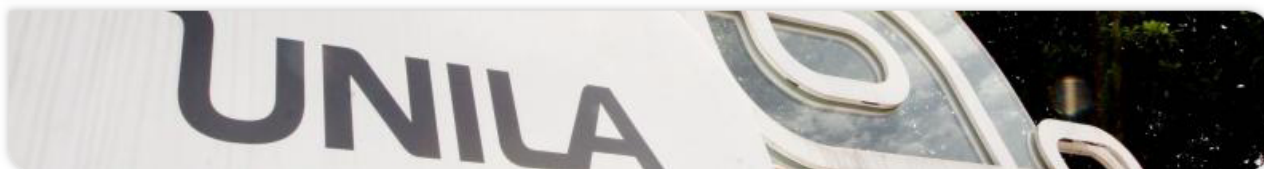


Especialização em Relações Internacionais Contemporâneas



**ANAIS DO I SEMINÁRIO DA PÓS-GRADUAÇÃO EM
RELAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS
(29 e 30 de setembro de 2017)**

Coordenação

Micael Alvino da Silva

Comissão científica

Heloisa Marques Gimenez
Mamadou Alpha Diallo
Marcelino Teixeira Lisboa
Micael Alvino da Silva
Renata Peixoto

Revisão dos autores

APRESENTAÇÃO

O curso de pós-graduação em Relações Internacionais Contemporâneas da Universidade Federal da Integração Latino-Americana surgiu do interesse de um grupo de professores da universidade. No segundo semestre de 2015, acreditamos no potencial do projeto para aproximar a UNILA de um segmento da sociedade local, regional e latino-americana.

O primeiro processo seletivo indicou que estávamos na direção certa. Mais de 180 se candidataram às 40 vagas ofertadas. Realizamos 152 entrevistas, e constatamos um público externo à universidade composto por 21 administradores, 40 advogados, 13 jornalistas e 18 internacionalistas – entre outros.

A primeira turma foi composta, dentre outras carreiras, por 6 egressos de Administração, 10 do Direito, 13 do Jornalismo e 18 de Relações Internacionais. Alinhado com a missão institucional, o curso iniciou-se com estudantes da Argentina, Paraguai, Bolívia, Colômbia, Equador, além dos brasileiros.

Institucionalmente, o curso cumpre um dispositivo normativo que atende a demanda dos Técnicos Administrativos em Educação por formação continuada. Foram criadas quatro vagas suplementares e exclusivas aos servidores da UNILA.

Para além da conexão com a demanda social e da contribuição à missão institucional, o desafio do ensino e da pesquisa foi levado a termo pelo corpo docente. Dos 44 ingressantes, 70% concluíram o curso no prazo previsto.

Dos concluintes, 17 responderam a um questionário de autoavaliação através do qual 100% atribuiu nota máxima à gestão do curso. Diversos outros aspectos foram consultados e as sugestões foram levadas em consideração para reformulação do Projeto Pedagógico do curso.

Além do ensino, nossa meta era qualificar o conjunto de estudantes para atividades de pesquisa e, como resultado, apresentamos esta coletânea de artigos. Como previsto no Projeto Pedagógico, o I Seminário da Pós-Graduação Lato Sensu em Relações Internacionais Contemporâneas ocorreu nos dias 29 e 30 de setembro de 2017.

O professor Fábio Aristimunho Vargas, Doutor em Integração da América Latina e Mestre em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo, fez a abertura do evento com o palestra e o lançamento do livro “Função social da propriedade industrial: o direito de acesso a medicamentos em face do sistema multilateral de comércio” (Editora Juruá, 2017).

No segundo dia do evento, realizaram-se cinco mesas temáticas totalizando a comunicação de 25 trabalhos. Parte destes trabalhos foram incluídos nesta publicação. Para nós, é uma honra apresentarmos o curso e a produção conjunta de professores e dos mais novos especialistas em relações internacionais contemporâneas.

A todos nosso cordial agradecimento!

Foz do Iguaçu, dezembro de 2017

Prof. Dr. Micael Alvino da Silva

Prof. Dr. Mamadou Alpha Diallo

SUMÁRIO

1 CRIMES TRANSNACIONAIS E COOPERAÇÃO POLICIAL INTERNACIONAL NA TRÍPLICE FRONTEIRA (ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAI) ... *p. 5*

Alessandro Luiz Chichoski
Micael Alvino da Silva

2 AS RELAÇÕES BRASIL-PARAGUAI E OS CRIMES TRANSNACIONAIS NA TRÍPLICE FRONTEIRA: COMÉRCIO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL ... *p. 25*

Alexandre Barros da Costa
Micael Alvino da Silva

3 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO PERÍODO DE 2003 A 2010: UMA ANÁLISE A PARTIR DE ASPECTOS DAS POLÍTICAS SOCIAIS ... *p. 37*

Ana Laura Coelho da Silva Heck

4 O MERCOSUL E O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO ... *p. 51*

Ana Luisa Teles Maciel

5 ORDENAMENTO JURIDICO DO MERCOSUL E O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO ... *p. 66*

Dayanne Brumatti de Oliveira

6 CUBA RECIBE A OBAMA EN 2016: A REAPROXIMAÇÃO DIPLOMÁTICA ENTRE ESTADOS UNIDOS E CUBA NA PERSPECTIVA DA TELESUR ... *p. 88*

Domingos Alves de Almeida

7 SAÚDE PÚBLICA VERSUS COMÉRCIO INTERNACIONAL: O ACESSO A MEDICAMENTOS NO BRASIL À LUZ DO DIREITO INTERNACIONAL ... *p. 108*

Fabio Aristimunho Vargas

8 A REPERCUSSÃO DO PROCESSO DE IMPEACHMENT DA PRESIDENTA DILMA ROUSSEFF NOS PORTAIS DE NOTÍCIAS: UMA ANÁLISE DOS SITES LA GACETA, MISIONES, ABC E ULTIMA HORA ... *p. 125*

Juliane Maria Flores Bernardo
Lucas Ribeiro Mesquita

9 EL “DESARROLLO” Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE ECUADOR: ANÁLISIS DE CONTENIDO DE LOS DISCURSOS DEL PAÍS EN LA AGNU (2007-2016) ... *p. 148*

Karen Johanna Bombón Pozo

10 O MERCOSUL E A PROTEÇÃO JURÍDICA DA ÁGUA DOCE ... p. 176

Luciane Ferreira

11 A PROJEÇÃO DO PODER CHINÊS NAS RELAÇÕES BILATERAIS BRASIL E CHINA

Marcia Angela Dahmer Quinzani ... *p. 211*

12 POLÍTICAS PÚBLICAS E TRABALHO INFANTIL NA TRÍPLICE FRONTEIRA ... p. 232

Thiago Maycon Sanches Santos

Micael Alvino da Silva

13 DESCONTINUIDADES NA POLÍTICA EXTERNA DE DIREITOS HUMANOS

BRASILEIRA PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO ... *p. 246*

Ronaldo Silva

14 SEXUALIDADE COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DAS FORÇAS DO ESTADO, UMA ABORDAGEM FOUCAULTIANA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.

Stephany Dayana Pereira Mencato ... *p. 271*

15 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: A ATUAÇÃO DO GT-SAÚDE NA TRÍPLICE FRONTEIRA ... p. 290

Vanessa Demarchi Peron

Marcelino Teixeira Lisboa

1

CRIMES TRANSNACIONAIS E COOPERAÇÃO POLICIAL INTERNACIONAL NA TRÍPLICE FRONTEIRA (ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAI)

Alessandro Luiz Chichoski
Micael Alvino da Silva

Resumo: A Tríplice Fronteira, situada no Cone Sul da América do Sul, é uma região com diversas etnias, dentre as quais podemos citar árabes, indianos, coreanos, chineses, etc. A região se destaca por estar situada na junção de dois importantes rios, o Rio Paraná e o Rio Iguaçu, tendo como cidades vizinhas, *Ciudad del Leste* (Paraguai), Foz do Iguaçu (Brasil) e *Puerto Iguazú* (Argentina). A população da região gira em torno de um milhão de habitantes aos quais se somam anualmente um contingente de pessoas em trânsito. Dentre estas, em geral atraídas pelo comércio paraguaio, muitas vivem da informalidade e de atividades ilícitas voltadas ao contrabando e descaminho. Considerando este contexto, o objetivo deste trabalho é analisar alguns aspectos da criminalidade transnacional e da cooperação policial internacional na Tríplice Fronteira.

Palavras-chave: Relações Internacionais contemporâneas; Crimes Transnacionais; Cooperação Policial; Comando Tripartite; Tríplice Fronteira.

Introdução

As Três Fronteiras¹ situada na região do Cone Sul, parte meridional da América do Sul, é uma área cosmopolita e multimiscigenada, com diversas etnias, como árabes, indianos, coreanos, chineses, etc. Segundo dados do IBGE, 72 etnias na região, que se destaca por estar situada na junção de dois importantes rios, o Rio Paraná e o Rio Iguaçu, tendo como cidades irmãs, *Ciudad del Leste* (Paraguai), Foz do Iguaçu (Brasil) e *Puerto Iguazú* (Argentina). Em uma análise, parece que a região forma

¹ Até o início da década de 1990, era esta a nomenclatura que se usava para identificar a região. Após os atentados terroristas em Buenos Aires nos anos de 1994 e 1996, a região passou a ser identificada como Tríplice Fronteira (RABOSSA 2004).

uma cidade com três "bairros", em países diferentes: Foz do Iguaçu (Brasil), *Ciudad del Este* (Paraguai) e *Puerto Iguazú* (Argentina). Foz do Iguaçu [...] é o bairro residencial, mais rico, com forte presença árabe. *Ciudad del Este* [...] é o bairro comercial, no qual competem árabes, chineses, japoneses, brasileiros, paraguaios e argentinos. Já *Puerto Iguazú*, é o bairro mais pobre dos três. Tem [...] poucos estabelecimentos comerciais, vendendo alimentos e produtos típicos de couro (SAIBA apud AMARAL, 2010, p. 27)

Segundo levantamentos estatísticos, vivem nesta região mais de um milhão de pessoas (SILVA, 2014). Dentre as etnias citadas, se destacam os chineses e os árabes atraídos pela possibilidade da Zona Franca de Cidade do Leste. Da China, iniciou-se a imigração nos anos de 1970 e 1980 afim de trabalharem no comercio de elétrico/eletrônicos e bugigangas. Os árabes, por sua vez, chegaram a partir da década de 1960, sendo a grande maioria fugindo dos conflitos no Oriente Médio. Em 2010, era considerada a segunda maior comunidade árabe da América do Sul, conforme aduz Amaral (2010):

Desde o final de década de 1960, *Ciudad del Este* e principalmente Foz do Iguaçu estavam se tornando o destino de grande contingente de imigrantes de origem árabe. Em sua maioria, estes indivíduos deixavam seus países de origem para fugir dos vários conflitos que eclodiram no Oriente Médio logo após a Segunda Guerra Mundial, dentre os quais a Guerra Civil do Líbano (1970-1990) ganhou um infeliz destaque. Atualmente, a comunidade de descendência árabe presente na região é considerada a segunda mais importante da América do Sul, somente superada pela presente em São Paulo (AMARAL, 2010, p. 30).

Com esta população árabe somada a ineficiência de controle migratório entre o Brasil e o Paraguai, levou os investigadores dos ataques terroristas a Buenos Aires a direcionar o olhar para a região. O primeiro atentado terrorista de origem em radicais árabe-muçulmanos na América do Sul ocorreu à embaixada de Israel em Buenos Aires em 1992, no qual morreram 29 pessoas. O segundo, dois anos depois, também em Buenos Aires, ocorreu contra a *Asociación de Mutuales Israelitas Argentinas* (AMIA), vitimando 85 pessoas e ferindo mais de 300. Autoridades militares e diplomatas argentinos e americanos começaram a associar os eventos à região da Tríplice Fronteira.

Fernando Rabossi (2004), afirma que, segundo os meios de comunicação regionais e internacionais, a zona de confluência dos limites entre o Brasil, Paraguai e Argentina parece ter-se transformado em um dos espaços que condensa todos os problemas de segurança contemporâneos. Dentre eles: terrorismo islâmico e máfias transnacionais; pirataria, contrabando, lavagem de dinheiro e de artigos roubados, narcotráfico e tráfico de armas. Neste contexto, Ferreira (2016) relatou que os Estados Unidos, após os ataques às torres gêmeas do *World Trade Center* em 11 de setembro de 2001, voltam definitivamente suas ações intituladas “guerra ao terror” para a Tríplice Fronteira. Ainda segundo o autor,

Estas acusações ganham importante impulso com os atentados ocorridos em território norte-americano em 11 de setembro de 2001. Desde ali, os EUA passam a identificar a região da Tríplice Fronteira como um centro chave de treinamento e arrecadação de fundos – que apoiou as mais poderosas organizações terroristas (FERREIRA, 2016, p. 28).

Uma das respostas multilaterais aos problemas apontados foi a criação do Comando Tripartite, cujo objeto central é a cooperação policial entre a Gendarmería Argentina, a Polícia Federal brasileira e a Policía Nacional paraguaia (BORDIGNON, 2016). Atento as dinâmicas de globalização após o fim da Guerra Fria e os processos de expansão de relações internacionais, este trabalho tem a intenção de analisar sob uma ótica empírica e estudos analítico-teóricos, as problemáticas que surgiram na Tríplice Fronteira relacionadas à segurança internacional.

As pesquisas em torno deste trabalho vieram de entrevistas com agentes de segurança que estiveram envolvidos diretamente com as questões de segurança internacional, relações diplomáticas e cooperações regionais compartilhadas de mecanismos de inteligência, como o grupo 3+1 e o Comando Tripartite, criados para as questões relacionadas da região, e análise a autores que escreveram sobre a tríplice fronteira, integração, desenvolvimento e políticas.

Tríplice Fronteira e crimes transnacionais

Segundo o dicionário Michaelis, fronteira significa “Parte que corresponde ao limite extremo de uma terra, área, região, a parte limítrofe de um espaço que confina com outro”². Já o dicionário Aurélio traz a seguinte definição, “Zona de território imediata à raia que separa duas nações.”³ Em sua tese de doutorado, Carneiro Filho (2013. p. 42), relata que “Inventada na Europa, no século XIII, a fronteira surgiu com a função inicial de definir a distribuição de áreas entre Estados territoriais. Na história da humanidade a demarcação de fronteiras ocupa uma posição de destaque tanto nos tratados de paz como na convivência pacífica entre povos”. A principal característica do Estado moderno foi consolidar seu poder e sua autoridade espacial em uma base territorial bem definida, entre um ponto fixo e único, que delimitou a separação entre o nacional e o internacional através do estabelecimento das fronteiras.

² Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/fronteira> Acesso em: 29 Aug. 2017

³ Disponível em: <https://dicionariodoaurelio.com/fronteira>. Acesso em: 29 Aug. 2017

Segundo Machado (1998), por mais que a palavra fronteira seja vista como limite, há diferenças enormes entre as duas expressões:

A fronteira está orientada “para fora” (forças centrífugas), enquanto o limite está orientado “para dentro” (forças centrípetas). Enquanto a fronteira é considerada uma fonte de perigo ou ameaça porque pode desenvolver interesses distintos aos do governo central, o limite jurídico do Estado é criado e mantido pelo governo central, não tendo vida própria e nem mesmo existência material, é um polígono (MACHADO, 1998, p. 3).

O Brasil é a quinta maior extensão territorial do mundo, ocupando quase a metade do território da América do Sul com aproximadamente 47% da área, ou seja 8.515.692,272 km², ademais as fronteiras brasileiras são limítrofes com 10 países sul-americanos, que são, Guiana Francesa, Guiana, Suriname, Venezuela Colômbia, Peru, Bolívia, Uruguai, Paraguai e Argentina, só não sendo vizinho de Chile e Equador. Das fronteiras citadas temos de área terrestre algo em torno de 15.735 km e fronteira litorânea 7.367, chegando ao total de 23.102 km de fronteiras. O Brasil é o país que tem a maior Faixa de Fronteira⁴ constituída entre estes países, que é de 150 km de extensão contados a partir do limite internacional, é a maior em toda América do Sul.

Conforme preconiza Rosière (Apud, Carneiro Filho, 2013) há três tipos de fronteira, morfológico, genérico e controverso e cada qual com suas distintas características, entretanto percebemos que as fronteiras estão muito além disso, sendo também lugares de encontros e aproximações, por mais que possam ser para diversos objetivos. Por mais que em determinadas fronteiras tenhamos limitadores, percebemos que quase nunca estes são obstáculos eternos ou intransponíveis, neste sentido,

A fronteira comporta, ainda, outra dimensão, podendo ser compreendida sob um novo prisma: mais do que apenas apartar, ela tem o condão de aproximar, de unir povos vizinhos. Para além de sua caracterização com limite territorial, a fronteira pode ser compreendida como um lugar, um espaço vivenciado em comum por pessoas de nacionalidades diversas que nela desenvolvem suas atividades cotidianas. Como consequência desse amálgama, a fronteira acaba por se caracterizar como um espaço de socialização atípico, único, simultaneamente um prolongamento e um contraponto aos distintos espaços nacionais que lhe dão forma (VARGAS, 2017 p. 35).

⁴ O conceito “Faixa de Fronteira” é definido pela Lei No 6.634, de 02 de maio de 1979 e regulamentado pela D-85.054/1980. Em seu Art. 1º diz que “é considerada área indispensável a Segurança Nacional a faixa interna de 150 km de largura, paralela a linha divisória terrestre do território nacional, que será designada por Faixa de Fronteira”.

O Brasil possui nove cidades que são cidades gêmeas em Tríplices Fronteiras: Atalaia do Norte-AM (Colômbia e Peru), São Gabriel da Cachoeira-AM (Colômbia e Venezuela), Barra do Quaraí-RS (Argentina e Uruguai) Uruguaiana-RS (Argentina e Uruguai), Assis Brasil-AC (Bolívia e Peru), Laranjal do Jari-AP (Suriname e Guiana Francesa), Oriximiná-PA (Suriname e a Guiana), Uiramutã-RR (Venezuela e Guiana) e Foz do Iguaçu-PR (Paraguai e Argentina).

Entretanto sabemos que nenhuma das outras oito Tríplices Fronteiras compunham o mesmo grau de importância, localização, estratégica e intensidade de fluxos humanos e econômicos como a região das três fronteiras entre Brasil, Paraguai e Argentina. Além disso o posicionamento geográfico faz com que a região seja considerada por muitos como estratégica em termos geopolíticos devido aos acessos rodoviários, aéreos e hidrográficos existentes.

A região conta com três aeroportos internacionais, rodovias federais que ligam as cidades gêmeas a regiões centrais dos países, além de uma hidrografia importantíssima para as três nações, haja vista a localização da Hidrelétrica de Itaipu, que tem um papel fundamental no desenvolvimento econômico e social do Brasil e Paraguai. Mesmo com a expansão do parque gerador brasileiro, a usina responde, hoje, por 17% do consumo de energia elétrica de todo o mercado nacional e atende mais de 76% do paraguaio.

Na Tríplice Fronteira há uma heterogeneidade de situações, por vezes se confundem de tal modo que podemos afirmar estarmos em uma só localidade, haja vista as múltiplas redes de solidariedade, de trocas comerciais, culturais e políticas de caráter transfronteiriços. Nas últimas décadas, porém, a Tríplice Fronteira tem se deparado com muitos problemas sociais e econômicos, configurando uma dinâmica há muito combatidas pelos governos que é a criminalidade, e entre este mundo da criminalidade podemos citar os crimes transfronteiriços ou crimes transnacionais.

Recentemente foi noticiado um assalto a uma transportadora de valores em *Ciudad del Este* no Paraguai, onde um policial foi morto e quatro pessoas ficaram feridas, investigações apontaram que os criminosos eram de uma organização criminosa do Estado de São Paulo com ramificações em todo Brasil, e os mesmos após o assalto fugiram para o Brasil de diversas maneiras, conforme nos relatou o Delegado Fabiano Bordignon⁵ da Delegacia da Polícia Federal (ENTREVISTA 02, 2017).

Por mais que tenhamos em voga a garantia dos direitos fundamentais, e a necessidade de preservar o estado democrático de direito, existe momentos que é justificável deixar de lado as práticas políticas do estado de direito e acolher algumas necessidades para impedir a presente ameaça que em outros momentos seriam interpretados como, por exemplo, a violação da soberania.

⁵ Informação obtida por entrevista com o Dr. Fabiano Bordignon, Delegado da Polícia Federal na Delegacia da Polícia Federal em Foz do Iguaçu, Paraná. Agradecimento especial ao Dr. Fabiano Bordignon pela disponibilidade e a entrevista concedida.

Não podemos olvidar que o crime organizado já está permeado na sociedade, e é neste caso que temos que encontrar uma maneira de se equiparar em questão de poder nesta guerra. Nota-se que o Estado brasileiro tem mecanismos para isso, e tem que se valer de vácuos legais dentro da sua legislação para que atos extremos sejam executados contra modelos que não se enquadrem nos parâmetros da sociedade como é o caso das facções criminosas, o crime não tem fronteira, os marginais passam as fronteiras para cometerem crimes, eles transpassam novamente às fronteiras após cometerem os crimes, confirmamos isso nas reportagens e nas palavras do Ex Secretário Municipal de Segurança Pública de Foz do Iguaçu e Policial Federal aposentado, Senhor Adão Luiz Souza Almeida⁶ (ENTREVISTA 01, 2017), e é sob este argumento que Agmaben (2004) elenca o estado de exceção:

“O estado de exceção apresenta-se como a abertura de uma lacuna fictícia no ordenamento, com o objetivo de salvaguardar a existência da norma e sua aplicabilidade à situação normal. A lacuna não é interna à lei, mas diz respeito a sua relação com a realidade, à possibilidade mesma de sua aplicação. É como se o direito contivesse uma fratura essencial entre o estabelecimento da norma e sua aplicação e que, em caso extremo, só pudesse ser preenchida pelo estado de exceção, ou seja, criando-se uma área onde essa aplicação é suspensa, mas onde a lei, enquanto tal, permanece em vigor” (AGMABEN, 2004, p.48)

Não é de hoje que os crimes transfronteiriços ocorrem na região da Tríplice Fronteira, desde o início da formação da região, ervateiros, principalmente argentinos praticavam contrabando. Também ocorreu em momentos diferentes o ciclo do contrabando de madeira e café, e após o começo da construção da Hidrelétrica de Itaipu com o boom populacional ocorrido com a vinda de barrageiros de todos os Estados brasileiros e a expansão do comércio em *Ciudad del Este* que na época tinha o nome de *Puerto Presidente Stroessner* tivemos o início do contrabando de eletrônicos, bebidas e diversos outros produtos que eram comprados no Paraguai por preços baixos.

Dentro de uma perspectiva semelhante, mas em outro contexto espacial e temporal, lembramos que o processo de povoamento do oeste paranaense foi promovido durante o século XIX por meio de empresas argentinas que aproveitando-se da falta de fiscalização e controle do governo paraguaio, brasileiro e também argentino, exploravam os recursos naturais abundantes em toda região de fronteira, independente de sua margem e da sua nacionalidade da força de trabalho empregada. Tais práticas, embora tenham sido interrompidas durante o Estado Novo, deixou de herança caminhos e práticas mantidas até os dias atuais. Ao longo de parte significativa do século XX, as “picadas” e os portos construídos para o transporte de madeira e erva mate começaram a ser utilizados para passagem do café e mais recentemente uma estrutura similar é utilizada no contrabando de drogas, armas e mercadorias compradas no Paraguai (CARDIN, 2014, p. 45 e 46).

⁶ Informação obtida por entrevista com o Senhor Adão Luiz Souza Almeida, Policial Federal aposentado. Agradecimento especial ao Senhor Almeida pelo acervo de matérias jornalísticas disponibilizadas e a entrevista concedida.

Foi deste círculo vicioso que surgiram os portos clandestinos e outros crimes além do contrabando, como tráfico de armas, tráfico de drogas, tráfico de pessoas, lavagem de dinheiro, etc. Enfim, um mercado muito lucrativo que encontrou lacunas na falta de políticas públicas e ausência do Estado, se proliferando e fortalecendo cada vez mais a criminalidade e as facções criminosas, que percebendo esta ausência do Estado se fez presente e estabeleceu seu poder nestes lugares, onde impera uma educação em declínio, extrema pobreza e ausência de políticas sociais e desemprego, conforme explica GOMES (2008, p. 13):

Para o Desembargador Federal aposentado Vladimir Passos de Freitas (2007, p.1), a Justiça Criminal encontra-se em crise sem precedentes, ora prendendo, ora soltando, acusados que deixam a sociedade perplexa. Afirma que o crime organizado não se intimida e avança em sofisticação, audácia e sucesso; o que há um ano surpreendia a todos, hoje não merece mais do que uma menção em jornal. As organizações criminosas sabem onde a presença do Estado deixa brechas e ali florescerá. Dessa deficiência estatal, de um Estado fraco que antes não provia as necessidades sociais, surgirá o crime organizado que, como uma bola de neve, o tornará mais debilitado ainda e com menor possibilidade de suprir a carência da população, que será cooptada pelas organizações criminosas, seja pela sua participação ou pela simples omissão com o silêncio.

Assim, muitas vezes contrabandistas se utilizam da comunidade, dos moradores para praticar outros tipos de ilícitos, sem que aqueles que estão sob sua guarida (quer sejam com práticas ou trabalho) saibam disso, deste modo cometem o tráfico, tanto de armas como de drogas que lá adiante poderá e deverá financiar o terrorismo e outros crimes. Trata-se de uma rede difícil de compreender, e nesta ótica é que temos que observar que aqueles que sem condições de buscar outros meios de subsistência acabam buscando o mercado ilícito do contrabando e do tráfico.

De acordo com os dados da Polícia Federal; Paraná é o segundo Estado em apreensão de maconha, depois de Mato Grosso do Sul. É fundamental lembrar que o Paraguai é o maior produtor de maconha da América do Sul e o Brasil o maior consumidor (NEVES, 2016, p. 90). Para termos uma ideia do volume de drogas que passam pela Tríplice Fronteira buscamos dados das apreensões significativas que as forças policiais fizeram nos anos de 2014/2015 em Foz do Iguaçu, foram 44.662,66 quilos de maconha; 1.538,851 quilos de cocaína; 476.224 quilos de crack; 122,660 quilos de haxixe, esses números mostram o quanto a fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina é vulnerável e ponto estratégico para organizações criminosas usarem como porta de entrada de drogas para serem distribuídas nos grandes centros do país e também serem levadas para fora do Brasil.

Ademais, o governo brasileiro lida com outras preocupações diplomáticas, tipo questões que relacionam a Tríplice Fronteira com o Terrorismo, entretanto não há provas contundentes da presença de terroristas islâmicos na região, percebe-se sim que membros da comunidade árabe ligados a

atividades delitivas na Tríplice Fronteira estão mais atrelados a atividades como centrais telefônicas clandestinas, uso de passaportes falsos, tráfico de drogas, contrabando e descaminho, evasão de divisas e contrabando de armas⁷ (ENTREVISTA 1, 2017). Vários pesquisadores demonstraram isso nos últimos anos, entre estes se destaca Marcos Alan S. V. Ferreira, que em seu livro deixa claro as pretensões dos EUA nesta questão e destaca:

Ao mesmo tempo em que percebe que o governo brasileiro busca tratar o problema secundariamente por via diplomática, prevalece uma ênfase na abordagem policial, já que há uma preocupação maior com questões como contrabando, tráfico de armas e narcotráfico na região da TF. Para o Brasil, estes são problemas de uma envergadura muito maior do que um possível envio de remessas a grupos de terrorismo islâmico na área (FERREIRA, 2016 p. 191).

Foi neste sentido que diversos órgãos relacionados à segurança pública e também a segurança do Estado, como por exemplo o Ministério da Defesa, iniciaram diversos tipos de cooperação policial desde o início dos anos 1990, no intuito de haver uma maior integração entre as forças de segurança e as forças armadas dos três países. Ferreira (2016), aponta que não tem sido algo novo a cooperação entre as forças policiais brasileiras e suas equivalentes em outros países vizinhos.

Já em 1991, a preocupação com a segurança da região ensejou a realização da Primeira Reunião de Ministros da Justiça do Mercosul. Quatro anos depois, foi a vez dos chanceleres dos países da TF se reunirem para discutir a questão da segurança da região, para finalmente em 1996 termos a criação de dois instrumentos importantes na cooperação: a base de dados comum para identificação de pessoas e veículos e o Acordo Operativo da Tríplice Fronteira, que cria o Comando Tripartite. Este último visa promover a cooperação de uma maneira mais ampla, em especial na TF, buscando coordenar as ações policiais e aduaneiras entre a Polícia Federal do Brasil, Polícia Nacional do Paraguai e Gendarmería Nacional Argentina (FERREIRA, 2016, p. 194).

Percebemos que a Tríplice Fronteira sempre foi tida como uma região atípica e com necessidades diferentes, pela presença dos crimes transnacionais a obrigação de integração - Então os crimes transfronteiriços é o que mais trabalhamos, e trocamos informações de modos operandi de cada polícia, como combater estes crimes, estes criminosos, a parte de inteligência, cada instituição, cada polícia de cada país tem lá os seus métodos não é, e nós trocamos informações, isso nos enriquece e acredito que também enriquece nossos vizinhos, porque começamos a trabalhar mais é juntos trocando estas informações e um aprendendo com o outro – (ENTREVISTA 1, 2017).⁸

⁷ Informação verbal obtida por entrevista com o Senhor Adão Luiz Souza Almeida, Policial Federal aposentado.

⁸ Informação obtida por entrevista com o Senhor Adão Luiz Souza Almeida, Policial Federal aposentado.

Cooperação policial na Tríplice Fronteira

“Três acusados de assalto a carro forte são presos no Paraguai”, matéria veiculada no *site* da Rádio Cultura de Foz do Iguaçu.

Policiais militares do 14º BPM e da Polícia Nacional do Paraguai prenderam na madrugada desta sexta-feira (7) três pessoas que participaram do assalto a um carro forte em Foz do Iguaçu. Eles estavam em uma residência em *Ciudad del Este*. Foram apreendidas armas e munição, além de drogas e produtos químicos e equipamentos utilizados para a produção de crack. A operação contou também com o apoio da Polícia Federal brasileira. O soldado Samuel da Polícia Militar, que participou da operação, revelou que mesmo os policiais que estão habituados com o manejo de armas ficaram impressionados com o armamento encontrado. Os policiais apreenderam sete fuzis 7.62, armamento anti-aéreo, 40 carregadores de fuzil 562 e milhares de unidades de munição. Além dos produtos químicos e do laboratório para produção de crack também foram apreendidos 500 quilos de maconha. Inicialmente os detidos foram identificados como “Boy” e “Russo” procurados por homicídios em Foz do Iguaçu e “Ibarra”, assaltante que seria integrante do PCC de São Paulo.

Iniciamos a última parte do trabalho dando enfoque em uma reportagem da prisão de criminosos que estavam escondidos em *Ciudad del Este* no Paraguai. Vários *sites*⁹ veicularam a matéria da prisão. Todas as notícias trazem além da prisão dos criminosos outra notícia importante, a Cooperação Policial que existe na Tríplice Fronteira entre vários órgãos policiais do Brasil e dos outros dois países, Paraguai e Argentina. (ENTREVISTA 1, 2017)

Foi também por conta da Cooperação Policial e dos setores de inteligência das diversas agências, que posteriormente veicularam outras notícias anunciando a prisão de Thiago Ximenes e da descoberta de um túnel que tinha sido construído por criminosos de uma facção criminosa brasileira, e tinham como objetivo arrombar um cofre da empresa de transporte de valores Prosegur em *Ciudad del Este* na fronteira com Foz do Iguaçu. (ENTREVISTA 1, 2017)

Para Hobbes, o conflito é inerente à natureza humana, e não há meios para que seja eliminado, apenas suavizado. Os Estados precisam adotar estratégias de ajuda mútua para resistir, fazendo com que as perspectivas de cooperação sejam reduzidas.

⁹ <http://catve.com/noticia/9/77520/preso-no-paraguai-um-dos-participantes-do-assalto-a-carro-forte-em-foz>. Acesso em: 29 Aug. 2017

<http://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2014/02/suspeitos-de-assaltar-bancos-sao-presos-em-acao-conjunta-no-paraguai.html>. Acesso em: 29 Aug. 2017

<http://www.hoy.com.py/nacionales/robo-fallido-detienen-a-un-brasileo-ingeniero-del-tnel>. Acesso em: 29 Aug. 2017

<http://g1.globo.com/jornal-nacional/videos/t/edicoes/v/policias-de-paraguai-e-brasil-investigam-participacao-de-brasileiros-em-tentativa-de-roubo/3502373/>. Acesso em: 29 Aug. 2017

A professora Heloisa Marques Gimenez em sua tese de doutorado nos aponta o quanto é importante as cooperações relacionadas à segurança, e faz uma conexão com vários tipos de segurança e o quanto afeta a vida da população.

Há aspectos da segurança com que os Estados lidam cotidianamente e que não dizem respeito à sua existência como tal, quando correlacionados a outro Estado, mas que se relacionam com a dinâmica interna inerente à vida de sua população, que é a da segurança pública. Esta, por sua vez, relaciona-se com o desenvolvimento das sociedades e das instituições do Estado internamente, e é um conceito também debatido e disputado em diferentes visões, como a Segurança Humana, a Segurança Cidadã, a Segurança Coletiva e a Segurança Cooperativa. A América Latina destaca-se entre as regiões do mundo quanto aos níveis de criminalidade de suas sociedades. Neste sentido, o foco da segurança é não mais o Estado, mas o indivíduo e o direito que ele tem de conviver em sociedade de uma forma segura. Assim, em larga medida, ele passa a ser um referente para a elaboração de políticas de segurança (GIMENEZ, 2015, p. 51).

Nota-se o quanto é importante investimentos na área de Cooperação Policial, e exige uma série de conjuntos exclusivos de soluções, é o que aponta Khanna (2011), segurança na fronteira, controle de exportações, reformas legais, polícia bem-paga e juízes e promotores bem-treinados são parte de qualquer estratégia eficaz contra os crimes transnacionais, e podemos trazer à guisa da realidade da Tríplice Fronteira os seus ensinamentos:

Estados patrocinam o terrorismo por meio de redes público-privadas, o que significa que a prevenção requer abordagem semelhante. Problemas transnacionais precisam de soluções transnacionais, não de resoluções da ONU. Caçar terroristas na fronteira afegã-paquistanesa, traficantes de drogas na fronteira colombiano-venezuelana e contrabandistas de armas na fronteira moldávio-ucraniana exige cooperação entre vizinhos para capturar e processar os bandidos (KHANNA, 2011, p. 123).

As Cooperações Policiais na Tríplice Fronteira tiveram seu início como já foi citado anteriormente, por causa dos dois atentados terroristas que ocorreram em Buenos Aires capital Argentina na década de 1990. Primeiramente surgiu o Comando Tripartite em 1996, e o intuito do Comando era iniciar uma coordenação entre as polícias dos três países que pudessem conduzir Cooperação Policial e de segurança pública, intercâmbio de informações e aproximação dos órgãos policiais das três cidades, Foz do Iguaçu, *Puerto Iguazú* e *Ciudad del Este*.

O objetivo do CT era instalar imediatamente uma coordenação entre as polícias dos três países, passível de conduzir medidas de intercâmbio de informações, cooperação policial e de segurança pública, na região que compreende as cidades de Porto Iguaçu, Foz do Iguaçu e Cidade de Leste,

consideradas como cidades sedes deste organismo, vez que já no termo do acordo, estipulou-se que a coordenação operativa seria de forma rotativa em cada uma das cidades e países mencionados, começando pela Argentina. Estabeleceu-se também que os responsáveis pelo Comando Tripartite receberiam instruções diretas dos Ministérios sobre a forma de condução política e que as operações se iniciariam em 01.06.1996 (BORDIGNON, 2016, p. 83).

Além destas breves informações sobre o início do Comando Tripartite, obtivemos também através da entrevista com o Delegado da Polícia Federal Fabiano Bordignon, elementos pormenorizados da atuação do Comando Tripartite, da sua importância, e na integração que ocorre entre os três países, como serviu de modelo para outras cooperações policiais na América do Sul, envolvendo acordos bilaterais entre Brasil/Argentina e Brasil/Paraguai (ENTREVISTA 2, 2017).

Em outro momento da entrevista, o Dr Bordignon nos relata de mecanismos que estão sendo implementados na aduana brasileira para o combate à criminalidade, por mais que possa ser uma invasão à privacidade da população, esta mesma população clama também pela ordem social, pela segurança e pela paz. Portanto o Estado é obrigado a tomar medidas para implementar políticas sociais que possam trazer estes confortos para a sociedade.

O Paraguai busca na cooperação proteção contra o que, de fato, identifica como sendo a maior ameaça atual a sua soberania: o narcotráfico. Em 2011, o Paraguai solicitou ao Brasil cooperação na vigilância das fronteiras e no controle do espaço aéreo, além de apoio para evitar que narcotraficantes se estabelecessem no país. A prioridade da defesa paraguaia recai na proteção da fronteira seca, à luz da facilidade para o tráfico de armas, que envolve enormes somas de dinheiro. Com relação às atividades do grupo guerrilheiro EPP, o terrorismo de cunho político parece ser sobretudo uma fachada para disfarçar as atividades dos narcotraficantes. As Forças Armadas pretendem engajar-se mais ativamente na garantia da segurança interna, inclusive por meio da organização de um batalhão de engenharia para apoiar a Polícia Nacional. Em contraste com o que ocorre nas fronteiras com os países andinos, a fronteira brasileira com o Paraguai é uma área de intenso trânsito de pessoas e mercadorias, o que facilita atividades ilícitas, sobretudo o tráfico de maconha e de armas e o contrabando (ABDUL-HAK, 2013, p. 124).

Outro instrumento que vem dando resultado, entretanto mais no âmbito das relações diplomáticas, mas sem perder o foco de cooperação transnacional entre países também direcionado na segurança internacional é o Grupo 3+1, que surge em um momento que a mídia norte-americana tentava intensamente induzir os Governos a uma securitização da região, por conta de notícias relacionadas ao terrorismo. Assim, em 17 de dezembro de 2002, uma delegação do governo norte-americano foi incorporada aos debates trilaterais sobre segurança da zona fronteira entre os países do Cone Sul. É criada a Comissão 3+1, também conhecida como Mecanismo 3+1 para Tríplice Fronteira

(AMARAL, 2010, p. 195) e sua primeira reunião ocorreu três meses depois na sede da Chancelaria Argentina em Buenos Aires conforme informações do Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto da Republica da Argentina¹⁰.

No livro *O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) Objetivos e interesses do Brasil*, da Conselheira da Carreira de Diplomata do Ministério da Relações Exteriores, Ana Patrícia, nos mostra como foi a posição inicial do Brasil com relação a incorporação dos Estados Unidos no Comando 3+1:

A região da Tríplice Fronteira tornou-se o ponto focal das pressões americanas na área de segurança, dando origem a um mecanismo de diálogo no formato 3 (Brasil, Argentina e Paraguai) + 1 (EUA), no qual o Brasil sempre reiterou sua oposição à tentativa de estigmatizar a região com alegações não comprovadas de terrorismo. Tampouco interessava ao Brasil reforçar a percepção de que Washington fazia parte das relações entre os países que compartilhavam a fronteira. O Paraguai, embora sensível às posições brasileiras, enfrentava a limitação de querer apresentar-se como um Estado cooperativo para assegurar a boa vontade dos EUA para projetos de cooperação bilateral. A cooperação de fato era intensa, com a presença de um escritório representante do Comando Sul dos EUA em Assunção, que patrocinava simpósios, conferências, viagens para oficiais do Exército, envio de instrutores das Forças Especiais e Comandos e difusão da doutrina de contraterrorismo e combate ao narcotráfico. Em contrapartida, os EUA buscavam aproximar as doutrinas de emprego, colher informações e conhecer o ambiente operacional futuro do Comando Sul. A proximidade com os EUA deu origem a reiterados rumores sobre a possível instalação de uma base militar americana em território paraguaio (ABDUL-HAK, 2013, p. 122).

Com um enfoque voltado para as suspeitas após 11 de setembro de 2001 que EUA alardeou para o mundo sobre células terroristas que estariam presentes na Tríplice Fronteira, o discurso de segurança voltado para o Cone Sul e a preocupação dos EUA em apresentar medidas que viabilizassem a securitização da região não chegou a acontecer plenamente. Entretanto não podemos dizer que isto não teve qualquer efeito, Amaral (2010) destaca:

Admitir que este movimento discursivo de segurança não se realizou plenamente não significa dizer que ele não teve qualquer efeito. Muito pelo contrário, no ambiente que de urgência que caracterizou o pós-11 de Setembro, a prisão de membros da comunidade árabe da Tríplice Fronteira (apesar da posterior soltura da maior parcela destes) representou uma ação de caráter claramente excepcional, já que ela seria improvável (ou mesmo impossível) caso não houvesse a declaração da guerra ao terrorismo (AMARAL, 2010, p. 255).

¹⁰ <http://www.mrecic.gov.ar/argentina-brasil-paraguay-y-eeuu-31-analizaron-cuestion-triple-frontera>

O Brasil avançou nestas questões e em 2016 aprovou a Lei Antiterrorismo¹¹, mas antes disso, por conta da ocorrência de dois grandes eventos esportivos, Copa do Mundo 2014 e os Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro em 2016, aconteceram ações comprovadas de que estratégias voltadas para a Cooperação Policial são válidas e resultam em grandes atuações concretizadas.

Informações que foram confirmadas na entrevista do Delegado Bordignon (ENTREVISTA 2, 2017), do comentário sobre o centro integrado de controle e comando regional em Curitiba, que funcionou durante os 30 dias da Copa do Mundo de 2014, 24 horas por dia, onde participavam um representante de cada força policial inclusive dos outros países do Mercosul, e seguiram os modelos de cooperação entre forças de segurança durante a Copa do Mundo de 2010 que tinha ocorrido na África do Sul.

Considerações finais

Este trabalho teve como objetivo analisar alguns aspectos da criminalidade transnacional e da cooperação policial internacional na Tríplice Fronteira. Inicialmente, a discussão sobre fronteiras nos levou a destacar que o Brasil está entre as cinco maiores extensões territoriais do mundo, ocupando quase metade da América do Sul, fazendo fronteira com dez países sul-americanos e comportando em seu território nove Tríplices Fronteiras, entre elas a Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil e Paraguai).

A partir de meados da década de 1990, após atentados terroristas em Buenos Aires, iniciou-se na região uma efetiva cooperação policial de nível internacional com a intenção de melhorar a capacidade de atuação de seus agentes no combate aos crimes transnacionais. O Comando Tripartite se apresenta também como objeto de interação e fortalecimento entre agências de inteligência que oferecem oportunidades para o aprimoramento de técnicas de investigações conjuntas e compartilhamento de conhecimentos, como foi o caso de dois eventos esportivos mundiais que ocorreram no Brasil, com a incidência de atividades unificadas que ocorreram na Tríplice Fronteira.

Por fim, após as pesquisas teóricas e as entrevistas, concluímos que a cooperação policial internacional na Tríplice Fronteira resultou saldos positivos no enfrentamento aos crimes praticados na região. Especialmente na visão dos atores entrevistados, o Comando Tripartite é um organismo de cooperação regional que muito tem ajudado, principalmente nos crimes relacionados ao tráfico de drogas, armas, munições e de pessoas, além do combate ao contrabando e ao terrorismo.

¹¹ Lei Antiterrorismo é a denominação dada à Lei Ordinária nº 13.260/2016, que Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nos 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013.

Referências

- ABDUL-HAK, Ana P. N. **O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil (CDS)**. Brasília: FUNAG, 2013, p. 81-125.
- AGAMBEN, G. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 48.
- AMARAL, Arthur Bernardes do **A Tríplice Fronteira e a Guerra ao Terror**. 1. Ed., Rio de Janeiro: Apicuri, 2010.
- BORDIGNON, Fabiano. **Ultrapassando Fronteiras: Cooperação Policial Internacional e o exemplo do Comando Tripartite na Tríplice Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai**. In: LUDWIG, F. J.; BARROS, L. S. (orgs.). (Re)definições das fronteiras: Visões Interdisciplinares. Curitiba: Juruá, 2016, p. 71-92.
- BRASIL. Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 de maio de 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm>. Acesso em: 09 ago. 2017.
- _____. Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nos 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 de março de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm>. Acesso em 16 ago. 2017.
- CARDIN, E. G. **Teoria das Fronteiras e totalidade**. In: COLOGNESE, S. A.; CARDIN, E. G. (orgs.). *As Ciências Sociais nas Fronteiras: teorias e metodologias de pesquisa*. Cascavel: JB, 2014, p. 43-59.
- CARNEIRO Filho, C. P. **Processos de Transfronteirização na Bacia do Prata: A Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai**. Porto Alegre, 2013. Tese (Doutorado em Geografia) UFRGS, Posgea, p. 42.
- FERREIRA, Marcos Alan S. V. **Combate ao terrorismo na América do Sul: uma análise comparada das políticas do Brasil e dos Estados Unidos para Tríplice Fronteira**. Curitiba: Editora Prismas, 2016.
- GIMENEZ, Heloisa M. **Defesa Nacional, Segurança Pública e Relações Internacionais: Uma análise sobre a Fronteira Bolívia-Brasil**. Brasília, 2015. Tese (Doutorado em Relações Internacionais), Universidade de Brasília – UnB.
- GOMES, R. C. **O crime organizado na convenção de Palermo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.
- HOBBS, T. **Leviatã**. Tradução João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Abril, 1997. (Coleção Os Pensadores)
- KHANNA, Parag **Como governar o mundo**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2011, p. 121-132.
- MACHADO, L. O. **Limites Fronteiras e Redes**. In STROHAECKER, T. M.; DAMIANI, A.; SCHAFFER, N. O.; BAUTH, N.; DUTRA, V. S. (org.). *Fronteiras e Espaço Global*, Porto Alegre. AGB-Porto Alegre, 1998.
- MINISTERIO DE RELACIONES ESTERIORES Y CULTO DA REPUBLICA DA ARGENTINA. **Argentina, Brasil, Paraguay y EEUU. (“3+1”) analizaron cuestión “Triple Frontera”**.

Disponível em < <http://www.mrecic.gov.ar/argentina-brasil-paraguay-y-eeuu-31-analizaron-cuestion-triple-frontera> >. Acesso em: 29 jul. 2017.

NEVES, Alex J. **Segurança pública nas fronteiras, sumário executivo: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)**. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016.

RABOSSI, F. **Nas ruas de Ciudad del Este: vidas e vendas num mercado de fronteira**. Rio de Janeiro, 2004. Tese (Doutorado em Antropologia Social), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Museu Nacional.

RADIO CULTURA FOZ. **Três acusados de assalto a carro forte são presos no Paraguai**. Disponível em: <<http://www.radioculturafoz.com.br/tres-acusados-de-assalto-a-carro-forte-sao-presos-no-paraguai/#.WaaJ0IUwi70>>. **Matéria de 07 de fevereiro de 2014. Acesso em 08 de ago. 2017.**

VARGAS, F. A. **Formação das fronteiras latino-americanas**. Brasília: FUNAG, 2017, p. 35-94.

ANEXO I – ENTREVISTA 01

ENTREVISTA COM POLICIAL FEDERAL APOSENTADO

Transcrição da entrevista com Sr. Adão Luiz Souza Almeida 15/08/2017.¹²

1 – O que é o Comando Tripartite?

O comando tripartite é uma instituição que congrega a Polícia Federal no Brasil, Polícia Federal na Argentina e Polícia Nacional no Paraguai, nós tratamos de é troca de informações não só da região de fronteira mais de todo o nosso continente e trocamos estas informações e aí preparamos ações. O comando tripartite hoje tem dado bastante resultados positivos, e começou com uma certa desconfiança entre as instituições, como toda coisa nova né, muitas dúvidas e aí começamos a entender cada um as suas necessidades trocando informações cada país as nossas dificuldades etc e hoje está consolidado o comando tripartite e congrega inclusive com o apoio das adidancias policiais, nós temos adidos policiais nesses países e que funciona nas embaixadas e ae esta troca de informações é devidamente documentada e aí preparamos ações conjuntas, hoje estamos trabalhando muito bem.

2 – Como surgiu o Comando Tripartite?

Comando tripartite surgiu, eu comecei a trabalhar por volta de 1995 e participei das primeiras reuniões e o comando surgiu devido a necessidade de troca de informações entre as policias dos três países citados, a partir daí começamos a nos reunir periodicamente e o surgimento do comando tripartite foi baseado num tratado de cooperação do Mercosul, surgiu no tratado tava previsto as aduanas integradas, mas como a polícia federal não trabalha, na verdade não tem o trabalho de atribuição de aduaneiros, este papel ficou pra receita federal, seria uma integração entre as aduanas e a polícia federal começa a trabalhar então, é participar do comando na troca de informações e preparando ações conjuntas, no início era tudo muito estranho, não nos conhecíamos, não sabíamos até onde poderíamos avançar na troca de informações, ou seja, eu já falei antes, é é desconfianças mutuas, mas o comando surgiu por aí, e com as aduanas integradas que estava previsto no tratado do Mercosul, e não sabíamos ainda exatamente quais ações, o que a gente poderia trocar de informações com os países vizinhos, e começamos a trocar informações e cada u conhecer o país do outro e isso foi melhorando com o tempo, e hoje nós temos um resultado bastante positivo.

3 – Quais ações do Comando Tripartite você participou?

¹² Entrevista e transcrição de Alessandro Chichoski.

Eu participei de muitas ações, não me lembro quantas, desde da época que estávamos investigando o Fernandinho beira-mar do comando vermelho, entre outros criminosos do comando vermelho, do ADA, do PCC, e participei de ações de inteligência tanto no Brasil como dentro do Paraguai, como por exemplo a prisão dos brasileiros em 2014 que estavam envolvidos no roubo do banco Bradesco em Foz do Iguaçu, depois participamos como convidados nas ações e operações policiais mesmo de sequestro de fazendas, sequestro de bens de criminosos brasileiros que residiam especialmente no Paraguai, e trocávamos informações sobre rota de crime, rota de tráfico de drogas, rota de tráfico de munições de armas etc, incluindo a própria Argentina, então participamos de muitas ações acompanhado do Ministério Público de cada país, e forças policiais, participamos de inúmeras ações tanto do lado brasileiro como do lado paraguaio e argentino, então são muitas as ações que fomos participando, até ao longo dos tempos trocando informações começamos a deslanchar mais nestas ações policiais a nível de governo a nível de embaixada e adidancias policiais etc, então são muitas ações que estão acontecendo atualmente inclusive né, já alguns anos a gente tem participado de operações da destruição de drogas na origem, que normalmente é o Paraguai que funciona como entreposto tanto da cocaína da Bolívia da Colômbia é de peru e também a maconha que é produzida no próprio Paraguai.

4 – Quais funções exerceu no Comando Tripartite?

Bom no comando tripartite não existe uma hierarquia, normalmente o chefe da delegacia o chefe de polícia de cada país é o representante máximo do comando, muitas vezes em algumas reuniões eu participei na condição de representando o chefe da delegacia da polícia federal de foz do Iguaçu, e mantínhamos contato com os órgãos de inteligência de outros países e também das embaixadas, então na verdade assumimos diversas funções mas como eu disse não era um, o comando tripartite não tem uma hierarquia, somos todos lineares.

5 – Qual tipo de crime o Comando Tripartite combate?

Bom, o comando tripartite tratamos de todos os tipos de delitos, mas especialmente combate aos crimes transfronteiriços, e também o, as organizações criminosas como PCC, comando vermelho etc. e discutimos as características destes grupos, não é, porque o PCC como todo mundo sabe é uma organização mafiosa, diferentemente do comando vermelho, o comando vermelho é ligado ao narcotráfico, mas não tem, e também ao tráfico de armas e munições, mas o comando vermelho não trabalha muito com o roubos, já o PCC é uma organização mafiosa, tem uma hierarquia muito forte, tem estatuto próprio, ou seja uma organização muito diferente do comando vermelho, e o PCC é mais voltado ao roubo, e é uma organização criminosa diferente das outras e que eles tem uma hierarquia tem um estatuto e são mais voltados ai ao roubo e o PCC não tem fronteiras, com eles não tem fronteiras, eles operam em qualquer país, e no início até anos atrás o comando vermelho vendia drogas armas e munições para o PCC, depois foram rompendo relações e eles estão em guerra né, e o, mas o Comando Vermelho continua atuando nestes países aqui, embora mais fraco que o PCC, mas eles continuam atuantes, então os crimes transfronteiriços é o que mais trabalhamos, e trocamos informações de modos operandi de cada polícia, como combater estes crimes, estes criminosos, a parte de inteligência, cada instituição, cada polícia de cada país tem lá os seus métodos não é e nós trocamos informações, isso nos enriquece e acredito que também enriquece nossos vizinhos, porque começamos a trabalhar mais é juntos trocando estas informações e um aprendendo com o outro.

6 – Como você avalia a participação de agentes dos países vizinhos?

A avaliação que fazemos dos agentes dos países vizinhos a cada dia tem sido melhor, estamos em perfeita sintonia, acredito que os vizinhos estão avançando bastante, especialmente o Paraguai, particularmente o Paraguai, o Paraguai por ser um produtor de drogas e também um entreposto como eu falei de drogas que vem dos países vizinhos que vem escoados pelo Paraguai, e essa troca de informações tem enriquecido muito, o que tem acontecido que eu acho muito positivo isso atualmente, antigamente não era assim, hoje o Paraguai tem apreendido muito mais drogas, até armas e munições do que no próprio Brasil, ou seja ilícitos que entrariam pela nossa fronteira, nós somos um país continental com fronteira seca, muita dificuldade de controle, tanto no lago como a fronteira seca no

mato grosso do sul, e o Paraguai tem colaborado muito com isso na troca de informações, então prendendo criminosos tanto brasileiro como estrangeiro lá no Paraguai e com destruição de muitas drogas, e também apreensão de armamento e munição, então isso eu julgo o lado mais positivo porque gera uma economia para o estado brasileiro, quando se apreende drogas, armas e munições lá no país vizinho, no Paraguai, pra nós é muito positivo, e também os presos brasileiros ilegais, irregulares que estão no Paraguai que são encaminhados aqui para polícia federal, muitos deles foragidos, então, eu percebo que hoje a gente está colhendo aquilo que plantou lá atrás nos anos 90, hoje tem sido muito positivo e está gerando uma economia para o país, eu li por esses dias ai, que o presidente paraguaio visitando o presidente brasileiro estavam tratando especialmente deste tema, então veja a importância disso, um trabalho que nos começamos lá no passado hoje estão tratando a nível de presidência da república, eu acho que isso é muito positivo e tem dado muito bom resultado.

7 – Como você avalia os resultados das operações conjuntas?

As operações conjuntas hoje tem dado um resultado fantástico, né, além da economia que gera para o país como eu falei, é a importância do conhecimento da inteligência policial, especialmente das forças policiais dos países vizinhos, essa troca de informações, troca de dados, quando uma organização criminosa invade um outro país, sem essa análise de inteligência policial nos três países, nós não vamos a lugar nenhum, então os resultados tem dado, dessas operações conjuntas são muito bons, positivos desde a informação de veículos que saem do Brasil, de pessoas suspeitas ou investigadas que vão para o vizinhos países, ou daqueles veículos que fazem o caminho inverso que vem de outros países para cá, nós trocando essas informações e passando as informações das pessoas, por exemplo, condutores de veículos, documentos etc, tem dado muito resultado, e essas operações conjuntas, hoje tem ocorrido quase que diariamente, então eu avalio como os resultados são muito positivos, porque essas operações hoje se faz por telefone, antigamente a gente conversava só nas reuniões lá, trocava algumas informações com os vizinhos e como eu falei sempre um desconfiado com o outro, hoje não, hoje a gente sabe com quem está falando, nós temos o apoio dos adidos policiais na embaixadas, que nos ajudam muito, porque eles tem contado a nível de governo, a nível de presidência da república, facilita muito o trabalho dos policiais que operam na base, e quando tem um resultado positivo de uma operação conjunta, a gente passou as informações por exemplo para o Paraguai, isso é muito comum hoje, a gente comemora por aqui, porque aquela cocaína, aquela maconha, o armamento não chegou no Brasil, então se eles apreenderam por lá, ótimo, excelente, economia para todo mundo, então o resultado tem dado muito positivo, nós fizemos várias operações dentro do Paraguai na condição de convidado, eu participei de muitas, e junto sempre acompanhado pelo judiciário, ministério público de cada país, hoje a gente está se entendendo mais, é nós procuramos aprender um pouco mais sobre a legislação dos países vizinhos que a gente não conhecia, a gente estava muito no nosso mundinho, e nós tínhamos umas fronteiras e umas barreiras enormes, hoje não, hoje eu avalio, que os criminosos na verdade nos ensinaram muito, nós aprendemos com eles que os crimes transnacionais eles não tem fronteiras, o criminoso brasileiro, é atravessa, comete um delito aqui, e atravessa em poucos minutos para o Paraguai ou para a argentina e está impune, hoje isso não está acontecendo mais, eles sabem disso, por isso que está acontecendo, que o resultado dessas operações conjuntas, eles estão cada vez se afastando das fronteiras, estão se internando para dentro dos países, porque sabe que nas fronteiras especialmente eles são alvos fáceis, e eu acho que nós estamos colhendo os frutos que a gente plantou a sementinha lá atrás, tem dado muito resultado, muito importante, o Brasil faz parte com a polícia federal da Interpol da polícia internacional, já participamos de operações, inclusive de ações controladas quando a gente acompanha um carregamento por exemplo, digamos que vai embarcar daqui para Buenos Aires e que tenha destino um país da Europa ou os Estados Unidos nós trabalhamos com ações controladas, deixamos este ilícito chegar até lá no destino porque temos a certeza que o outro país que vai receber a droga por exemplo que ele vai prender mais pessoas lá, e assim a gente vai desmontar uma quadrilha esquema. Nós temos o trabalho também de perícia criminal, que toda a droga apreendida aqui, passa por um laboratório que é muito sofisticado aqui na polícia federal e pelos métodos e os produtos químicos usados, por exemplo no refino de cocaína, nós sabemos de que cartel veio e qual o destino desta droga, por esta troca de informações que não fica só no comando tripartite

isso envolve como eu falei a Interpol, então já fizemos operações importantes aqui envolvendo outros países criminosos foram presos na Europa, nos Estados Unidos, justamente por essas ações conjuntas que não são, não se resumem a tríplice fronteira, envolve outros países e tem dado muito resultado, não só para nós aqui do Mercosul, mas para o planeta inteiro.

ANEXO II – ENTREVISTA 02

ENTREVISTA COM DELEGADO-CHEFE DA POLICIA FEDERAL EM FOZ DO IGUAÇU

Transcrição de entrevista com Dr. Fabiano Bordignon 01/09/2017¹³

1 – O que é o Comando Tripartite?

O comando tripartite é um grupo de cooperação policial local, começou em 96 liderado principalmente pela Argentina, a Argentina teve dois atentados terroristas, 92 e 94, e possivelmente, provavelmente esses atentados motivaram a criação do comando como uma forma de se ter uma interação maior entre as policias aqui na região da tríplice fronteira, antes disso não havia uma reunião mensal, dependia da iniciativa das lideranças, e se provavelmente não houvesse o comando essas reuniões não aconteceriam, o entrosamento não existiria e seria mais difícil de se ter cooperação.

2 – Como surgiu o Comando Tripartite?

Então, o comando tripartite surge desta dificuldade lá de 96 e hoje é, ontem nós tivemos uma reunião que foi a de número 262, então é interessante porque por exemplo, na reunião de ontem mudou o chefe da polícia nacional do Paraguai, então já veio o novo lá, já se apresentou e já se integrou, né, então é importante que tenha estas datas né, para que as pessoas, para se ter cooperação você tem que ter conhecimento, e as reuniões servem para isso, são um momento de encontro.

3 – Quais ações do comando tripartite que você participou?

Nossa, participei de algumas já, principalmente das reuniões, mas o ano passado o comando foi muito importante na questão das olimpíadas, a gente manteve aqui na delegacia nesta sala aqui de reunião com policiais do Brasil, do Paraguai e da Argentina, com o banco de dados do Brasil, Paraguai e Argentina, para fazer pesquisas para qualquer instituição policial que estive em uma barreira da estrada e precisasse consultar um Argentino, mandava via *wattsapp* ou via telegram ou via, a gente montou um grupo, é preciso pesquisar essa pessoa, nós pesquisávamos, esse veículo, era feito a pesquisa e replicado, então facilita bastante de, bastante esta troca ágil de informações policiais e há melhora da segurança no geral,

4 - Qual tipo de crime o Comando Triparte combate, como vem sendo o combate dos crimes transnacionais e que as ações de cooperação policial são feitas?

É o comando tripartite combate crimes transnacionais, né, ele não tem assim necessariamente um tipo de crime, mas, nós temos algumas câmaras técnicas, tem uma reunião mensal dos chefes, mas antes disso temos uma reunião de inteligência, e também tem todo mês uma reunião de tráfico de armas e terrorismo, então são, não quer dizer que são só estes, na reunião de inteligência é uma reunião mais técnica, dos policiais de inteligência dos locais, dos três países, há uma preocupação natural com a questão do tráfico de drogas, tráfico de armas, é até mesmo recentemente a parte do tráfico de pessoas, né, terrorismo também, “entrevistador – apesar de que como a gente já tinha falado antes não se percebe aquela questão que os Estados Unidos (...)” entrevistado – não, não tem uma, mas também dizer que não existe, não dá pra dizer, existe uma câmara técnica dentro do comando tripartite pra tráfico de armas e terrorismo, e um dos motivos da criação do comando tripartite foi realmente a questão dos atentados terroristas em 92 e 94 na Argentina né, porque percebeu-se que havia

¹³ Entrevista e transcrição de Alessandro Chichoski.

necessidade de uma maior interação entre as agências dos três países, né, isso também se percebeu nos Estados Unidos, lá em 2001 11 de setembro haviam várias forças de investigação nos Estados Unidos, mas elas não estavam integradas e isso favoreceu os terroristas, então a partir daí que se criaram lá nos Estados Unidos aquelas estruturas de centros integrados, né, até via aqui que você fala do centro regional de inteligência, aquilo que o secretário de segurança pública lançou agora, a ideia dele é mais ou menos promover estes centros, estes fusion centers que tem lá, que os Estados Unidos criou lá depois de 11 de setembro, nós tivemos uma experiência interessante aqui no Brasil com esses centros, durante a Copa do Mundo e as Olimpíadas, 2014 eu estava em Curitiba, daí fui o representante da Polícia Federal no centro integrado de controle e comando regional em Curitiba, em todos os jogos, e diariamente durante a copa do mundo ficava um representante de cada força de segurança, de defesa, de fiscalização, é neste local, e qualquer situação que chegasse a resposta seria integrada, então uma ação da polícia militar, as vezes repercute uma ação da área de saúde, então todos juntos ali presencialmente, é claro que durante os jogos era uma presença maior, e mesmo assim o centro funcionou 24 horas durante todo, os (inaudível) foi o mês inteiro, né nós tínhamos uma escala, não ficava sempre ali, mas nos jogos necessariamente o coordenador tinha que estar, três horas antes três horas depois, então foi muito importante, e é inspirado nesta questão do, foi utilizado por exemplo na África do Sul, também, né, é na África do Sul até quem estava ali tinha que resolver todos os assuntos, teve a participação na África do Sul do próprio judiciário, nós não tínhamos um representante direto do judiciário, mas na África do Sul durante a Copa eles fizeram isso, então é positivo, né, quanto mais integração melhor, né, a gente tem que hoje se for ver a própria segurança pública no Brasil, tem vários órgãos policiais que as vezes não conversam, competem entre si, e a ideia é de ser colaborativo, né, então essa, centro regional de inteligência é uma, é um projeto interessante, a gente..., eu não sei ainda como vai ser a formatação desse centro, mas a gente vai ter uma reunião provavelmente este mês agora em setembro pra que a, o governo do estado apresente isso pros chefes aqui pra gente ter uma ideia, e, como avalia a participação dos agentes nos países vizinhos, eu avalio como um aspecto positivo, atuação a gente tem que aprimorar hoje a gente tem uma barreira difícil de transpor que é a questão das autorizações pra deixar o país, O Brasil tem uma legislação que trata o afastamento de um policial para um curso na Espanha da mesma maneira que um outro tem que sair daqui para Cidade de Leste, seu eu sair agora para Cidade de Leste tenho que ter autorização do Ministro da Justiça, então isso é um problema de burocracia que afeta bastante as ações com os países vizinhos quando a gente tem que sair, é uma dificuldade (fala do entrevistador) mesmo dentro do comando tripartite? (fala do entrevistado) mesmo dentro do comando tripartite, então ontem eu fui na reunião na Argentina, tem que mandar trinta dias antes pra polícia federal em Brasília, a polícia federal pedir autorização pro ministro justiça e segurança pública, só depois da autorização que eu posso ir ou até vou antes mas eu tenho que mandar pra ver se vai ter a convalidação né, então essa é uma questão que tem que ser melhorada, a gente não pode considerar uma, uma, um deslocamento na faixa de fronteira com a mesma burocracia do afastamento de um curso na Europa ou na Ásia, na África, é diferente, né.

5 – Como você avalia os resultados das operações conjuntas?

A gente trabalha com a Interpol, logicamente, Interpol é a maior cooperação mundial entre as polícias, Ameripol, regional, continental, e o comando tripartite é local, né a gente usa, (tose do entrevistado) nós usamos estruturas da Interpol por exemplo, aquela difusão vermelha né, a polícia federal tem adidancia em todos os países da América Latina, todos, todos os vizinhos, nós temos com todos os vizinhos, (fala irrelevante do entrevistador) bom o comando tripartite tem uma função grande nesses combates aos crimes transnacionais, um dos exemplos mais recentes é o caso da Prosegur, né que foi acionado via comando, e tem funcionado bem né, os órgãos que participam do comando tripartite pelo Brasil membros efetivos é a polícia federal que foi fundadora aí, o ano passado foram agregados a polícia rodoviária federal e a agência brasileira a ABIN né, pela Argentina são as quatro policias federais Argentinas que são Gendarmeria, Prefeitura Naval, a polícia de segurança aeroportuária e a polícia federal Argentina, são quatro policias federais lá, no Brasil a gente tem como órgãos convidados a polícia militar e a polícia civil né, eu vou provavelmente fazer uma proposta de integração deles como membros efetivos, só que o estatuto do comando diz que tem que ser órgãos policiais com projeção

(fala do entrevistador) federal (fala do entrevistado) nacional, mas pro Brasil seria interessante agregar a polícia civil e a PM, eu vou fazer uma proposta porque, a polícia civil tem projeção nacional, em todo Estado tem a polícia civil, ou via SENASP, Secretaria Nacional de Segurança Pública congrega os órgãos das polícias estaduais, (inaudível) eu quero ver isso, eu já falei isso na reunião, (inaudível) de ontem, mas eu vou mandar um pedido, para nós seria interessante que a polícia civil e a polícia militar do paraná ingressasse no comando como órgão (pausa) rgo efetivo, n, assim como a polícia federal e a polícia rodoviária federal por exemplo n,  preciso de um acordo entre os três países n, mas eu acho que  possível, essa questão de cooperao policial, a polícia internacional no Brasil  a polícia federal, mas ela pode trabalhar e ela dever trabalhar com os outros órgãos de segurança internas n, então pra nós  interessante estar com esta articulao sempre com as polícias do Estado e o Comando Tripartite tem que ser uma estrutura que congrega esta cooperao para evitar também cooperao policiais que sejam extremamente informais, tem que evitar isso porque pode gerar um descontrole que prejudique outras investigaoes, tem que saber onde  que estão acontecendo as cooperaoes, (entrevistador – e aí nada mais justo do que ter os outros órgãos integrados) entrevistado – exatamente, mas existe esta dificuldade ai que a gente está tentando compor e agora a reunião no final do ano vem pro Brasil n, acho que (pausa) outubro, novembro, dezembro e janeiro  Brasil, então nesse período eu vou propor n uma integrao das polícias Estaduais, espero que d certo, “então, centro regional”, as operaoes conjuntas são formidáveis, os resultados que a gente teve durante a copa do mundo e as olimpíadas você vê que não teve nenhum problema, (inaudível) o Brasil melhorou a legislao do terrorismo n, acho que o país que tem a melhor legislao contra o terrorismo foi um pacote da época, (inaudível) foi um legado eu acho das olimpíadas, que permite a atuao policial antes (inaudível) antes de ter um atentado e o exemplo desta aplicao foi a *hashtag*, aquela operao que a polícia federal desenvolveu dias antes das olimpíadas, então deu uma (pausa) acho que foi a primeira condenao inclusive na América Latina, saiu sentença (entrevistador – Saiu já, estão cumprindo já, eu acompanhei) entrevistado  interessante você pesquisar, (inaudível) a questão terrorista  uma preocupao mundial, hoje claro que nas fronteiras tem que existir, agora o que a gente tem de concreto de terrorismo  a *hashtag*, cara, foram três (inaudível) a regimentao deles via internet  perigosa n, difícil de acompanhar mas que deu certo.

6 – Com relao a isso que acabou de comentar, se faz necessário uma securitizao da região?

Na verdade, , a questão, a fronteira de Foz nossa tríplice fronteira  uma fronteira muito dinâmica, a gente tem que ter, melhorar os controles, nós finalizamos agora um projeto agora de inteligência para ponte da amizade, que a gente não sabe que passa na ponte da amizade, n, neste aspecto se quer securitizao tem que ter mais, tem que saber o que está acontecendo na fronteira, não  fechar a fronteira, ter mais controle sem evitar, (pausa) o desafio  manter o fluxo de, tem uma pesquisa da UDC (inaudível) oitenta mil pessoas passam por dia na ponte da amizade, que controle que se faz sobre estas pessoas,  um controle muito falho, então tem que melhorar, isso, mas não pode ser um controle que se dificulte o transito, então você tem que agregar tecnologia, e hoje existe tecnologia de  câmera que leem placas,  identificao facial, a gente fez um projeto, um projeto executivo, está pronto t, buscando recurso agora no aspecto de permitir a gente identificar todas as pessoas que passam pela ponte, t bom, nem todas precisam fazer migrao, senão a fila,  impossível de vencer uma fila (inaudível) (sem relevância) nem todas precisam ser abordadas, vamos fazer uma abordagem mais criteriosa, agora por isso vai resolver o problema das multas, n o Cetrans aqui multa o cara não paga, Cetrans não, aqui  o Foztrans, multa o cara e o cara não paga a multa, essas câmaras vão permitir aumentar o controle, n, isso  importante aqui  importante acontecer nas outras fronteiras também,  que esta tríplice fronteira  a mais famosa porque tem mais movimento, mais dinheiro, n,  a melhor fronteira do Brasil, em desenvolvimento  aqui, (sem relevância) a questão do turismo  relevante, o turista, não são o turista mas toda a populao quer ter cada vez mais segurança, mas não quer perder a liberdade, este  o desafio, manter a segurança sem influenciar tanto na liberdade das pessoas, e isso, (pausa) enfim,  o desafio.

2

**AS RELAÇÕES BRASIL-PARAGUAI E OS
CRIMES TRANSNACIONAIS NA TRÍPLICE FRONTEIRA:
COMÉRCIO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

*Alexandre Barros da Costa
Micael Alvino da Silva*

RESUMO

No século XXI os crimes transnacionais são parte dos novos temas das Relações Internacionais, principalmente devido à ampliação do conceito de segurança que transcende da esfera estritamente militar para, por exemplo, a esfera social e econômica. A fronteira entre o Brasil-Paraguai, em geral, e a Tríplice Fronteira, em particular, são espaços dessa criminalidade transnacional. Nesta perspectiva, este trabalho tem como objetivo analisar os dados de comércio exterior entre Brasil e Paraguai, verificando o impacto do contrabando e descaminho na balança comercial, e as ações de cooperação internacional entre os dois países, no intuito de demonstrar a importância de se penalizar atores que ocupam o topo de organizações criminosas. Observa-se que as ações de repressão do Estado voltadas para o combate do contrabando e descaminho atingem apenas aqueles que ocupam as classes sociais mais baixas da sociedade, contribuindo assim para uma sociedade cada vez mais desigual e injusta.

Palavras-chave: Relações Internacionais contemporâneas; Criminalidade transnacional; Contrabando e descaminho; Tríplice Fronteira.

Introdução

Devido às dimensões do território brasileiro, o país faz fronteira com outros dois Estados em nove pontos geográficos, formando as tríplexes fronteiras. No entanto, a fronteira da Argentina-Brasil-Paraguai é internacionalmente conhecida como “a” Tríplice Fronteira, entendida como substantivo próprio. Trata-se de uma região complexa, interconectada, caracterizada pela diversidade cultural decorrente da presença de pessoas de origens distintas, articulada transnacionalmente e movida por uma economia comercial baseada em fluxos de produtos e pessoas, que muitas vezes se inscrevem fora da legalidade. (RABOSSI, 2011)

Dentre os fluxos inscritos fora da legalidade estão os produtos alvos de organizações criminosas enquadrados como contrabando e descaminho¹. Tais organizações, de acordo com a Convenção de Palermo, podem ser classificadas quanto ao seu caráter transnacional (BRASIL, 2004; GOMES, 2008; PETERKE e LOPES, 2008).

Importante observar que no século XXI o crime transnacional faz parte dos novos temas das Relações Internacionais, sobretudo devido à mudança de paradigma no conceito de segurança, o qual identifica que as ameaças não mais se originam na esfera estritamente militar, transcendendo para outras esferas, como a política, econômica, social e ambiental, conforme proposto pelos pesquisadores das Relações Internacionais de perspectiva construtivista; sendo possível defini-lo como uma associação estratégica de indivíduos, baseada em uma rede difusa de atuação econômica, que têm por meta o ganho ilícito (WERNER, 2009).

Nesta perspectiva, este trabalho se volta para os dados de comércio exterior entre Brasil e Paraguai, analisando o impacto do contrabando e descaminho na balança comercial, e para as ações de cooperação internacional entre os dois países, no intuito de demonstrar a importância de se penalizar os atores que ocupam o topo da organização criminosa: “os donos do capital”.²

A análise de dados compreenderá o período da última década, tendo como referência a inauguração, em 2006, da nova aduana Brasil-Paraguai, localizada na divisa dos municípios de Foz do Iguaçu-BR e Ciudad del Este – PY.

O crime organizado transnacional

O crime organizado transnacional é um sério problema que terá para os políticos, no século XXI, a mesma importância que a Guerra Fria teve durante o século XX e o colonialismo no século XIX; os terroristas e grupos de criminosos transnacionais se proliferarão em razão dos benefícios obtidos a partir da globalização que promove tanto a integração quanto a fragmentação. Na realidade, a globalização do capitalismo implica na globalização das tensões e contradições sociais; na mesma medida em que se transnacionalizam as forças produtivas, também se transnacionalizam os grupos sociais e, neste contexto, o crime. (WERNER, 2009).

O crime organizado não é um fenômeno novo, pois há muito tempo se tem convivido com essas ameaças. O grande diferencial que o caracteriza atualmente é a sua conversão de um fenômeno localizado para um problema transnacional com patamares globais de atuação. (ROEDER, 2005).

¹ Art. 334. Código Penal (Descaminho): Iludir, no todo ou em parte, o pagamento de direito ou imposto devido pela entrada, pela saída ou pelo consumo de mercadoria. Art. 334-A. Código Penal (Contrabando): Importar ou exportar mercadoria proibida.

² Oportuno, neste momento, ressaltar a diferença entre os termos “laranja” e “sacoleiro”; o “laranja” é aquele que assume a propriedade da mercadoria com o objetivo de ocultar o real dono, enquanto o “sacoleiro” é aquele que compra a mercadoria para revenda. Como o foco desse trabalho é o crime organizado, entendemos que a figura do “sacoleiro” não se enquadra neste contexto.

A partir de 1998, a Assembleia Geral das Nações Unidas deliberou pela elaboração da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, cujo texto final foi firmado durante a Convenção de Palermo na Itália, realizada de 12 a 15 de maio de 2000, razão pela qual passou a ser também conhecida como Convenção de Palermo (GOMES, 2008).

Embora o texto final da Convenção tenha sido firmado no ano de 2000, só foi aprovado pelo Paraguai em 2003, através da Lei 2.298, e pelo Brasil em 2004, através do Decreto nº 5.015. (PARAGUAY, 2003; BRASIL, 2004). Observa-se, portanto, que tanto o Brasil quanto o Paraguai são signatários da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.

A Convenção, em seus artigos 2º e 3º, define – respectivamente – o conceito de grupo criminoso organizado e infração de caráter transnacional. De acordo com a normativa, grupo criminoso organizado é o grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material, sendo de caráter transnacional quando: for cometida em mais de um Estado; for cometida num só Estado, mas uma outra parte substancial da sua preparação, planejamento, direção e controle tenha lugar em outro Estado; for cometida num só Estado, mas envolva participação de um grupo criminoso organizado que pratique atividade criminosa em mais de um estado; ou for cometida num só Estado, mas produza efeitos substanciais noutro Estado.(GOMES, 2008)

Neste contexto de criminalidade transnacional encontram-se o contrabando e descaminho, com autoridades públicas e pseudo-empresários – brasileiros e paraguaios – ocupando o topo da organização criminosa.³ Essas pessoas dificilmente são atingidas pelo poder de repressão do Estado.

Roeder (2005), trata com precisão histórica a relação do poder público e do “alto empresariado”, tanto brasileiro como paraguaio, com o crime organizado transnacional, especialmente o contrabando e descaminho; denominando essa relação do crime com o aparelho estatal de “organização-Estado”. Neste sentido, reportagem do Jornal Gazeta do Povo, datada de 22/03/2014, como o título “O patrão do tabaco”, cita o atual presidente da Paraguai como o maior beneficiário do contrabando:

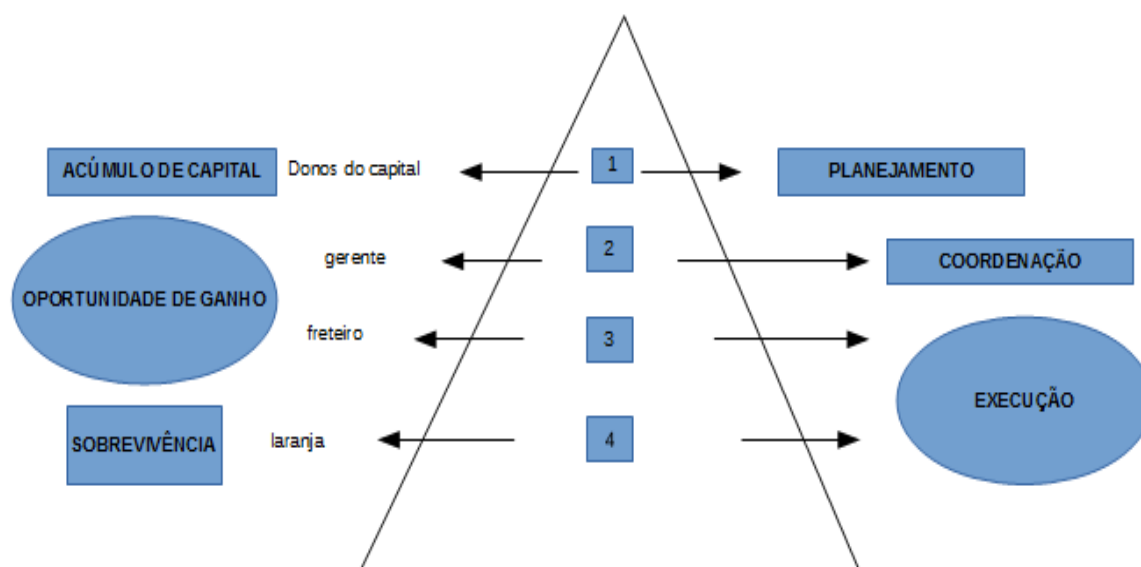
O cigarro substituiu o narcotráfico como catalisador do poder político no Paraguai. Ocupante do cargo que já foi de Stroessner, o presidente Horácio Cartes é o maior beneficiado pelo contrabando para toda a América Latina. (Gazeta do Povo, 22/03/2014).

Diante dessa realidade, é possível estabelecer uma pirâmide da organização criminosa do contrabando e descaminho, com os atores do crime ocupando níveis da pirâmide de acordo com sua

³ Pseudo-empresários: os que atuam na prática do contrabando e descaminho acumulando riqueza ilícita; todavia, se apresentam para a sociedade como empresários.

função dentro da organização (quadro 1). Além disso, através do modelo piramidal proposto é possível relacionar cada grupo de atores aos crimes que praticam associados ao contrabando e descaminho.

Quadro 1 – Pirâmide do crime organizado na Tríplice Fronteira



Nível	Classe social	Crimes relacionados
1	Alta	Contrabando, descaminho, sonegação fiscal, lavagem de dinheiro, corrupção ativa, evasão de divisas.
2	Média	Contrabando, descaminho, sonegação fiscal, lavagem de dinheiro, corrupção ativa.
3	Média/baixa	Contrabando, descaminho, corrupção ativa.
4	Baixa	Contrabando, descaminho.

Fonte: “As relações Brasil-Paraguai e os crimes transnacionais na Tríplice Fronteira: comércio e cooperação internacional” (COSTA, 2017, p. 4).

Considerando a divisão da sociedade em 4 (quatro) classes sociais (baixa, baixa/média, média e alta), percebe-se que na fase de execução do crime de contrabando e descaminho encontra-se a classe baixa, como os “laranjas”.

Os “freteiros” - ao contrário dos “laranjas” que geralmente entram para o crime organizado por uma questão de sobrevivência” - já vislumbram uma oportunidade de ganho fácil com o crime, atuando

no transporte da mercadoria e corrompendo agentes do Estado para fazer com que a mercadoria chegue a seu destino; desta forma, é possível alocar os “freteiros” na classe social baixa/média.

Na fase da coordenação encontram-se os gerentes do crime, que dificilmente são presos pela prática da atividade criminosa de contrabando e descaminho ou formação de quadrilha. São os cidadãos que desfilam na classe média da sociedade, sendo tratados em alguns casos como “empresários emergentes”.

Na fase de planejamento estão os verdadeiros chefes da Organização Criminosa do contrabando e descaminho: “os donos do capital”. Essas pessoas desfilam nas camadas mais altas da sociedade e estão na organização criminosa visando exclusivamente o acúmulo de capital; como já relatado antes, estão diretamente envolvidas com o alto poder estatal e dificilmente sofrem alguma sanção econômica ou penal.

Como as discussões sobre contrabando e descaminho consideram apenas a figura do “laranja”, as pessoas não se atentam para o fato de que se trata de um crime organizado transnacional e que há outros atores envolvidos que movimentam bilhões de dólares ilegalmente, cometendo diversos outros crimes associados ao contrabando e ao descaminho, como – por exemplo: corrupção ativa, sonegação fiscal, lavagem de dinheiro e evasão de divisas.

Bochenek (2016) observa que em face da problemática social vivenciada na região da Tríplice Fronteira e da falta de oportunidades, as organizações criminosas exploram as pessoas e as utilizam como meio de transporte dos produtos do crime. Na maioria das vezes estas pessoas não tem a opção de emprego formal e outras vezes são tentadas pelo lucro fácil das atividades ilegais. Nesta emblemática social, a atividade ilegal ganha contornos de aparente licitude e profissionalização dos agentes das práticas criminosas; responsabilizando criminalmente as pessoas de menor posses e estudos (“laranjas”), o que não resolve nem minimiza o problema da criminalidade da região da Tríplice Fronteira, pois essas pessoas são utilizadas como “objeto” pelas organizações criminosas, e, por outro lado, encobrem ou dificultam a localização e a prisão daqueles que obtêm lucro e se beneficiam da empreitada criminosa.

Neste sentido, de acordo com as palavras do Juiz Federal da 1ª Vara Criminal da Subseção de Foz do Iguaçu, Marcos Josegri da Silva, nos autos 2003.70.02.007564-1, citado por Bochenek (2016):

há de ser ter em mente que, na atualidade, a figura do “sacoleiro” tradicional praticamente inexistente em Foz do Iguaçu. O que há é um enorme exército de pessoas que mais e mais se deslocam de todas as partes do Brasil para justamente atuarem como executores de uma prática criminosa capitaneada por grandes contrabandistas instalados em suas cidades de origem, responsáveis pelo aliciamento de crianças e adultos para servirem de soldados e intermediários que, em troca de remuneração, assumem a propriedade de mercadorias, não revelam jamais os aliciadores e patrões e frequentemente

insurgem-se violentamente contra agentes públicos que cumprem seu dever de reprimir a prática delituosa em que estão envolvidos. [...]. (grifo nosso).

Caracterizados o contrabando e descaminho nos delitos enquadrados como crimes organizados transnacionais, não resta dúvida de que os Estados envolvidos assumem (ou deveriam assumir) uma posição central no enfrentamento ao problema. Uma das mais conhecidas formas que os Estados Nacionais encontraram para esse enfrentamento é expressa por meio dos tratados, protocolos, acordos, e outros instrumentos jurídicos reconhecidos internacionalmente. Antes de entrar neste tema mais específico, passemos a analisar uma hipótese relacionada ao comércio ilegal e a balança comercial.

O comércio ilegal e a balança comercial Brasil-Paraguai

De acordo com Torquato Jardim, ministro da justiça, a economia subterrânea em torno do mercado ilegal no Brasil, sobretudo à relacionada ao contrabando e descaminho, representa cerca de 16% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Em 2016, esse mercado gerou perdas de 130 bilhões para o país em setores produtivos, como tabaco e vestuário, e sonegação de impostos; todavia, o valor é muito maior levando em conta toda a cadeia em torno do mercado ilegal. (AGÊNCIA BRASIL- EBC, 15/08/17).

Através dos dados a seguir, propomos a hipótese de que, por conta da atuação de organizações criminosas, a Balança Comercial Brasil-Paraguai apresenta dados “fictícios”, sem qualquer relação com a realidade.

Tabela 1 – Balança Comercial Brasil-Paraguai

Ano	Exportação (US\$ FOB)	Importação (US\$ FOB)	RESULTADO
2006	1.233.638.638	295.899.121	937.739.517
2007	1.648.191.224	434.120.360	1.214.070.864
2008	2.487.561.397	657.517.295	1.830.044.102
2009	1.683.902.379	585.440.640	1.098.461.739
2010	2.547.907.945	611.400.544	1.936.507.401
2011	2.968.573.383	715.890.466	2.252.682.917
2012	2.617.509.020	987.564.540	1.629.944.480
2013	2.996.609.209	1.039.737.491	1.956.871.718
2014	3.193.586.387	1.210.147.188	1.983.439.199
2015	2.473.348.262	884.240.200	1.589.108.062
2016	2.220.839.392	1.223.201.975	997.637.417

Fonte: SECEX/MDIC

Nesta tabela (1) encontram-se os dados oficiais indicando um *superávit* histórico em favor do Brasil na relação comercial com o Paraguai. No ano de 2016, por exemplo, o *superávit* foi de aproximadamente 1 bilhão de dólares.

Tabela 2 – Apreensões de mercadorias – Delegacia da Receita Federal em Foz do Iguaçu/Paraná

ANO	VALOR – US\$
2006	77.035.474
2007	77.658.188
2008	81.980.997
2009	86.095.707
2010	117.954.879
2011	142.685.505
2012	105.422.629
2013	119.637.140
2014	125.268.302
2015	88.321.806
2016	67.434.555
Fonte: DRF/FOZ	

Nesta tabela (2) encontram-se os dados referentes às apreensões no âmbito da Delegacia da Receita Federal do Brasil em Foz do Iguaçu/PR. Essas apreensões são realizadas pelos diversos órgãos que atuam no combate ao contrabando e descaminho na região da Tríplice Fronteira como, por exemplo, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Militar e a própria Receita Federal.

Tabela 3 – Quadro comparativo

ANO	EXPORTAÇÃO – US\$	IMPORTAÇÃO LEGAL – US\$	IMPORTAÇÃO ILEGAL (ESTIMATIVA)* – US\$	IMPORTAÇÃO TOTAL – US\$	RESULTADO
2006	1.233.638.638	295.899.121	1.540.709.480	1.836.608.601	-602.969.963
2007	1.648.191.224	434.120.360	1.553.163.760	1.987.284.120	-339.092.896
2008	2.487.561.397	657.517.295	1.639.619.940	2.297.137.235	190.424.162
2009	1.683.902.379	585.440.640	1.721.914.140	2.307.354.780	-623.452.401
2010	2.547.907.945	611.400.544	2.359.097.580	2.970.498.124	-422.590.179
2011	2.968.573.383	715.890.466	2.853.710.100	3.569.600.566	-601.027.183
2012	2.617.509.020	987.564.540	2.108.452.580	3.096.017.120	-478.508.100
2013	2.996.609.209	1.039.737.491	2.392.742.800	3.432.480.291	-435.871.082
2014	3.193.586.387	1.210.147.188	2.505.366.040	3.715.513.228	-521.926.841
2015	2.473.348.262	884.240.200	1.766.436.120	2.650.676.320	-177.328.058
2016	2.220.839.392	1.223.201.975	1.348.691.100	2.571.893.075	-351.053.683
*estimativa considerando que 5% das mercadorias, que entram ilegalmente no Brasil, são apreendidas. Fonte: SECEX/MDIC.					

Nesta tabela (3) trabalha-se com o conceito de importação total (importação legal + importação ilegal) para que seja possível se aproximar de números que reflitam uma balança comercial “real” entre Brasil e Paraguai; sendo assim, considerando as apreensões na jurisdição da Delegacia da Receita Federal do Brasil em Foz do Iguaçu/PR (tabela 2) e que essas apreensões – conforme estimativa de várias autoridades que atuam no combate ao contrabando e descaminho na região – representam apenas 5% do total de mercadorias que entram de forma irregular no Brasil, a Balança Comercial “real” entre Brasil-Paraguai apresenta um *superávit* histórico em favor do Paraguai, conforme observa-se na última coluna da tabela (3).⁴

Importante observar que a análise foi feita com dados apenas das mercadorias apreendidas no âmbito da jurisdição da Delegacia da Receita Federal em Foz do Iguaçu, região da Tríplice Fronteira, sem considerar as demais unidades da Receita Federal que se localizam na fronteira com o Paraguai, bem como outros pontos alfandegados como portos e aeroportos.

Conforme dados oficiais do governo paraguaio, em 2015, o PIB (Produto Interno Bruto) foi de 27,62 bilhões de dólares. No mesmo ano (tabela 3) estima-se que só na região da Tríplice Fronteira entraram ilegalmente, aproximadamente, 1,7 bilhão de dólares em mercadorias; representando esse comércio ilegal pela Tríplice Fronteira, aproximadamente, 7% do PIB paraguaio.

Cooperação internacional

Como o contrabando e descaminho são delitos possíveis de serem enquadrados como crimes organizados transnacionais, torna-se imprescindível – para seu combate – a cooperação internacional através de tratados ou acordos.

Os tratados de cooperação aduaneira se prestam a permitir que os países contratantes se auxiliem nas questões relacionadas ao controle aduaneiro do fluxo de comércio entre eles e envolvem cláusulas de troca de informações aduaneiras dos países signatários. Esses acordos permitem maior eficiência na cobrança dos tributos incidentes sobre o comércio exterior (VALADÃO, 2009).

O Brasil possui acordos de cooperação aduaneira com diversos países: África do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Israel, Países Baixos, Reino Unido e Rússia; além de ser signatário do Mercosul, do Mercochile (Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Chile), da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP e do Convênio Multilateral sobre Cooperação e Assistência Mútua entre as Direções Nacionais de Aduanas da América Latina - COMUCAM (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Espanha, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, República Dominicana, Uruguai e Venezuela).

⁴ Como mencionado, autoridades diversas estimam esta média de apreensão em relação ao que entra de contrabando no Brasil. A jornalista Denise Paro entrevistou várias destas autoridades e oferece um bom resumo em seu livro “Foz do Iguaçu: do descaminho aos novos caminhos” (PARO, 2016).

No âmbito do Mercosul, a Decisão nº26/2006 do Conselho Comum deu um grande avanço para o combate efetivo do contrabando e descaminho. Essa decisão aprova o Convênio de Cooperação, Intercâmbio de Informação, Consulta de Dados e Assistência Mútua entre as Administrações do Mercosul.

O Brasil e o Paraguai incorporaram essa normativa do Mercosul em seus ordenamentos jurídicos. O Brasil incorporou através do Decreto nº 6870, de 04 de junho de 2009, e o Paraguai através do Decreto nº 5519 de 29 de novembro de 2010; portanto, há ferramenta legal para que o contrabando e descaminho sejam combatidos de forma efetiva e os grandes criminosos sejam punidos.

O artigo 2 da Decisão nº 26/2006 estabelece que as Administrações Aduaneiras prestarão cooperação e assistência mútua ente si, incluindo o intercâmbio de informação e as consultas necessárias para assegurar a correta aplicação da legislação aduaneira, facilitar o comércio, prevenir, investigar e reprimir os ilícitos aduaneiros, tanto em assuntos de interesse comum ou de algum dos Estados Partes.

Visando a eficiência nessa troca de informação, a normativa do Mercosul prevê que a troca de informação pode ocorrer entre Administrações Aduaneiras locais:

Os requerimentos serão efetuados diretamente entre as respectivas Administrações Aduaneiras centrais, regionais ou locais, em conformidade com as normas vigentes em cada Estado Parte. (item 2, artigo 3, Decisão 26/06 - CMC)

Neste sentido, é plenamente possível uma troca de informação entre as administrações aduaneiras localizadas nas cidades de Foz do Iguaçu – BR e Ciudad del Este – PY. A normativa do Mercosul ainda prevê a troca de informação espontânea entre as Administrações Aduaneiras, quando chegar ao conhecimento suspeita quanto a prática de ilícito aduaneiro em seu território, comunicando a Administração Tributária do outro país sobre a movimentação de pessoas, mercadorias ou meios de transporte:

Fornecer espontaneamente toda informação que chegar a seu conhecimento no desenvolvimento habitual de suas atividades e que ensejar a suspeita quanto a possível prática de ilícito aduaneiro em seus territórios. A informação a comunicar versará especialmente sobre a movimentação de pessoas, mercadorias ou meios de transporte. (item a, artigo 8, Decisão 26/06 – CMC)

No âmbito da normativa há também previsão de procedimentos especiais de assistência onde a Administração Aduaneira requerida informará:

A entrada em seu território e a saída deste de pessoas, mercadorias e meios de transporte, que se suspeite poderem estar envolvidos na prática de ilícitos aduaneiros. (Item a, artigo 10, Decisão 26/06- CMC)

Lugares onde se encontrem estabelecidos depósitos de mercadorias que se presumam ser utilizados para armazenar mercadorias destinadas ao tráfico ilícito intra ou extra MERCOSUL. (Item b, artigo 10, Decisão 26/06 – CMC). De extrema relevância prática no combate aos crimes transnacionais, a normativa do Mercosul prevê a atuação de funcionários da Administração Aduaneira de um país no território do outro:

Por solicitação da Administração Aduaneira requerente, a Administração Aduaneira requerida poderá autorizar a presença de funcionários da Administração Aduaneira requerente em seu território, por ocasião de investigação ou de constatação de uma infração aduaneira de interesse da Administração Aduaneira requerente. (Art. 12, Decisão 26/06 – CMC).

Sendo assim, constata-se que há amparo legal para a troca de informações entre Brasil e Paraguai com o objetivo de se combater os ilícitos aduaneiros, como o contrabando e descaminho, faltando apenas tratativas para colocar em prática as previsões constantes na Decisão 26/06 do CMC.

Considerações finais

Conforme demonstrado neste trabalho, os valores que o contrabando e descaminho movimentam são consideráveis e de impacto direto na sociedade e economia do Brasil e Paraguai.

A efetiva troca de informação entre Brasil e Paraguai contribuirá, no âmbito de ações de inteligência, para um novo paradigma de enfrentamento ao contrabando e descaminho, adequando-se à transnacionalidade do crime organizado e fazendo com o poder de repressão do Estado alcance os que ocupam o topo da organização criminosa, que – geralmente – desfilam na sociedade como “empresários” bem-sucedidos e exemplos de cidadãos.

Os verdadeiros contrabandistas – em busca do acúmulo de riqueza ilícita – corroem a economia formal, corrompem agentes públicos e exploram a força de trabalho de modo ilegal e degradante, transformando – em muitos casos – cidadãos, que lutam pela sobrevivência, em criminosos; contribuindo, desta forma, para uma sociedade cada vez mais desigual e injusta.

Portanto, o combate efetivo ao contrabando e descaminho depende da via diplomática, através da intensificação do intercâmbio de informações entre Brasil e Paraguai, e de políticas públicas estratégicas e de cooperação para as regiões de fronteira, principalmente as que tenham por objetivo a geração de ocupação formal para a força de trabalho explorada pelo crime organizado transnacional; “fechar os olhos” para esta realidade é corroborar o “capitalismo gângster” (WOODIWISS, 2007) e contribuir para inércia e comodismo de políticos locais e nacionais incapazes de gerarem políticas públicas para o bem-estar da população.

Referências

- BOCHENEK, Antônio Cesar. **A Fronteira no Cenário do Delito**. In: (RE)Definições das Fronteiras: Visões Interdisciplinares. Curitiba: Editora Juruá. 2016, pg. 117 – 129.
- BRASIL. **Decreto 5015, de 12 de março de 2004**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.
- BRASIL. **Decreto nº 6870, de 04 de junho de 2009**. Incorpora a Decisão nº26/2006 do Conselho Comum do Mercosul.
- COSTA, A. B. As relações Brasil-Paraguai e os crimes transnacionais na Tríplice Fronteira: comércio e cooperação internacional. 2017. 15f. Monografia (Especialização em Relações Internacionais Contemporâneas) – Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2017.
- GOMES, Rodrigo Carneiro. **O crime organizado na visão da Convenção de Palermo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. P. 18-38.
- IDESF (Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras). Estudo: **Características das Sociedades de Fronteira**, ANO: 2016.
- PARAGUAI. **Decreto nº 5519 de 29 de novembro de 2010**. Incorpora a Decisão nº26/2006 do Conselho Comum do Mercosul.
- PARAGUAI. **Lei 2.298/2003**. Aprova a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.
- PARO, D. **Foz do Iguaçu: do descaminho aos novos caminhos**. Foz do Iguaçu: Epígrafe, 2016.
- PETERKE, S. e LOPES, S. **Crime organizado e legislação brasileira à luz da Convenção de Palermo: algumas observações críticas**. Verba Juris ano 7, n. 7, jan./dez. 2008 – ISSN 1678-183X.
- RABOSSI, F. **Como pensamos a Tríplice Fronteira?** In: BÉLIVEAU, V. G.; MACAGNO, L.; MONTENEGRO, S. (orgs.). *A Tríplice Fronteira: espaços nacionais e dinâmicas locais*. Curitiba: EDUFPR, 2011.
- ROEDER, Ariane. **A Agenda Externa Brasileira em face aos ilícitos transnacionais: O Contrabando na fronteira entre Brasil e Paraguai**. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo (USP), 2005.
- VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. **Troca de informações com base em tratados internacionais: uma necessidade e uma tendência irreversível**. Revista de Direito Internacional, Econômico e Tributário, v. V4-N.2, p. 261-282, 2009.
- WERNER, Guilherme Cunha. **O Crime Organizado Transnacional e as Redes Criminosas: Presença e Influência nas Relações Internacionais Contemporâneas**. São Paulo. Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Tese de Doutorado. 2009. XII, 227.p.
- WOODIWISS, Michael. **Capitalismo Gângster: quem são os verdadeiros agentes do crime organizado**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2007.

3

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO PERÍODO DE 2003 A 2010: UMA ANÁLISE A PARTIR DE ASPECTOS DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Ana Laura Coelho da Silva Heck

RESUMO

O presente trabalho possui como objetivo analisar de que forma a Política Externa Brasileira ocupou-se das políticas sociais no Governo Lula (2003-2010) a partir das relações estabelecidas na América Latina e Caribe. Para isso, utilizou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica em torno da temática. Os resultados apontam contradições em torno da política social na cena contemporânea, uma vez que, embora as políticas sociais representem direito da classe trabalhadora, tornam-se mecanismo de defesa dos interesses do Estado por vezes condicionado às Relações Internacionais.

Introdução

O presente estudo busca analisar os aspectos sociais da Política Externa Brasileira durante o Governo Lula (2003-2010), de modo a apresentar seus impactos no âmbito das Relações Internacionais. Mediante o exercício da Política Externa Brasileira enquanto estratégia de integração internacional, observou-se, no campo social, políticas apresentadas como instrumento de defesa dos interesses do Brasil considerando principalmente sua condição de País em processo de desenvolvimento, manifestando assim o interesse em aprofundarmos o debate e proporcionar novas categorias de análises e reflexões. Vale ressaltar que a presente pesquisa trata-se de um trabalho inicial, que surge por meio de aproximações e estudos realizados na Especialização em Relações Internacionais Contemporâneas que possibilitaram indagações sobre a temática. Portanto, deve-se dar continuidade ao tema em debate.

Diante da formação em Serviço Social e da evidente relevância em torno da integração existente entre as políticas sociais e a Política Externa, definiu-se como tema dessa pesquisa a Política Externa do Governo Lula (2003-2010). Nessa direção, o problema da pesquisa apresenta enquanto questão norteadora: como se dá o impacto da Política Externa do Governo Lula a partir das políticas sociais na América Latina e Caribe?

A pesquisa em questão, a qual tem como objetivo apresentar como a Política Externa ocupou-se da temática das políticas sociais no ciclo de 2003 a 2010, possui enquanto abordagem metodológica a pesquisa bibliográfica.

Para a concretização do objetivo, o artigo está dividido em três partes: na primeira apresentamos o surgimento da política social no contexto mundial, perpassando sua implantação na América Latina e Caribe e no Brasil. Na segunda, realizamos uma breve historicização da trajetória política do Estado Brasileiro da década de 1960 a 1990, desvelando o direcionamento das políticas sociais após a promulgação da Constituição Federal da República de 1988. Na terceira e última parte, abordamos a Política Externa Brasileira do Governo Lula da Silva, revelando suas estratégias de inserção no âmbito das Relações Internacionais. Por fim, apresentamos as considerações finais e a bibliografia.

A trajetória histórica da política social no cenário mundial e no Brasil

Para abordarmos a respeito do impacto da Política Externa a partir das políticas sociais instituídas no Governo Lula durante o período de 2003 a 2010, faz-se necessário contextualizarmos o surgimento da política social no cenário mundial e no Brasil, perpassando brevemente algumas especificidades da dinâmica política, econômica e social no território brasileiro a partir do século XX, a fim de compreender a origem e o desenvolvimento das políticas sociais.

No âmbito internacional, a origem da política social foi marcada pelo período de acirramento da questão social¹, resultante das relações e monopolização capitalistas, e consequente crescimento do movimento operário² na Europa Ocidental, que fez com que a classe trabalhadora se organizasse e reivindicasse melhores condições de vida e trabalho. Segundo Behring e Boschetti (2011, p. 63):

A mobilização e a organização da classe trabalhadora foram determinantes para a mudança da natureza do Estado liberal no final do século XIX e início do século XX. Pautada na luta pela emancipação humana, na socialização da riqueza e na instituição de uma sociabilidade não capitalista, a classe trabalhadora conseguiu assegurar importantes conquistas na dimensão dos direitos políticos.

¹ A *questão social* expressa, “o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade” (IAMAMOTO, 2015, p.27).

² Nota-se que o movimento operário desempenha um papel fundamental na trajetória histórica da Política Social. Castelo (2013, p. 184) destaca, “o acúmulo de forças e o acirramento das lutas de classes em favor da classe trabalhadora arrancaram concessões das classes dominantes no pós-guerra, então preocupadas com a possibilidade efetiva de revoluções socialistas na Europa Ocidental”.

Diante do exposto pelas autoras, observamos que a mobilização fervorosa da classe trabalhadora organizada foi responsável pelo reconhecimento de alguns direitos políticos. Conquistas que se materializaram em leis e asseguraram o direito ao voto e a liberdade, entre outros.

Para Behring e Boschetti (2011), a gênese das políticas sociais no contexto mundial está relacionada ao processo de organização de classes, a partir do período de Revolução Industrial na Europa, movimento que se ampliou após a Segunda Guerra Mundial. No entanto, as autoras destacam que o surgimento das políticas sociais entre os demais países ocorreu de forma distinta, uma vez que cada país apresenta particularidades na luta de classes.

Nesse sentido, podemos identificar que a luta da classe trabalhadora foi fundamental no processo de consolidação e ampliação dos direitos civis e políticos. Ademais, a mobilização social também contribuiu de forma significativa para adoção de uma nova postura do Estado capitalista, como a constituição e ampliação dos direitos sociais. É nesse período de transição do século XIX para o século XX que o Estado assume suas atribuições frente à sociedade civil a partir da criação das políticas sociais.

Sob outra perspectiva, Paiva e Ouriques (2006) enfatizam que o exercício da cidadania no capitalismo torna-se um desafio, posto que a criação das políticas sociais pelo Estado burguês³ tem por caráter a estratégia política econômica do Estado para com a sociedade civil. Segundo os autores, as políticas sociais possuem enquanto característica a manutenção do *status quo*, no qual os sujeitos sociais fazem parte do modo de produção e reprodução do capital como trabalhadores assalariados e consumidores do mercado capitalista.

Na América Latina e Caribe, o surgimento das políticas sociais também vincula-se à dinâmica da luta de classes na busca pela ampliação dos direitos e superação da questão social, movimento inspirado na realidade europeia.

O processo de integração dos Países da América Latina e Caribe ao mercado mundial, segundo Traspadini e Stedile (2011), ocorre mediante a economia exportadora – oferta mundial de alimentos e o mercado industrial de matérias-primas – a inserção na divisão internacional do trabalho⁴, bem como o estabelecimento do capitalismo latino-americano dependente. Assim, a relação de dependência entre os países periféricos e países centrais configurou-se a partir do surgimento da grande indústria.

Nessa perspectiva, os autores evidenciam a participação contraditória dos países latino-americanos no processo de introdução ao mercado capitalista, “a inserção da América Latina e Caribe no mercado mundial contribuiu para desenvolver o modo de produção especificamente capitalista, que

³ “O Estado burguês opera de acordo com a dinâmica das lutas de classes, tanto como a hegemonia/consenso quanto com a dominação/coerção. Estas formas, todavia, variam com as fases do capitalismo e a formação econômico-social” (CASTELO, 2013, p. 201).

⁴ Em relação à divisão internacional do trabalho no mercado mundial, Castelo (2013), relata a estratégia lógica da hegemonia, no qual os Países centrais produzem manufaturados e Países periféricos mercadorias primárias, além de exercer o papel de exportador de riqueza.

se baseia na mais-valia relativa⁵” (TRASPADINI E STEDILE, 2011, p. 140). Isto é, as relações mercantis de troca desigual refletem sobre o processo de trabalho e a produção da mais-valia relativa, de modo que os países periféricos busquem retribuir a queda da taxa de mais-valia e taxa de lucro ao modo de desenvolvimento interno de seus países, sucedendo a exploração do trabalhador e corroborando com o caráter de dependência latino-americano diante do sistema capitalista.

Na medida em que nos aproximamos da realidade latino-americana evidencia-se características históricas de subdesenvolvimento, reforçando a lógica de dependência em relação aos países centrais, expressa pelo cenário de subordinação e contradição diante do mercado externo (PAIVA E OURIQUES, 2006). Desse modo, identifica-se por meio do ciclo de dependência dos países latino-americanos a superexploração⁶ da classe trabalhadora, a expansão do exército industrial de reserva no mercado nacional e o endividamento público enquanto estratégias do Estado para efetuar cortes de custos no desenvolvimento das políticas sociais.

Embora o surgimento das políticas sociais na América Latina e Caribe apresente forte influência europeia, é importante enfatizar as especificidades latino-americanas, tais como pauperização, desemprego, superexploração do trabalho, subemprego, entre outras inúmeras expressões da questão social.

A partir das particularidades do território latino-americano, é possível notar que a emergência das políticas sociais está articulada à resposta do Estado à luta de classes, como instrumento de controle da mobilização coletiva. Assim, o Estado cria as políticas sociais a fim de apaziguar a população organizada que se mobiliza, manifesta e reivindica direitos sociais e melhores condições de vida e trabalho.

No Brasil, a origem da política social está vinculada à luta de classe e ao reconhecido da questão social pelo Estado burguês. Para Netto (2011, p. 29), “é só a partir da concretização das possibilidades econômico-sociais e políticas segregadas na ordem monopólica (concretização variável do jogo das forças políticas) que a “questão social” se põe alvo de políticas sociais”. Assim, notamos que a intervenção do Estado frente às sequelas da questão social busca por meio das políticas sociais assegurar o desenvolvimento do Estado Capitalista, de modo a mediar os interesses dos trabalhadores.

Nessa direção, o início do século XX no cenário brasileiro foi marcado pela desigualdade social decorrente desde a transição do sistema colonial para o sistema capitalista, ou seja, a mudança do

⁵ A mais-valia relativa vincula-se a desvalorização dos bens-salário, podendo colaborar com a produtividade do trabalho (TRASPADINI E STEDILE, 2011).

⁶ A Teoria Marxista da Dependência apresenta debates sobre a superexploração do trabalho e o subimperialismo na América Latina e Caribe. Para Marini, a superexploração está vinculada a relação entre o valor pago pela força de trabalho e a intensificação da mão-de-obra, expressa pelo aumento do tempo de produção, assim, a remuneração paga torna-se inferior ao seu valor real (RUY MAURO MARINI E A DIALÉTICA DA DEPENDÊNCIA. Editora Expressão Popular e Escola Nacional Florestan Fernandes. Direção: Bernardo Vaz. Produção: Tatiana Mitre. Documentário. Disponível em: < https://www.youtube.com/watch?v=ww4_HoY-UYA>. Acesso em 22 de abril de 2017).

trabalho escravo para o trabalho livre. Segundo Behring e Boschetti (2011, p. 77), a transição para o capitalismo no Brasil é marcada por:

uma visão estreita do dinamismo do mercado interno e destina-se a impedir qualquer crescimento a partir de dentro. Prevaleceram os interesses do setor agroexportador e o ímpeto modernizador não teve forças suficientes para engendrar um rumo diferente, já que promovia mudanças com a aristocracia agrária e não contra ela.

A partir dessa reflexão, compreendemos que o capitalismo veio fortalecer a aristocracia de um País que desde suas origens é marcado pela exploração dos recursos naturais, exploração do trabalho e o desenvolvimento da desigualdade social.

O contexto econômico e a exploração do trabalho no fim do século XIX despertaram a organização da classe trabalhadora, e assim iniciaram-se as primeiras lutas por melhores condições de trabalho. Com base em Montañó e Duriguetto (2011), durante o período da República Velha (1889-1930), com a chegada dos operários imigrantes europeus, ocorreu a constituição das classes trabalhadoras e do movimento operário no Brasil, sendo as lutas operárias motivadas pelas péssimas condições de trabalho, agravadas por longas jornadas de serviço, sem direito a férias, salário mínimo, descanso semanal remunerado, entre outras situações.

Com as lutas operárias e as greves realizadas nesse período, o Estado burguês passou a criar legislações trabalhistas, a fim de acalmar os ânimos dos trabalhadores e manter o poder e o controle sobre a classe operária, como no ano de 1911, quando foi reduzida a jornada de trabalho para doze horas diárias, e, em 1919, quando regulamentaram as situações de acidentes de trabalho (BEHRING E BOSCHETTI, 2011).

Nesse contexto de organização e luta da classe trabalhadora, o Estado brasileiro passou a investir em ações sociais e ampliou por meio de decretos o acesso aos direitos relacionados ao trabalho, trata-se de uma resposta do Estado perante o fortalecimento das lutas sociais e trabalhistas. Diante dos avanços conquistados na década de 1920⁷, notamos que esse período caracteriza-se como a introdução a política social no País.

Historicamente, a promoção das políticas sociais no Brasil não era reconhecida como direito, sendo as ações baseadas na caridade e na filantropia, reforçando as relações clientelistas da época.

No entanto, com a aprovação da Constituição Federal da República de 1988, o Estado brasileiro passou a atuar de forma sistemática nas ações de âmbito social, os direitos sociais foram

⁷ O início da década de 1920 foi marcado pela lei Eloy Chaves, aprovada por meio do Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Adiante, Behring e Boschetti (2011), revelam que a aprovação da lei Eloy Chaves, em 1923, estabeleceu e regulamentou a criação de Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) as empresas ferroviárias, beneficiando assim seus trabalhadores com assistência médica e aposentadoria, além disso, as autoras atribuem à instituição e a ampliação das CAPs e dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) a medida responsável por dar origem a Previdência Social no Brasil.

ampliados e as políticas sociais passam a ser consolidadas e regulamentadas, garantindo ações de promoção à proteção social. Assim, o Sistema de Seguridade Social brasileiro foi instituído, cabendo a ele assegurar as políticas de saúde, previdência e assistência social.

Com efeito, considerando as peculiaridades da gênese da política social no contexto internacional e brasileiro ressalta-se a relevância da luta de classes no processo de garantia e ampliação os direitos fundamentais e sociais indisponíveis.

No próximo tópico apresentamos notas em torno da trajetória histórica da política brasileira de 1960 à 1990, desvelando características das políticas sociais no cenário neoliberal, posteriormente à promulgação da Constituição Federal da República de 1988.

Notas sobre a política do Estado brasileiro da década de 1960-1990

Para analisarmos a Política Externa Brasileira na década de 2000 a partir das políticas sociais no âmbito das Relações Internacionais, faz-se necessário aproximarmos do contexto histórico vivenciado pelo País, perpassando o período que antecede o Governo Lula.

No Brasil, a década de 1960 foi marcada por tensões no cenário político e econômico que originou o movimento liderado por militares contra a “revolução” e o projeto nacional-desenvolvimentista do Governo de Goulart⁸. Tal posicionamento político ficou conhecido como “Golpe Militar” e contava com o apoio total dos Estados Unidos⁹.

A ditadura militar de 1964 perdurou aproximadamente 20 anos e tinha por finalidade atingir três objetivos particulares e vinculados, conforme assinala Netto (2001, p.16):

adequar os padrões de desenvolvimento nacionais e de grupos de Países ao novo quadro de inter-relacionamento econômico capitalista, marcado por um ritmo e uma profundidade maiores da internacionalização do capital; golpear e imobilizar os protagonistas sociopolíticos habilitados a resistir a esta reinserção mais subalterna no sistema capitalista; e, enfim, dinamizar em todos os quadrantes as tendências que podiam ser catalisadas contra a revolução e o socialismo.

Nesse sentido, compreendemos que os objetivos da contra-revolução de 1964 estavam traçados de forma a definir a economia do País a partir do modo de produção capitalista, bem como sua

⁸ João Goulart, “eleito pela segunda vez vice-presidente da República, com a renúncia de Jânio Quadros se tornou presidente constitucional do Brasil de 07/07/1961 a 1º/04/1964, quando foi deposto por um golpe civil/ militar, apoiado pelo governo dos Estados Unidos da América. Em seu governo, buscou o controle do *déficit* público e da inflação alta, apresentando o Plano Trienal para manter a política desenvolvimentista e realizar as Reformas de Base, contendo medidas econômicas e sociais de caráter nacionalista” (VIEIRA, 2015, p. 192).

⁹ Com a desvalorização do dólar e crise hegemônica no mercado mundial na década de 1960, potências imperialistas como os Estados Unidos passaram a financiar golpes ao redor do mundo, apoiando Países na América Latina e Caribe e no Oriente Médio enquanto medidas contrarrevolucionárias (CASTELO, 2013).

subordinação aos interesses da burguesia. Além disso, buscava-se controlar e excluir a minoria interessada em assumir um compromisso em relação ao desenvolvimento de projetos populares para com a classe trabalhadora. E por fim, deter qualquer ameaça comunista no território brasileiro.

Marcada pelo fim da Ditadura Militar, a década de 1980 pode ser analisada por dois pontos distintos, sendo o primeiro relacionado à crise econômica e o segundo, associado à participação popular e o direcionamento das políticas públicas.

Em relação aos índices econômicos, as autoras Behring e Boschetti (2011) retratam que nesse período o País teve baixo desenvolvimento econômico devido ao aumento excessivo da dívida externa, a crise fiscal e os altos índices de inflação. Ademais, enfatizam que o contexto histórico vivido pela maioria dos Países da América Latina e Caribe no início dos anos 1980 foi marcado pela ausência de propostas para a formulação de políticas econômicas significativas que contribuíssem para regulamentar os investimentos dos Países e reordenar o modo de distribuição de renda produzida coletivamente.

Todavia, no que se refere à participação popular, Couto (2004), descreve que a chegada dos anos 80 foi um período propício à organização das massas, o retorno dos movimentos sociais e das lutas operária que impulsionaram um contexto de mudança frente às sequelas da crise econômica, manifestas pelo desemprego, a desigualdade social e econômica e a pauperização.

As pautas reivindicatórias resultantes da organização popular da década de 1980 ganharam força no âmbito nacional. Montañó e Duriguetto (2011) apontam que as mobilizações a favor da redemocratização por meio da organização de passeatas e comícios, no ano de 1984, incitou a maior concentração de pessoas nas principais ruas do País, movimento conhecido como “Diretas Já”. Decorrente desse processo de consciência de cidadania, notamos que a participação popular contribuiu diretamente para a abertura política do País - em que se elegeu para a presidência da República Tancredo Neves e José Sarney (1985-1990) - e a transição do Regime Militar para o Estado Democrático no cenário brasileiro.

No tocante ao direcionamento das políticas sociais na década 1980, Couto (2004) enfatiza que a participação em massa da população, através das lutas pela ampliação dos direitos sociais, políticos e civis atribuiu um novo papel ao Estado com relação à gestão do sistema de proteção social.

Diante desse contexto, tensionado por questões políticas e econômicas que marcaram o fim do regime militar à reabertura da democracia no cenário brasileiro, as manifestações populares e operárias estimularam a criação de uma nova Constituinte frente às expressões da questão social, sendo promulgada a Constituição Federal da República de 1988. Segundo Behring e Boschetti (2011), a Constituinte foi resultado do processo árduo de mobilizações da luta de classes, que deram lugar a reflexões em torno da disputa hegemônica, ficando conhecida como Constituição Cidadã por assegurar direitos ainda não previstos em Constituintes anteriores e representando uma grande conquista para a população brasileira.

A preconização da Carta Magna em 1988 deu origem ao Estado Democrático de Direito, o que denotou alterações significativas no âmbito jurídico e político do País. Ao assegurar o exercício da cidadania, o novo modelo estatal normalizou os princípios fundamentais e estabeleceu direitos e deveres individuais e coletivos (BRASIL, 1988), tal como direito à saúde, educação, alimentação, moradia, entre outros direitos sociais.

Todavia, a década de 1990 no Brasil destaca-se por apresentar um cenário contraditório, no qual a recém conquista do Estado Democrático de Direitos passa a ser ignorada e reestruturada pelos governantes que estavam à frente do País. De acordo com Mestriner (2001), em outubro de 1989, a Presidência da República havia sido assumida por Fernando Affonso Collor de Mello através da primeira eleição direta posterior ao fim do período ditatorial, possibilitando o retorno do Estado Neoliberal¹⁰ no cenário brasileiro.

A transição do fim do período ditatorial brasileiro e a abertura ao capital internacional, posterior à posse do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, no período de 1995-1999, estabeleceu o acirramento da questão social mediante a reforma do Estado¹¹. De acordo com Abreu (2016), a contrarreforma do Estado possibilita a rentabilidade do capital financeiro enquanto realiza cortes dos investimentos estatais responsáveis pela manutenção das políticas sociais.

Os ajustes neoliberais realizados durante esse período impactaram diretamente na reconfiguração das políticas sociais, democratizando o seu acesso e atribuindo o caráter focalizador e seletivista as políticas sociais (CRAVEIRO; COLMÁN DUARTE, 2012). Dessa forma, os anos 90 foram assinalados como o período do desmonte dos direitos sociais até então previstos na Constituição Federal da República de 1988.

O neoliberalismo no Brasil, segundo Montaña (2002, p. 1), foi marcado pelo contexto em que “a crise e a suposta escassez de recursos servem de pretexto para justificar a retirada do Estado da sua responsabilidade social e a expansão dos serviços comerciais ou desenvolvidos num suposto “terceiro setor”. Podemos identificar que durante esse período o Estado busca a desresponsabilização de seus deveres perante as necessidades de investimento, formulação e execução de políticas públicas que amenizam as necessidades sociais, transferindo essa responsabilidade à organização da sociedade civil, processo que deu origem às entidades do terceiro setor.

¹⁰ Para Batista (1994), o Governo de Collor foi responsável pela adesão do Brasil ao Estado Neoliberal mediante acordos firmados em Washington, em novembro 1989. O encontro, denominado também como "Consenso de Washington" reuniu representantes, economistas latino-americanos e instituições financeiras internacionais como FMI, Banco Mundial e BID, a fim de estabelecer reformas econômicas apresentadas pelo Governo Norte-Americano, postulados neoliberais que passaram a condicionar a cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral aos Países latino-americanos.

¹¹ O presidente Fernando Henrique Cardoso e sua equipe governaram principalmente para fora do Brasil, para o Exterior ver, e bem menos para dentro do país, onde estavam os brasileiros. A Reforma do Estado valeu, de maneira especial, para a privatização dos serviços públicos, como a educação e a saúde (na qual as empresas de planos de saúde cantam aleluia!), sem alterar em nada a dolorosa e secular prática política no Brasil. Reformou-se, reformou-se, e o catastrófico modo de fazer política no Brasil e a miséria social ampliaram-se com o extenso crescimento demográfico entre os pobres (VIEIRA, 2015, p. 678).

A década de 1990 representou o retorno ao assistencialismo e o acirramento da questão social. De acordo com Couto et al. (2011), durante os anos 90 a questão social no Brasil configurou-se um novo perfil diante da desigualdade social, das perdas de direitos da classe trabalhadora e a vulnerabilidade em relação ao trabalho, além disso, a proteção social passou a ter ações pontuais, focalizadas e seletivistas que descaracterizam a noção de direito.

Desse modo, no próximo tópico abordamos brevemente a Política Externa Brasileira no percurso dos anos de 2003 a 2010, perpassando seu desenvolvimento, estratégias e impactos no âmbito das Relações Internacionais.

A política externa brasileira no período de 2003 a 2010

Diante da instituição do Neoliberalismo no cenário brasileiro na década de 1990, identificamos que as reformas neoliberais propostas pelo Estado, além de determinarem o Estado mínimo em relação aos investimentos nas políticas sociais, permitiu a publicização na gestão de seus serviços e atividades, bem como a privatização de políticas públicas previstas na Constituição Federal da República de 1988.

Nesta perspectiva, Iamamoto (2015, p. 159) enfatiza que o projeto neoliberal, ao condicionar os direitos sociais à lógica orçamentária, acaba por eleger o processo de refilantropização das políticas sociais, em especial, no campo da prestação dos serviços assistenciais, manifesto por meio do “estímulo à participação de entidades privadas, a iniciativas do ‘voluntariado’, fortalecendo o jogo de interesses privados na implementação dos serviços sociais, afetando seu caráter público”. Em outros termos, a lógica neoliberal inverte a lógica do direito, e assim, se constituiu na valorização de ações filantrópicas em relação ao campo da proteção social.

No âmbito das Relações Internacionais, a Constituição Federal da República de 1988 apresenta enquanto condução os seguintes Princípios Fundamentais:

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 e Caribe, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações. (BRASIL, 1988, p. 1).

Conforme disposto no artigo 4, o Brasil empenhar-se-á, mediante os princípios da independência nacional, no resguardo dos direitos humanos, da autodeterminação, da cooperação entre

os povos para o progresso da humanidade, entre outros, além de estabelecer a integração regional com os demais Países da América Latina e Caribe, de modo a instituir vínculos econômicos, políticos, sociais e culturais entre os povos latino-americanos.

Todavia, a Política Externa Brasileira da década de 1990, do Governo Fernando Henrique Cardoso, segundo Berringer (2014), apresenta relação de subordinação passiva do Estado Brasileiro à política dos Estados Unidos, possibilitando ações interventivas¹² de agentes externos no território nacional.

Com a modificação do bloco no poder nos anos 2000, a Política Externa Brasileira do Governo Lula, contrária ao Governo FHC, foi marcada por uma relação de subordinação conflitiva (BERRINGER, 2014), no qual buscou-se diminuir a dependência econômica com os Estados Unidos, promovendo o desenvolvimento a atuação diplomática entre o Brasil e os Países da América do Sul, também conhecida como relações Sul-Sul.

Nesse sentido, o Governo Lula inspirou um novo direcionamento da Política Externa, ampliando a atuação diplomática do Brasil mediante a formação de alianças estratégicas, priorizando a integração Sul-Sul. Cabe destacar que nesse período evidencia-se a presença e representação da classe trabalhadora na cena política internacional.

Diversos autores, como Oliveira (2014) e Berringer (2014), relatam que a reconfiguração da política do Governo Lula está articulada ao “neodesenvolvimentismo”¹³, a integração regional da América do Sul e a defesa da dívida social da população brasileira.

A diplomacia brasileira sob o Governo Lula destaca-se mediante as estratégias de inserção ao mercado mundial. Desse modo, entre as dimensões práticas no âmbito internacional, Oliveira (2014, p.3) aponta:

(...) protagonismo do país na formação do G-4; na criação do G-20 agrícola na Organização Mundial do Comércio (OMC) e do G-20 financeiro; na aproximação com países africanos e árabes; na discussão sobre a questão da segurança internacional; na desconstrução da ALCA (Área de Livre Comércio

¹² Exemplo de ações interventivas impostas ao Estado brasileiro pelo imperialismo: a presença consentida de agentes dos Estados Unidos dentro da polícia federal brasileira, sob o pretexto de combate ao narcotráfico previsto no Acordo de Cooperação Mútua Brasil - Estados Unidos, Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes, o que possibilitou atividades de espionagem e o monitoramento da Amazônia; A adesão ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR); A ratificação do Tratado de Não-Proliferação de Armas (TNP), 29 anos após a recusa do Estado brasileiro em aceitar um acordo discriminatório e que acentua a desigualdade de poder entre os Estados, entre outras (BERRINGER, 2014).

¹³ O programa neodesenvolvimentista é dirigido pelos interesses da grande burguesia interna brasileira. Essa fração burguesa reúne, no seu núcleo, as empresas de capital predominantemente nacional e, periféricamente, algumas multinacionais aqui instaladas. Ela se distribui notadamente nos seguintes setores: mineração, construção civil, agronegócio, indústria de construção naval, indústria de transformação entre outros. O fortalecimento da burguesia interna no interior do bloco no poder foi possível, dentre outras razões, graças ao apoio de setores das classes populares – baixa classe média, operariado urbano e campesinato assentado, desempregados e subempregados – que se viram beneficiados pelo aumento do emprego, pela valorização do salário mínimo, pela expansão do crédito ao consumidor e pelo acesso às políticas sociais desses governos (BERRINGER, 2013, p. 124-125).

das Américas); na criação do Fórum IBAS (Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul) e BRICS (Brasil, Rússia, Índia e China); na afirmação de liderança na América do Sul; etc.

Diante das intervenções internacionais realizadas pelo Governo Lula e vínculos estabelecidos, nota-se na formulação da Política Externa Brasileira a busca pelo desenvolvimento nacional, bem como, o fortalecimento da base estrutural da América do Sul por meio de alianças Sul-Sul.

A Política Externa do Governo Lula tinha por finalidade flexibilizar as políticas de desenvolvimento em diferentes setores, com ênfase ao âmbito social e regional, industrial, tecnológico, meio ambiente e agrícola, mediante o princípio do multilateralismo, de modo a obter regras acessíveis e adequadas enquanto País em desenvolvimento (OLIVEIRA, 2015). Em relação a estratégias multilaterais, o Brasil estabeleceu parceria com inúmeras potências do cenário internacional, como China, Japão, Índia, Rússia, África do Sul, entre outros.

No tocante a formação de alianças entre o Brasil e grandes nações em busca do desenvolvimento, podemos citar, a criação do G-20¹⁴ na década de 1990, a organização do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBSA)¹⁵, a formação do G-4¹⁶, a participação do BRICS¹⁷ (OLIVEIRA, 2015), assim como a integração regional por meio da instituição do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Diante dessas iniciativas, nota-se o interesse do Governo brasileiro no fortalecimento de sua relação política e econômica no cenário internacional.

Nessa direção, buscando priorizar a integração regional, o Mercosul foi fundado em 1991, por meio do Tratado de Assunção. Segundo Ministério das Relações Exteriores (2017), todos os Países da América do Sul estão vinculados ao bloco, seja como Estado Parte ou Associado, caracterizando o Mercosul um projeto de integração que ultrapassam a dimensão econômica e comercial.

Todavia, a relevância da integração regional mediante o Mercosul diminuiu em comparação à segunda metade dos anos 1990. O autor Gonçalves (2010, p. 14), aponta que o Índice de Intensidade

¹⁴ O G20 é constituído por 20 países integrantes, sendo eles: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, República da Coreia, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia e União Europeia. Entre os principais objetivos do G20 estão: “coordenar políticas entre seus membros para promover o crescimento sustentável e a estabilidade econômica; promover regulação financeira que reduza o risco de futuras crises financeiras e reformar a arquitetura financeira internacional” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2017, p.1).

¹⁵ Criado em junho de 2003 por meio da Declaração de Brasília, o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) congrega as três grandes democracias multiétnicas do mundo em desenvolvimento. O IBAS atua em três vertentes principais: coordenação política, cooperação setorial e Fundo IBAS (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2017, p.1).

¹⁶ O grupo G4, inicialmente formado pelo Brasil, Alemanha, Japão e Índia, tinha por objetivo propor a reforma do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas – ONU, a fim de obter uma cadeira permanente para cada um dos quatro (BRIGIDO, 2011).

¹⁷ De acordo com o Ministério das Relações Exteriores (2017), o BRICS é a coordenação entre Brasil, Rússia, Índia e China, e atualmente África do Sul, surgiu no ano de 2006 e defende a reforma das Nações Unidas e de seu Conselho de Segurança, buscando melhorar a sua representatividade, em prol da democratização da governança internacional.

Relativa do Comércio Intra-Regional (ITI) do Mercosul retorna, em 2007 (ITI = 0,879), ao mesmo nível do ano de criação deste acordo em 1991 (ITI = 0,875). Assim, considerando a baixa do ITI e o número de exportações intra-Mercosul pós os anos 2000, verifica-se que as perspectivas em torno do Mercosul estão fragilizadas devido a divergência de estratégias de desenvolvimento que reflete diretamente no retrocesso do processo de integração regional.

Seguido ao projeto de integração via Mercosul, em 2008 foi criada a UNASUL¹⁸, com o propósito de constituir a integração dos Países da América do Sul a partir de suas particularidades, fortalecendo a democracia regional, possibilitando a integração por intermédio da infraestrutura física, o desenvolvimento socioeconômico e o aproveitamento dos recursos naturais.

No âmbito da Política Externa Brasileira, durante o Governo Lula, temas abrangendo diversas áreas foram abordados, desde o foco no processo de integração regional da América do Sul ao estabelecimento de acordos de cooperação internacional, a Política Externa para Direitos Humanos (Plano Multilateral e Plano Regional), Energia, Meio Ambiente, entre outros.

Segundo Gonçalves (2000), a cooperação internacional pode ser promovida no plano bilateral, plurilateral ou multilateral, envolvendo dimensões política, econômica, social e cultural. Quanto aos acordos de cooperação, podemos destacar a Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação, Cooperação Educacional, Cooperação Esportiva, Cooperação Humanitária Brasileira, bem como Cooperação Financeira.

Em relação à política interna, o Governo Lula foi responsável pela instituição de vários Programas Sociais, entre eles: Fome Zero (2003), Luz para Todos (2003), Brasil Alfabetizado (2003), Bolsa Família (2004)¹⁹, Universidade Para Todos (2005), “Minha Casa Minha Vida” (2009). Portanto, evidencia-se no mandato de Lula intervenções práticas de defesa da dívida social da população brasileira.

Com base nessa realidade, observa-se que as políticas sociais inseridas pelo Presidente Lula visavam, além do desenvolvimento econômico, atender aos interesses e necessidades domésticas do País, contribuindo por meio da transferência de renda, do financiamento e de programas sociais com o processo de desenvolvimento da população brasileira no campo social, econômico e cultural, entre outras áreas contempladas, como saúde, habitação e educação.

¹⁸ Com a criação da UNASUL, “os países da região passaram a articular-se em torno de áreas estruturantes, como energia e infraestrutura, e a coordenar posições políticas. A UNASUL privilegia um modelo de “desenvolvimento para dentro” na América do Sul – complementando, dessa forma, o antigo modelo de “desenvolvimento para fora”” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2017, p.1).

¹⁹ Em 2003, o Brasil registrava quase 22 milhões de pessoas, ou 12% da população, vivendo com menos de R\$ 3,00 por dia. Oito anos depois, em 2010, seriam ainda 11,3 milhões de pessoas, ou 6,1% da população, de acordo com dados do Banco Mundial. Trabalha-se com a estimativa de que teria caído para 8 milhões em 2012, ou 4,2% do total. Em números redondos, ao longo dos dez anos de Bolsa Família, o Brasil resgatou cerca de 14 milhões de brasileiros da miséria. Obviamente o Bolsa Família não é a única causa dessa mudança. Mas integra um conjunto de fatores, desde o crescimento econômico global no período, passando pela estabilidade econômica interna, o aumento significativo das taxas de emprego, até medidas pontuais como a política de ajuste do salário mínimo acima da inflação (IPEA, 2013, p.1).

Em suma, as Políticas Externas e Internas propostas pelo Governo Lula representaram mudanças no cenário doméstico e internacional. Nessa direção, a participação popular na esfera do bloco de poder fomentou as relações entre os Países da América do Sul contribuindo com a atuação do Estado brasileiro no processo de integração e o fortalecimento das relações Sul-Sul.

Considerações finais

Diante desse estudo, notamos que a trajetória histórica que percorre a gênese e o desenvolvimento da política social no cenário mundial e na América Latina e Caribe apresentam enquanto contexto comum o acirramento da questão social, advindo essa conquista ao processo de reconhecimento da força da classe trabalhadora por meio da organização e mobilização social.

A trajetória política brasileira entre os anos de 1960 e 1990 percorreu cenários distintos, marcados por lutas, conquistas e retrocesso de direitos. Assim, cabe salientar o papel essencial da sociedade civil no processo de consolidação, ampliação e garantia dos direitos políticos, civis e sociais, com ênfase na participação social mediante o controle social ou do fortalecimento dos movimentos sociais.

Entretanto, com o retorno da ofensiva Neoliberal na década de 1990, identificamos o cenário de redução dos direitos sociais e de aumento da desigualdade e exclusão social, que ao reconfigurar as políticas públicas, caracterizando-as por ações pontuais e fragmentadas.

Todavia, Paiva e Ouriques (2006), apontam a necessidade de refletir além da realidade aparente, analisando a origem da política social como instrumento de fortalecimento das massas, processo que não se restringe a conquista de direitos, mas que possibilita a mudança social por meio da consciência popular e ampliação dos espaços políticos.

Nesse contexto de desmonte dos direitos assegurados por meio da luta popular, a Política Externa Brasileira no Governo Lula torna-se instrumento fundamento diante do programa político neodesenvolvimentista. Para Berringer (2014), as mudanças na política interna brasileira a partir dos anos 2000 decorre da nova configuração no interior do bloco no poder a partir da vitória da candidatura de Lula à presidência do País.

Buscando a inserção do Brasil na cena internacional, a política externa, ao manifestar estratégias de defesa dos interesses do País, contribuiu no processo de integração regional, cooperação política e revalorização das relações Sul-Sul. Isto posto, o Estado brasileiro colabora com avanços dos Governos na América Latina e Caribe.

Nessa direção, cabe ressaltar a relevância do debate em torno da integração entre a política social e a política externa, expressa pela relação condicionada pelas economias centrais aos Países em desenvolvimento e emergentes, estabelecendo um elo de dependência e vulnerabilidade externa.

No entanto, embora a presente pesquisa tenha contribuído no processo de qualificação e formação profissional, podendo esse estudo tornar-se um instrumento de reflexão aos profissionais e acadêmicos de Relações Internacionais, Serviço Social, bem como profissionais de outras áreas, é importante destacar que a presente pesquisa não se esgota nesse momento, visto que esse estudo apenas possibilitou uma aproximação inicial sobre o tema em debate.

Referências bibliográficas

ABREU, Maria Helena Elpidio. Território, Política Social e Serviço Social: caminhos e armadilhas no contexto do social-liberalismo. Disponível em:

<<http://periodicos.ufes.br/EINPS/article/view/13007/9443>>. Acesso em 05 de março de 2017.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. Disponível em:

<<http://www.consultapopular.org.br/sites/default/files/consenso%20de%20washington.pdf>>. Acesso em 06 de setembro de 2017.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BERRINGER, Tatiana. A tese do imperialismo brasileiro em questão. **In: Revista Crítica Marxista**. São Paulo, 2013.

_____. Bloco no Poder e política externa nos governos FHC e Lula. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. São Paulo, 2014. TESE (doutorado).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 de maio de 2017.

BRIGIDO, Eveline Vieira. O Brasil e a Reforma do Conselho de Segurança da ONU. Disponível em: <<http://sumario-periodicos.espm.br/index.php/seculo21/article/viewFile/1826/104>>. Acesso em: 07 de setembro de 2017.

CASTELO, Rodrigo. **O Social-Liberalismo**: auge e crise da supremacia burguesa na era Neoliberal. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira**: uma equação possível?. São Paulo: Cortez, 2004.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. **In: O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CRAVEIRO, Adriéli Volpato; COLMÁN DUARTE, Evaristo Emigdio. A Política Social e o Exercício Profissional dos Assistentes Sociais. In: I Encontro Regional de Pesquisadores em Serviço Social da Região Sul I: ABEPSS: Serviço Social, Acumulação Capitalista e Lutas sociais: O desenvolvimento em questão. Florianópolis, 2012.

EDITORA EXPRESSÃO POPULAR E ESCOLA NACIONAL FLORESTAN FERNANDES. Ruy Mauro Marini e a dialética da dependência. Disponível em:

<https://www.youtube.com/watch?v=ww4_HoY-UYA>. Acesso em 22 de abril de 2017.

GONÇALVES, Reinaldo. Estratégias de desenvolvimento e Integração da América do Sul: Divergência e retrocesso. Disponível em:

<http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/estrategias_e_integracao_sep_versao_final_28_julho_2009.pdf>. Acesso em 15 de agosto de 2017.

_____. **O Brasil e o Comércio Internacional**. São Paulo: Editora Contexto, 2000.

IAMAMOTO, Marilda Villela. O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional. 26. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

IPEA. Uma década de Bolsa Família. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2945:catid=28&Itemid=23. Acesso em 08 de setembro de 2017.

MARINI, Ruy Mauro / TRASPADINI, Roberta; STEDILE João Pedro (orgs). **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MESTRINER, Maria Luiza. O Estado entre a filantropia e a Assistência Social. São Paulo: Cortez, 2001.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3673-forum-de-dialogo-india-brasil-e-africa-do-sul-ibas>>. Acesso em 02 de setembro de 2017.

_____. **Política Externa: o Brasil no G-20**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/15586-brasil-g20>>. Acesso em 02 de setembro de 2017.

_____. **União de Nações Sul-Americanas**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-uniao-de-nacoes-sul-americanas>>. Acesso em 06 de setembro de 2017.

MONTAÑO, Carlos Eduardo. O projeto neoliberal de resposta à 'questão social' e a funcionalidade do 'terceiro Setor'. In: **Revista Lutas Sociais**, NEILS/PUC-SP, São Paulo: Ed. Pulsar, 2002.

MONTAÑO, Carlos Eduardo; DURIGUETTO, Maria Lucia. Movimento sindical no contexto da industrialização brasileira. In: **Estado, Classe e Movimento Social**, 2ªed. São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. A Política Externa Brasileira no Governo Lula (2003-2010): Um exercício de Autonomia pela Assertividade? In: IX Encontro da ABCP, Estudos de Política Externa. Brasília, 2014.

_____. Discurso e Prática da Política Externa do Governo Lula da Silva (2003-2010). In: **Diálogos Sul-Americanos: 10 anos da política exterior** / organizadores: Laís Forti Thomaz, Suzeley Kalil Mathias, Marcelo Fernandes de Oliveira. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

PAIVA, Beatriz Augusto; OURIQUES, Nildo Domingos. Uma perspectiva Latino Americana para as Políticas Sociais: quão distante está o horizonte?. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/rk/v9n2/a04v09n2.pdf>>. Acessado em 05 de março de 2017.

VIEIRA, Evaldo. **A República Brasileira: 1951 – 2010 de Getúlio a Lula**. São Paulo: Cortez, 2015.

O MERCOSUL E O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO

Ana Luisa Teles Maciel

RESUMO

Este trabalho objetiva compreender como a problemática da segurança e da defesa foi abordada no âmbito do Mercosul. Para tanto, busca-se o entendimento dos principais elementos do Mercosul, bem como a compreensão do percurso para a inserção de questões voltadas a segurança e defesa, com destaque para a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano.

Introdução

O presente trabalho tem como principal elemento a discussão sobre a criação do Mercosul e sua trajetória, especialmente no que concerne aos desdobramentos da temática de segurança e defesa. O Mercado Comum do Sul, criado em 1991, através da assinatura do Tratado de Assunção, tem como objetivo primordial a integração dos Estados Partes através da livre circulação de bens, serviços e elementos produtivos, por meio do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, bem como das legislações nas áreas pertinentes.

Além disso, o bloco caracteriza-se pelo regionalismo aberto, ou seja, objetiva não somente o crescimento do comércio entre os países membros, mas, além disso, o estímulo ao intercâmbio com outros países. Todos os países da América do Sul fazem parte do bloco, seja como Estado Parte ou Estado Associado, sendo a formação inicial do bloco resultado dos processos de integração entre Brasil e Argentina, a partir da década de 1980 (ARTURI, 2013). Para o autor, tais processos buscavam proteger o modelo de substituição de importações, promovidos pelos mesmos países durante a década de 1990, sob a ótica do Consenso de Washington.

Tendo seus objetivos direcionados para a integração econômica, foi apenas no final da década de 2000 que, a América do Sul passou a atentar-se a questões voltadas a segurança e defesa. Nesta conjuntura, em 2008 foi criado o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), constituindo-se em um importante avanço no processo de concertação da região na área de defesa.

Partindo de uma iniciativa brasileira, o CDS é a primeira instituição especializada na defesa do subcontinente, sendo idealizado e projetado enquanto elemento de interlocução entre seus integrantes, e capaz de fomentar o intercâmbio nas áreas de segurança e defesa. Este trabalho objetiva compreender

como a problemática da segurança e da defesa foi abordada no âmbito do Mercosul. Para tanto, o trabalho está dividido em três partes. Primeiramente, busca-se o entendimento dos principais elementos do Mercosul, para em seguida, abordar como ocorreu a inserção de questões voltadas a segurança e defesa, com destaque para a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, por fim, são traçados algumas considerações acerca desse processo.

Gênese e desenvolvimento do Mercosul

Antes da efetivação do Mercosul, ocorreram alguns eventos importantes nesse processo, destaque para o Tratado Argentina, Brasil e Chile (ABC), em 1915; os acordos assinados entre Getúlio Vargas e Augustín Pedro Justo, na década de 1930, e que rendeu a construção da ponte internacional entre Uruguiana e Paso de los Libres, o conceito do triângulo ABC, proposto por Juan Perón na década de 1950, a Operação Pan-Americana, do presidente Juscelino Kubitschek, a formação da ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio, em 1960, a Declaração de Uruguiana, emitida por Jânio Quadros e Arturo Frondizi, em 1960, no contexto da Política Externa Independente (PEI) e a solução da questão Itaipu-Corpus, em 1979.

Foi em março de 1991 foi assinado o Tratado de Assunção e efetivada a constituição do Mercado Comum do Sul, oficialmente chamado de Mercosul. Com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto em 1994, definiram-se também os elementos da União Aduaneira e o estabelecimento da Tarifa Externa Comum (TEC).

O primeiro, composto de bens de capital (900 itens tarifários), foi fixado em 14% (moeda), inferior em 6 pontos percentuais (p. p.) à tarifa brasileira e superior às da Argentina e do Paraguai, ambos com 0%, e à do Uruguai, com 10%, e às de produtos de informática e telecomunicações (200 itens tarifários) em 16%, contra uma taxa de 35% e 40%, no Brasil, com tarifas idênticas às de bens de capital nos demais países sócios. Para evitar os custos de uma mudança instantânea na tarifa destes bens, foi fixado um programa de convergência linear e automática: para a Argentina e o Brasil, até 2000 para bens de capital e 2005 para bens de informática e telecomunicações, e para o Uruguai e o Paraguai, até 2006 para ambos os bens (KUME; PIANI, 2011, p.18).

A criação do Mercosul ocorreu em um momento em que, a maior parte dos países componentes buscava combater as altas taxas de inflação e a estagnação econômica que marcou a década de 1980. Brasil e Argentina foram intensamente marcados pela hiperinflação nos anos de 1989 e 1990, com a Argentina alcançando quase 5000% de taxa anual em 1989 e 1300% de inflação acumulada nos preços ao consumidor no ano seguinte. No início de 1991 se deu a aplicação da conversibilidade, com a dolarização da economia argentina na paridade de 1 peso = 1 dólar. Esta medida transformou a

economia do país, levando a uma rápida convergência da inflação, visto que, em 1993 a Argentina apresentou inflação anual de 7,4% (BAUMANN, 2006).

As economias do Paraguai e do Uruguai, por sua vez, foram impactadas pelos resultados da estabilização aplicadas no Brasil e na Argentina. O nível de atividade, os fluxos de capitais, assim como as pressões de preços, variavam de acordo com o fracasso ou sucesso dos planos dos países vizinhos, refletidos nas variações do poder de compra das exportações e na evolução da taxa de câmbio bilateral.

Neste sentido cabe apontar que, em 1990 o Paraguai contava com uma inflação de 44% e o Uruguai de 129% (BAUMANN, 2006). Ao contrário do Brasil e da Argentina, estes países não utilizaram mecanismos heterodoxos, optando pela política monetária tradicional e políticas cambiais com diferentes graus de intervenção para orientar os preços nas suas economias.

Para Arturi (2013), a formação inicial do Mercosul é caracterizada como um produto híbrido dos processos de integração da década de 1980 entre Brasil e Argentina, que tentavam ainda proteger o modelo de substituição de importações como “regionalismo aberto”, promovido pelos mesmos países na década de 1990, sob a inspiração neoliberal do Consenso de Washington¹. Diante disso, o Mercosul constituiu uma união aduaneira imperfeita², base de um bloco regional de caráter intergovernamental, com predominância do executivo, sem instituições de fato supranacionais e limitado inicialmente, a área econômica (ARTURI, 2013).

Nesta discussão o autor faz um resgate mostrando que, em 1985, os recém-empossados presidentes do Brasil e da Argentina, deram início ao um processo de aproximação bilateral e de assinatura de acordos entre os dois maiores países da América do Sul. Mesmo que esse processo tenha representado uma inflexão sobre as incertezas que fundamentaram grande parte das relações bilaterais do período anterior, com governos militares em ambos os países, outros movimentos acenavam a existência de disposição para diálogo e integração entre os mesmos.

Em 1986 foi emitida a Ata de Amizade Brasileiro-Argentina. Neste documento, a preocupação com os desafios da competição econômica do século XXI foi explicitada, e como caminho para sua superação foi sugerida a criação de um espaço econômico comum, a ser alcançado a partir do estabelecimento do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). Além disso, foi sugerida a integração de cadeias produtivas, assim como a harmonização de políticas econômicas, caracterizando a idealização de um regionalismo econômico desenvolvimentista, com intervenção estatal.

1 O processo de aproximação dos países do Cone Sul condisse com a redemocratização de suas sociedades. “[...] se por um lado é possível concluir que houve ganho em termos de estabilidade democrática, ao mesmo tempo as turbulências políticas localizadas foram certamente um complicador adicional para a convergência desejável, por exemplo, para as políticas macroeconômicas” (BAUMANN, 2006, p.2).

2 Expressão utilizada pelo autor ao se referir ao Mercosul enquanto um bloco regional de caráter intergovernamental, sob predominância do Executivo, sem instituições realmente supranacionais, e restrita, inicialmente, à dimensão econômica. “[...] Ou seja, a entidade não constitui um mercado comum como é o caso da União Europeia” (ARTURI, 2013, p.7).

A partir daí, a constituição de um mercado comum entre as duas maiores economias da América do Sul ocorreria em duas etapas: primeiro, a formação gradual de uma área de livre comércio em dez anos; segundo, a consolidação das demais políticas públicas necessárias para a formação do mercado comum, através de acordos específicos (ARTURI, 2013).

O tratado ressaltava que, todas as decisões deveriam ser aprovadas pelos poderes legislativos dos dois Estados Partes. De forma resumida o autor aponta que, sob a gestão de Sarney e Alfonsín, a aproximação bilateral entre Brasil e Argentina se beneficiou da convergência de visões de política externa dos dois lados da fronteira, que buscavam na integração uma possibilidade para a afirmação de uma relação bilateral baseada em três valores fundamentais para o restabelecimento da credibilidade externa no mundo pós-Guerra Fria: paz, democracia e desenvolvimento. Mesmo não constituindo, neste momento, o Mercosul, essa aproximação foi fundamental para as decisões futuras.

Foi, no entanto, a partir 1999, com a desvalorização do Real e suas consequências nos demais países que, a coordenação macroeconômica do Mercosul passou a efetivar-se. Isso ocorreu com o estabelecimento de metas para a solvência fiscal e para a estabilidade monetária.

Após as crises argentina e uruguaia em 2002 a trajetória macroeconômica dos países do Mercosul passou a seguir os bons ventos da economia mundial, facilitando o ajuste em suas contas externas. A taxa de inflação retornou rapidamente aos níveis de um dígito e a expansão da dívida pública vem sendo controlada. No entanto, a convergência macroeconômica, como outros temas no Mercosul, é uma meta de longo prazo (BAUMANN, 2006, p.8).

Ainda de acordo com Baumann (2006), entre os anos de 1990 e 2005, aumentaram consideravelmente as relações econômicas dos países membros do Mercosul com o restante do mundo. O valor exportado duplicou na Argentina, e no Uruguai e no Brasil cresceu quatro vezes, apenas no Paraguai não foi registrado crescimento de exportação neste período³. Apesar deste visível crescimento, o Mercosul é um dos blocos de países com coeficiente de abertura mais baixo. Seu coeficiente de abertura (exportações e importações em relação ao PIB) não passa de 20%, enquanto em outros blocos regionais chega a superar os 40%.

Em 2005 foi realizado um acordo para a adoção de um mecanismo de adaptação competitiva (MAC), que agiria como um instrumento de regulação do comércio, servindo de proteção a determinados setores sensíveis, caso um surto de exportações de outro país estivesse prejudicando. A passagem de mercados nacionais para um mercado único regional altera a qualidade das relações entre os Estados membros e entre suas sociedades, bem como o peso dos diferentes agentes produtivos e a localização de suas atividades; essas modificações e deslocamentos acarretam mudanças nas políticas nacionais.

³ Arturi (2013) chama atenção para a diminuição da importância do Mercosul para a economia brasileira, visto que os países do bloco eram responsáveis por 17% do comércio exterior do Brasil em 1998, contra 9% em 2010.

Os países membros do Mercosul apresentam grandes assimetrias estruturais. Juntos, Paraguai e Uruguai representavam em 2008 menos de 4% da população e menos de 3% do PIB do bloco. O Brasil, por sua vez, representava cerca de 80% da população e 75% do PIB. De acordo com Souza et al (2010), estas assimetrias determinam, em partes, a capacidade dos Estados membros beneficiarem-se da maior integração econômica.

A maior diversidade da economia brasileira em relação aos demais países faz com que a tarifa externa comum do bloco contemple a estrutura tarifária e os interesses comerciais do Brasil. Os ajustes realizados pelo Uruguai e Paraguai para a fixação da TEC, envolvem aumento de tarifas e dos custos de grande parte das importações desses países, já que a produção do Brasil e da Argentina não são suficientes em alguns setores para atender a demanda de todo o bloco. Na contrapartida, em razão de sua maior economia, população e influência na agenda política internacional, o Brasil sequer aceitou a criação de instituições ou normas supranacionais que diminuíssem sua autonomia.

A ausência da supranacionalidade é agravada pela incapacidade ou indisposição desses países de internalizarem as regras por eles acordadas. De acordo com a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, das 120 decisões do Conselho do Mercado Comum (CMC), somente 36 (o que corresponde a 30%) foram aprovadas nos legislativos dos quatro países (SOUZA et al, 2010, p.19).

As assimetrias políticas criam externalidades negativas, as quais podem induzir retrocessos no processo de integração. Isso se agravou, pois, na sua criação o Mercosul evitou adotar políticas com objetivo de reduzir as desigualdades entre os países. Souza et. al. (2010) explicam que, a não adoção do princípio de tratado especial e diferenciado pelo Mercosul, é consequência do fato de que, o bloco surgiu de um acordo bilateral entre Brasil e Argentina.

Importante considerar que, Brasil, Paraguai, Argentina, Uruguai e Venezuela, abrangem aproximadamente 72% do território da América do Sul, 70% da população sul-americana e 77% do PIB da mesma em 2012 (US\$ 3,18 trilhões de um total de US\$ 4,13 trilhões) (ARTURI, 2013). Em 2012, a Bolívia iniciou o processo de adesão ao bloco e, além dos países membros, são Estados Associados do Mercosul, o Chile, o Peru, a Colômbia, o Equador, a Guiana e o Suriname, ou seja, de uma forma ou de outra, todos os países da América do Sul estão vinculados ao Mercosul.

Desde sua constituição, o Mercosul vem traçando sua política comercial com demais parceiros. Entre estes, um acordo em busca de uma formação de zona de livre comércio com a União Europeia, foi assinado em 1995. Castilho (2001), evidência que o comércio entre as duas regiões é muito importante para o Mercosul, pois a União Europeia é seu principal parceiro comercial. Contudo, o inverso não ocorre da mesma forma, já que o peso do Mercosul no mercado europeu é reduzido.

Um dos motivos desta disparidade encontra-se na Política Comercial Comum (PCC) e na estrutura de proteção europeia. Esta política é bastante discriminatória em relação aos parceiros

comerciais e aos produtos, os quais devem seguir a “hierarquia de preferências” europeia⁴. Em um contexto político internacional em transformação, a existência de governos que tem afinidades não tem sido o bastante para o aprofundamento de políticas de integração. As lideranças políticas da América Latina, segundo Vigevani e Ramanzini (2010), tem buscado maior autonomia na atuação internacional de seus países.

Neste sentido observa-se que, a partir da década de 1990 ocorre o fortalecimento do paradigma universalista da política externa brasileira, que relaciona-se com o entendimento da abertura do sistema internacional para a projeção internacional do país. Isso torna-se evidente através da intensa participação em distintas instâncias internacionais, como nas missões de paz, organizadas pelas Nações Unidas, na articulação de coalizões multilaterais, como no grupo Índia, Brasil e África do Sul (IBSA) e no BRICS.

O Mercosul, em nenhum momento deixou de ser considerado, mas foram poucas as políticas voltadas ao fortalecimento do bloco com base no que seria a inserção brasileira conjuntamente com seus parceiros da união alfandegária. Grande parte dos esforços em relação ao bloco diz respeito à superação das dificuldades e sempre de forma pontual.

A partir de 2003, com o governo Lula, nota-se certa inclinação em relação ao tratamento das assimetrias existentes no Mercosul. A partida foi dada com a criação do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). Trata-se de um mecanismo voltado a diminuição de assimetrias entre os países integrantes do bloco. O Focem tem como seus maiores contribuintes os países com economias mais fortes, e como beneficiários, as menores economias.

As fontes de financiamento do FOCEM são, essencialmente, duas: as contribuições dos Estados-membros; e as contribuições de países terceiros ou organismos internacionais. Foram estabelecidas cotas de contribuição e recebimento de acordo com a série histórica do PIB de cada país. Dessa forma, o montante de cem milhões de dólares anuais deve ser aportado pelos quatro Estados-membros de acordo com as seguintes porcentagens: 1) Argentina – 27%, 2) Brasil – 70%, 3) Paraguai – 1%, 4) Uruguai – 2%. Obedecendo à mesma lógica definida pela série histórica do PIB dos Estados-membros, as cotas de recebimento foram definidas desta forma: 1) Argentina – 10%, 2) Brasil – 10%, 3) Paraguai – 48 %, 4) Uruguai – 32% (TESSARI, 2012, p.125).

As iniciativas direcionadas para a redução das assimetrias estruturais intrabloco não se restringiram ao Focem. Outras ações complementares foram instituídas, a exemplo do Fundo Mercosul de Garantia para Micro, Pequenas e Médias Empresas e o Fundo da Agricultura Familiar do Mercosul (MARTINS; SILVA, 2011).

Vigevani e Ramanzini (2010) explicitam que houve alguns esforços dos presidentes Nestor e Cristina Kirchner e de Lula no sentido de favorecer investimentos de empresas estatais ou com

4 Para aprofundamento na relação entre o Mercosul e a União Européia, ler: VALLE (2005).

financiamento do BID e BNDES que priorizassem as cadeias produtivas. Um deles foi a realização do acordo para a criação do Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML), vigente a partir de 2008, mas que, com a crise financeira internacional, ao desvalorizar de forma desigual o peso e o real, desestabilizou a concretização desse sistema.

A partir de 2007 o governo brasileiro passou a oferecer aos países vizinhos fundos compensatórios, a fim de minimizar as assimetrias estruturais, perdão de dívida, investimentos, especialmente da Petrobras, e financiamento através do BNDES, entre outros. Barbosa (2008) salienta que, a partir deste momento a política externa brasileira passou a dar mais ênfase ao relacionamento bilateral, através de cooperação em diversas áreas, deixando para um segundo plano os esforços de integração regional. A autora aponta alguns motivos para esta interação do Brasil com os países vizinhos:

A diversificação dos interesses brasileiros e a crescente presença de brasileiros e empresas nacionais nesses países criam desafios novos para os formuladores da política para a América do Sul; os mecanismos institucionais existentes, inclusive os criados pelo Mercosul nos anos 1990, mostram-se pouco adequados para atender aos interesses do Brasil; temas não comerciais e não econômicos passaram a ter maior prioridade na agenda; a maior aproximação entre os países da região e a necessidade do melhor aproveitamento dos seus recursos naturais determinou a criação de uma nova agenda onde infraestrutura e energia passou a ter alta prioridade; defesa e segurança tornaram-se uma preocupação em virtude dos crimes transnacionais, como contrabando de armas e tráfico de drogas, e do surto de compra de armamentos por países da região. A instalação de bases militares da Venezuela na Bolívia é, por exemplo, um foco de atenção das Forças Armadas do Brasil (BARBOSA, 2008, p.15).

A criação de importantes fundos para o desenvolvimento, para a integração econômica e para a redução das assimetrias, como os já citados FOCEM e BNDES, bem como IIRSA, o acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina em 2004 e a incorporação da Venezuela como membro associado em 2006 e permanente a partir de 2012, acentuou estas relações⁵. Além disso, novas instituições de integração foram criadas, como a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2007, sob o estímulo do Brasil e que teve como antecessor a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), criada em 2004.

Arturi (2013) destacou que, a constituição do Mercosul enquanto bloco de integração regional mais abrangente e profundo necessita, além da ampliação das relações econômicas entre seus membros e com outras áreas, a criação e o fortalecimento de instituições efetivamente supranacionais. Acrescenta

5 Além dos países membros do Mercosul, Chile, Peru, Colômbia, Equador, Suriname e Bolívia tornaram-se países associados ao bloco.

ainda que, o Parlamento do Mercosul (Parlasul) não possui poderes legislativos, nem participa ativamente no processo decisivo do bloco.

Foi através da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA), em 2000, que algumas demandas antigas por transporte foram realizadas. Essa iniciativa regionalizou o continente através de 10 Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIS), são eles: Andino, Andino do Sul, Capricórnio, Hidrovia Paraguai-Paraná, Amazonas, Escudo Guianês, do Sul, Interoceânico Central, Peru-Brasil-Bolívia e Mercosul-Chile (SOUZA, 2015).

Entre as principais cidades destacam-se, no caso argentino, a Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA), Córdoba/CB e Mendoza/MZ; no Brasil, toda a Região Sul e parte da Região Sudeste com as capitais Porto Alegre/RS, Florianópolis/SC, Curitiba/PR, São Paulo/SP e Belo Horizonte/MG; no Paraguai, a Região Oriental; no Chile, quase a totalidade do país e no Uruguai todo o país. Consequentemente, devido à dinâmica econômica existente nessa área, ocorre a concentração dos principais portos de cada país, como, no caso brasileiro, os portos de Santos, além do porto de Paranaguá, São Francisco e Porto Alegre; no caso argentino, os portos de Corrientes, Diamante, San Lorenzo e Quequén; no Paraguai, o porto de Assunção; no Uruguai, o porto de Montevideu e no Chile, o porto de Valparaíso e Coquimbo (SOUZA, 2015, p.23).

Essa área conta com uma concentração de rotas de exportação de mercadorias, com a existência de postos aduaneiros de fronteira. No Brasil: Foz do Iguaçu, Dionísio Cerqueira e Uruguaiana; na Argentina: San Javier, Paso de los Libres, Puerto Unzué, Agua Negra, Picas Negra, Cristo Redentor; no Paraguai: Ciudad del Este; no Uruguai: Chuy, Santana, Río Branco e no Chile: Agua Negra, Cristo Redentor e Pehuenche. Diante disso, em 2004 foi eleito um grupo formado por 31 obras que constituíram a Agenda de Implementação Concensuada (AIC) para o período de 2005 a 2010, sendo ampliada em 2011 com o nome Agenda de Projetos Prioritários (API), com obras definidas para o período de 2011 a 2016.

Entre os projetos no Brasil, destaca-se a ampliação e duplicação da BR 101, entre o município de Palhoça/SC e Osório/RS, além da restauração de pontes, construção de túneis, viadutos, passagens interiores e passarelas. A construção da segunda ponte internacional sobre o rio Jaguarão, ligando a BR 116 e a rota 26 UR também compõem este projeto. O objetivo é viabilizar um plano de ordenamento territorial para as cidades de fronteira de Jaguarão/BR e Rio Branco/UR. Na Argentina está programada a duplicação da Rota 14 para facilitar a circulação entre as cidades de Uruguaiana/BR e Paso de los Libres/AR, Frey Bento/UR e Galeguaychú/AR. Destaque também para o projeto Gasoduto do Nordeste Argentino (GNEA), que deverá percorrer 1.500 Km, passando pelas províncias de Salta, Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, Santa Fé e Entre Rios, permitindo a interconexão das reservas de gás do norte argentino e da Bolívia com o Sistema Nacional Interconectado de Gasoductos Troncales de Argentina (SOUZA, 2015).

Diante desses apontamentos nota-se que, o Mercosul passou por uma série de problemas em relação a sua estruturação e desenvolvimento, especialmente até 2002. Com o início de governos nacionalistas nos países membros, houve melhoria do ponto de vista da integração e de projetos voltados para o crescimento das relações intrabloco, o que fortaleceu o relacionamento com os governos dos países fronteiriços ao Brasil. Com base nesses apontamentos, a seguir será discutido o encaminhamento da temática segurança e defesa no Mercosul, suas características e desdobramentos.

Segurança e defesa na perspectiva do Mercosul

Mesmo com o término da Guerra Fria, não houve entre os países sul-americanos, propostas de políticas de segurança para o subcontinente. No decorrer da década de 1990 as experiências de integração regional restringiram-se, praticamente, a questões econômicas, com destaque para a ampliação do comércio regional, como discutido anteriormente.

As alterações na distribuição de poder no sistema internacional, ocorridas no início da década de 1990, provocaram efeitos também na economia mundial. Os preceitos políticos e econômicos desse período, como a liberalização financeira, abertura do mercado interno, privatizações e desnacionalização de empresas públicas, foram adotados pela maior parte dos países da América Latina, inclusive o Brasil. A agenda internacional daquele momento, da mesma forma, priorizava um conjunto de tratados internacionais, fortemente direcionados para o controle de armamentos, desarmamento e a não proliferação nuclear.

Neste sentido deve-se apontar que, em 1994 o Brasil tornou-se membro do Tratado de Tlatelolco; em 1993 aderiu a Convenção para a Proibição de Armas Químicas; em 1995 ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR); em 1996 ao Grupo de Supridores Nucleares (NSG) e em 1998 aderiu ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) (PAGLIARI, 2011).

Importante considerar que o Tratado de Proibição de Armas Nucleares na América Latina (Tratado de Tlatelolco) havia sido proposto pelo Brasil em 1962, tendo então conduzido as negociações até 1964, quando o México assumiu a liderança do processo. Quando finalmente o tratado foi concluído em 1967, o Brasil assinou e ratificou, porém, não se tornou membro pleno, valendo-se de uma cláusula de ressalvas. Em relação ao TNP, a adesão brasileira marcou uma alteração substancial em seu posicionamento visto que, até então, se recusara a assiná-lo, pois considerava o tratado como promotor do “congelamento do poder mundial”, na expressão do embaixador Araújo Castro. O governo brasileiro de Fernando Henrique Cardoso manifestou que esta mudança de postura – marcada como um ponto de inflexão na política de desarmamento e não proliferação do Brasil – derivou da determinação em perseguir um papel cada vez maior na área da segurança (PAGLIARI, 2011, p.02).

Além dessas, algumas iniciativas foram realizadas pelas marinhas dos países do Mercosul, muitas vezes ampliadas para outros países, como a Operação Fraterno (exercício conjunto entre as marinhas da Argentina e do Brasil, ocorrida periodicamente desde 1978) e que atualmente inclui todos os parceiros do Mercosul, inclusive os não plenos; Operação ACRUX, que tem como cenário a hidrovia Paraguai-Paraná e é realizada pela Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, além de operações de treinamento de pilotos navais argentinos pela Armada brasileira.

Destaque ainda para a instituição de outros mecanismos, como a Zona de Paz Sul-Americana/Comunicado de Brasília, em 2000, a inauguração das Reuniões de Ministros da Defesa da América do Sul, com início em 2003, assim como o crescimento das relações bilaterais entre Brasil e Argentina, que vinham intensificando-se desde 1980 e que, culminaram no Acordo Bilateral de Cooperação em matéria de Defesa, firmado em 2007 (BATTAGLINO, 2009).

Durante a década de 1990 o multilateralismo tornou-se elemento central da política na América Latina, ocorrendo uma reordenação das questões de segurança e fazendo que, essa tornasse uma questão fundamental para a região. Diante disso, o Brasil defrontou-se com mudanças sistêmicas que, pareciam direcionar para a conformação de uma segurança global multilateral, capitaneada pela ONU. Em âmbito sul-americano, ao mesmo tempo em que crescia a discordância sobre a agenda proposta pelos Estados Unidos, os países, juntos, promoviam arranjos regionais de segurança e buscavam aumentar a cooperação. Pagliari (2011, p.04) aponta a posição do Brasil neste cenário:

O Brasil adotou uma postura defensiva em relação à revigoração do sistema interamericano, procurando sempre contrabalançar os seus interesses com a hegemonia dos Estados Unidos na região. Uma vez que seus interesses na América do Sul foram ganhando outra dimensão e o processo de integração avançou, o Brasil direcionou seus esforços para alcançar, deste modo, uma maior cooperação e consenso.

Durante longo período as iniciativas de integração na América do Sul tendiam a esfera econômica, as quais ampliaram-se no intuito de incluir projetos de infraestrutura, como o IIRSA, por exemplo. As iniciativas de coordenação regional na área de segurança, no entanto, eram, sobretudo, bilaterais. Neste sentido, a proposição para a criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano, no âmbito da Unasul, foi um avanço para a concertação da região na área de defesa.

O século XXI iniciou-se com a emergência de governos nacionalistas na América do Sul. Atrelado a isso, importantes alterações na agenda internacional, pós setembro de 2001, como o relativo declínio norte-americano no sistema internacional, o ressurgimento da Rússia e o intenso crescimento da economia chinesa, intensificaram as alterações no cenário mundial. É a partir daí que, parece apontar a direção de uma “arquitetura político-estratégica”, com a elaboração de uma proposta de institucionalização de um arranjo propriamente sul-americano, representado pelo CDS. “Tal postura

parece romper com uma longa tradição pan-americana, revestindo-se de um interessante ineditismo geopolítico na América do Sul” (MEDEIROS FILHO, 2014).

Ou seja, é a partir desse momento que as relações entre os países sul-americanos passam a ser mais vislumbrados, discutidos e contemplados. De acordo com Fuccile (2014), entre a apresentação da proposta, iniciada em conversas bilaterais de bastidores, nos anos de 2006 e 2007, e a exposição pública e aprovação do CDS na Reunião Extraordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da Unasul, em dezembro de 2008, várias foram as articulações para o enfrentamento das diferenças de forma e conteúdo entre seus 12 membros, além da tentativa de encerrar a ideia de que, esse mecanismo buscava consolidar a hegemonia brasileira na área.

A formalização da Unasul sugeriu um processo de integração inovador, tendo um Conselho de Defesa composto apenas por países sul-americanos e que tratasse de coordenar posições para atuação mais coesa nos demais foros multilaterais de defesa. A proposta de criação do Conselho de Defesa foi aprovada em 2008, na Cúpula, na Costa do Sauípe. “O Conselho possui um caráter de órgão de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa, não tem, portanto, poder de intervenção militar” (PAGLIARI, 2011, p. 05).

A Unasul já é constituída enquanto um mecanismo dual: promoção e concertação política e mecanismo de integração econômica (MATHIAS; MATIASCIC, 2011). Para os autores, qualquer manifestação que coloque em xeque se o projeto da Unasul surgiu com a finalidade de substituir os demais mecanismos de integração existentes, não é válida, visto que, desde a primeira reunião, ficou estabelecido o seguinte:

O espaço sul-americano integrado desenvolver-se-á e aperfeiçoar-se-á impulsionando os seguintes processos: [...] O aprofundamento da convergência entre o Mercosul, a Comunidade Andina de Nações e o Chile, através do aprimoramento da zona de livre comércio, apoiando-se, no que for pertinente, na Resolução 59 do XIII Conselho de Ministros da ALADI, de 18 de outubro de 2004, e sua evolução a fases superiores da integração econômica, social e institucional (DECLARAÇÃO DE CUZCO, 2004).

O Conselho de Defesa Sul – Americano é a primeira instituição especializada na defesa da região. Trata-se de uma iniciativa brasileira, mas com ampla aceitação dos demais Estados. Fazem parte do conselho: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela (BATTAGLINO, 2009).

O CDS foi pensado e idealizado como *locus* de interlocução entre seus integrantes, capaz de fomentar o intercâmbio nos campos da segurança e defesa, cujas decisões só têm validade se acordadas por consenso e com previsão de ao menos um encontro anual ordinário entre seus ministros da defesa (FUCCILE, 2014). O autor supracitado explicita que, para a efetivação desse processo estavam sendo considerados alguns acontecimentos, como:

(1) a possibilidade de transbordamento das chamadas *novas ameaças* a outros países, como o narcotráfico colombiano para o Brasil e a contenda envolvendo Colômbia, Equador e Venezuela pela morte de Raúl Reyes; (2) os conflitos sub-regionais, como os contenciosos envolvendo Peru e Equador, Bolívia e Chile, entre outros; (3) os movimentos autóctones difundindo um sentimento separatista, como ilustram Bolívia e Paraguai; (4) frear os ímpetus bolivarianos na região, sobretudo via isolamento da Venezuela e/ou dos países integrantes da Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA); (5) evitar uma corrida armamentista na região, com a adoção crescente de medidas de confiança mútua (CBMs); (6) solidificar o Atlântico Sul como uma área de paz, livre de armas nuclear e se vital de projeção de poder ao Brasil, não permitindo a presença de potências extras regionais (como o caso do Reino Unido e a questão Malvinas/Falklands); (7) impedir a materialização de uma política estratégica de segurança hemisférica definida a partir dos Estados Unidos para o subcontinente; e, último, mas não menos importante, (8) concretizar os objetivos estratégicos da Política Externa Brasileira de consolidação de um processo de integração sul-americano” (FUCCILE, 2014, p.05).

Nos seus anos iniciais, o CDS tem atuado como importante espaço de entendimento, que, apesar das idiossincrasias regionais entre a Comunidade Andina de Nações (CAN), o Mercosul e a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA), importantes avanços tem sido verificados, como por exemplo, a definição de Planos de Ação comuns no que diz respeito à temática de segurança e defesa; o estabelecimento de medidas de confiança mútua; a criação do CEED – Estudos Estratégicos de Defesa, em Buenos Aires; a Instituição da ESUDE – Escola Sul-Americana de Defesa para altos estudos; a construção de uma metodologia comum de medição dos gastos em defesa, um intercâmbio na formação e capacitação militar, entre outros elementos (FUCCILE, 2014).

Já para Battaglino (2009), o CDS deve desempenhar três funções principais: atuar como uma organização apta a administrar as crises na área da defesa; contribuir para a construção de um pensamento regional para temas de segurança e defesa, com o intuito de reverter o estancamento em que se encontra o processo de cooperação em relação à temática; e buscar favorecer o desenvolvimento de uma indústria regional de defesa.

Os objetivos do Conselho, por sua vez, são: consolidar a região como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral dos povos da América do Sul; construir uma identidade sul-americana de defesa, considerando os elementos sub-regionais e nacionais; gerar consensos para o fortalecimento da cooperação regional em matéria de defesa.

A partir de tais objetivos, Pagliari (2011) explicita que a cooperação e o intercâmbio do Brasil com os países vizinhos têm sido intensificados nos últimos anos, mediante operações militares conjuntas no Mercosul e de processos bilaterais das forças armadas com diversos países, assim como os acordos para vigilância de fronteiras e do espaço aéreo e acordos bilaterais de defesa com Argentina, Bolívia, Chile, Peru e Uruguai. No que diz respeito aos objetivos específicos, o CDS busca:

a) avançar gradualmente na análise e discussão dos elementos comuns para uma visão conjunta em matéria de defesa; b) promover o intercâmbio de informação e análise sobre a situação regional e internacional, com o propósito de identificar os fatores de risco e ameaças que possam afetar a paz regional e mundial; c) contribuir para a articulação de posições conjuntas em foros multilaterais [...]; d) avançar na construção de uma visão compartilhada sobre tarefas da defesa e promoção do diálogo em cooperação, preferencialmente com os países da América Latina e Caribe; e) fortalecer a adoção de medidas de fomento da confiança e difundir as lições aprendidas; f) promover o intercâmbio e a cooperação no âmbito da indústria de defesa; g) fomentar o intercâmbio em matéria de formação e capacitação militar [...]; h) compartilhar experiências e apoiar ações humanitárias [...]; i) compartilhar experiências em operações de manutenção da paz da ONU; j) intercambiar experiências sobre processos de modernização dos Ministérios de Defesa e das Forças Armadas; k) promover a incorporação da perspectiva de gênero em matéria de defesa (MATHIAS; MATIASCIC, 2011, p.348).

Mathias e Matiascic (2011) demonstram ainda que, desde sua criação, até pelo menos seu décimo ano, o desenvolvimento do Mercosul ocorreu sem elementos que pudessem ser considerados importantes para os quatro países, fazendo, inclusive, com que muitos o analisassem como inexistente, ou ainda, enquanto uma concentração de esforços na relação entre Argentina e Brasil. Passadas algumas décadas os autores apontam que, apesar de constituído para o comércio, o mesmo avançou para um processo de integração que abarca diversas áreas, entre elas, a de defesa.

Pode-se afirmar, assim, que houve uma reestruturação das relações regionais, sob uma nova forma de integração em um espaço geográfico claramente definido e com reorientação da projeção estratégica em matéria de segurança e defesa. A Unasul permitiu o deslocamento do unilateralismo e do bilateralismo, que caracterizavam as relações entre os governos da região, para um viés multilateral. Destacou-se, todavia, que apesar do surgimento dessas iniciativas cooperativas, as assimetrias, sejam físicas, econômicas ou políticas entre os países da região, assumem conotações importantes nas relações regionais. Como as iniciativas tratadas são recentes e, de certa forma, não estão consolidadas, elas dependem da conjuntura doméstica e internacional e, principalmente, da continuidade da vontade política dos Estados, a partir de uma constante reafirmação (COSSUL, 2016, p.347).

O CDS coloca-se como canal fundamental de consenso e maior adensamento das relações dos países da região no que diz respeito às ameaças comuns a estabilidade da região, ou seja, as chamadas novas ameaças, oriundas de atores não estatais, como o tráfico de drogas e de armas e um conjunto de ilícitos que compõem o crime organizado transnacional, bem como a existência de problemas fronteiriços entre os países membros. Além disso, a tradicional militarização da agenda de segurança norte-americana para a região, com a presença do Comando do Sul (SOUTHCOM), o Plano Colômbia,

com o envio de tropas e equipamentos militares e a reativação da IV Frota Naval, em 2008, também constitui-se em indicativo da importância do CDS.

Considerações finais

A constituição do Mercosul, e posteriormente da Unasul, o qual deu origem a um Conselho de Defesa Sul-Americano, é uma tentativa de conformar um arranjo da região, alternativo e no caminho oposto ao vigente durante o período da Guerra Fria. Por outro lado, para que a cooperação avance é fundamental que seja projetada pela vontade política dos Estados, a fim de produzir melhorias nas relações regionais e possa ir adiante da retórica que, comumente se configura quando as relações são consideradas apenas do ponto de vista de governos e não como políticas de Estado.

A ameaça do uso da força e tensões interestatais continua ocorrendo nas relações sul-americanas, que tem tratado suas questões muito mais por meio de acordos bilaterais do que multilateralmente, ou em outras palavras, a América do Sul construiu, a partir da década de 1990, relações mais amigáveis, aprofundando a cooperação política e a integração econômica, no entanto, mantendo desconfianças no que diz respeito à integração mais profunda na temática de segurança e defesa.

As relações entre os países sul-americanos, especialmente aquelas ocorridas a partir dos anos 2000, com o governos nacionalistas mostram que, houve avanços no aspecto mais sensível da integração, as questões de segurança e defesa, em relação aos avanços ocorridos nas décadas anteriores, contudo, ainda são avanços a passos lentos, que precisam de maiores discussões e implementações.

Referências

- ARTURI, C, S. Perspectivas e constrangimentos para o desenvolvimento institucional do Mercosul. Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, **Anais...** Belo Horizonte, 2013.
- BARBOSA, R. A política externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso da Venezuela no Mercosul. **Interesse nacional**, v.11, Rio de Janeiro, 2008.
- BATTAGLINO, J. O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano Uma convergência de vantagens. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, 2009.
- BAUMANN, R. Mercosul: então é agora. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, v. 88, Rio de Janeiro, 2006.
- CASTILHO, M, R. **O acesso das exportações do Mercosul ao mercado europeu**. Texto para discussão n. 851, IPEA, Rio de Janeiro, 2001.
- CERVO, A, L. O Brasil na atual ordem mundial. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v.1, n.2, Porto Alegre, 2012.
- COSSUL, N, I. Atuação brasileira na agenda regional de segurança e defesa: possibilidades de autonomia diante das mudanças sistêmicas. **Conjuntura Global**, v. 5, n. 2, mai./ago., Curitiba, 2016.

FUCCILLE, A. Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): Balanços e Perspectivas. Anais... IX Encontro ABCP. Associação Brasileira de Ciência Política. Brasília, 2014.

KUME, H; PIANI, G. A tarifa externa comum no Mercosul: avaliação e perspectivas. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Ipea, n. 5, p. 17-26, jan/mar. 2011.

MARTINS, J. R. V; SILVA, C. A. Políticas sociais e participação social: a constituição de uma esfera pública regional no Mercosul. **Boletim de Política e Economia Internacional**, n.5, Brasília, 2011.

MATHIAS, S, K; MATIJASCIC, V. B. Defesa no Mercosul: avanços para a integração. **Tensões Mundiais**, v.07, Fortaleza, 2011.

MEDEIROS FILHO, O. Breve panorama de segurança na América do Sul. In. **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico**: América do Sul e Atlântico Sul. NASSER, R, M; MORAES, R, F, de , (ORGS). Brasília: Ipea, 2014.

PAGLIARI, G, C di. O Brasil e a cooperação regional nos temas de defesa e segurança. **Anais... XXVI** Simpósio Nacional de História – ANPUH • São Paulo, 2011.

SOUZA, V,H,P de. Integração territorial no Mercosul: O caso da IIRSA/COSIPLAN. **Sociedade e Natureza**, v.27, n.1, Uberlândia, 2015.

TESSARI, G, R. Integração regional, fundos estruturais e estabilidade institucional no Mercosul: a criação do FOCEM. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v.24, n.3, Araraquara, 2012.

VALLE, V. M. O peso das relações inter-regionais com a União Européia em relação a alternativas de política externa do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 1, 2005.

VIGEVANI, T; RAMANZINI, H. Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul. Uma análise considerando a posição do Brasil. **Observatório Social da América Latina**, ano XI, n.27, Buenos Aires, 2010.

ORDENAMENTO JURIDICO DO MERCOSUL E O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

Dayanne Brumatti de Oliveira

RESUMO

O presente artigo tem por escopo analisar o ordenamento jurídico do MERCOSUL e o processo de integração. Para isso o estudo valeu-se da interpretação do sistema intergovernamental, onde as normas passam a ter vigência no ordenamento jurídico interno após o trâmite de internacionalização da norma. Assim, as ferramentas metodológicas empregadas para o trabalho pautou-se em estudo sobre tratado, protocolo, literatura sobre integração regional bem como as constituições de cada país membro, no que tange ao aspecto do modelo institucional. Ante ao todo exposto, foi possível concluir que o sistema adotado pelo bloco é falho em face da ausência de coercibilidade pela não recepção da norma jurídica bem como da morosidade no processo de internacionalização da norma.

Introdução

A ideia de integração Latino-americana foi perseguida por pensadores como Simon Bolívar (1783-1830) e San Martín, sendo esses grandes expoentes representativos para todos os significados do regionalismo da América, bem como precursores da integração Latino Americana. As primeiras tentativas de institucionalizar a integração na América Latina surgiu em meados da década de 1960, inspiradas por um paradigma do Estado desenvolvimentista. Na América do Sul, por sua vez, a aproximação entre a Argentina e o Brasil, ao final da década anterior, culminou no surgimento do MERCOSUL, nos anos 1990.

Assim, o MERCOSUL teve sua criação com a assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, originariamente entre os países Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, tendo por objetivo central a integração dos Estados Partes através da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, além do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), da adoção de política comercial comum, coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais da harmonização de

legislação nas áreas pertinentes.¹No ano de 2006, a Venezuela passou da condição de membro pleno para integrante do bloco.

A integração revela-se um processo de cunho polissêmico, que insere em campo político, econômico, energético, jurídico, entre outros, ensejando a aproximação e cooperação entre países, face as afinidades e respectivos interesses comuns. O atual desenvolvimento do bloco repousa, de modo bem claro, em alicerces econômicos-comerciais. Desse modo, torna-se necessário debruçar-se com maior afinco ao estudo do tema da integração também sob uma perspectiva jurídica, visto que de nada adiantam as tentativas de conjunções de objetivos, ideais e propósitos comuns, sem o devido acompanhamento com uma norma adequada que satisfaça os interesses do bloco.

No MERCOSUL vigora o sistema intergovernamental como modo de integração jurídica, conforme preceitua o Tratado de Assunção e Protocolo de Ouro Preto em diversas oportunidades. Tal sistema consiste na recepção da norma internacional perante o âmbito interno de cada Estado-membro.

Pensavam os negociadores que os mecanismos e órgãos que viessem a serem definidos, deveriam refletir os avanços reais do processo de integração, ao invés de esperar que eles gerassem circunstâncias que contribuíssem para a efetividade.²

É com base no modelo adotado pelo bloco que o presente artigo teve por intuito estudar as especificidades desse sistema institucional e seus reflexos no processo de integração jurídica.

Para tanto, a pesquisa recorreu as seguintes ferramentas metodológicas: a revisão de literatura sobre a integração regional, a pesquisa empírica e o estudo comparado. A metodologia aplicada envolveu aspectos atinentes ao direito de integração e direito internacional público, e isso se deu em virtude do caráter singular que deve estar presente em uma análise de um sistema jurídico.

Dado o exposto, nesse breve esboço teórico, visou delinear acerca do processo de integração jurídica da MERCOSUL sob o ponto de vista do sistema intergovernamental e seus reflexos.

Do sistema normativo do Mercosul

O processo de criação do bloco deu-se, inicialmente, de forma bilateral entre Brasil e Argentina, vindo a somar, posteriormente nas negociações o Uruguai e Paraguai, culminando na assinatura do Tratado de Assunção, em março de 1991, que deu origem ao MERCOSUL – Mercado Comum do Sul.

¹ BRASIL. DECRETO Nº 350, de 21 DE NOVEMBRO DE 1991. Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, Brasília, DF.

² O Embaixador Rubens Barbosa foi Coordenador-Nacional da Seção Brasileira do Grupo Mercado Comum. BARBOSA, Rubens Antônio. O Mercosul e suas instituições. Boletim de Integração Latino-Americana, Brasília, n. 14, p. 1-2, jul./set. 1994. P.1.

Cabe aqui ressaltar que o MERCOSUL não é produto, portanto, “de uma entidade estatal única, sendo, por outro lado, resultado da vontade política, econômica, social de um conjunto de estados.”³

O Tratado de Assunção, entre outras disposições, direitos e deveres entre os Estados membros, assim como, institui como compromisso dos Estados Partes a harmonização das legislações nacionais, nas áreas pertinentes, com o objetivo de fortalecer o processo de integração.

Juntamente com o Tratado de Assunção foi firmado o Protocolo para Solução de Controvérsias no âmbito do Mercado Comum do Sul, tendo por finalidade:

Art. 1. Controvérsias que surgirem entre os Estados Partes sobre a interpretação, a aplicação ou descumprimento das disposições contidas no Tratado de Assunção, dos acordos celebrados no âmbito do mesmo, bem como das decisões que emanem do Conselho do Mercado Comum serão submetidas aos procedimentos de solução estabelecidos no presente Protocolo.⁴

Entre 1996 e 2004, Chile, Bolívia, Peru, Colômbia, Equador e Venezuela, tornaram-se Estados associados, sendo que, em 2012 a Venezuela, oficialmente, passou da condição de membro pleno, para membro titular do bloco, após aprovação dos parlamentos dos Estados-membros.⁵

Com o fim dessa fase de transição, o Tratado de Assunção foi alterado pelo Protocolo de Ouro Preto, em 1994, que definiu a estrutura institucional do bloco, com os seguintes órgãos: I - O Conselho do Mercado comum (CMC); II - O Grupo Mercado Comum (GMC); III - A Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM); IV - A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); V - O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); VI - A Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM).⁶

Partindo da clássica divisão de poderes de Montesquieu, é possível verificar um rudimentar poder executivo, poder legislativo e poder judicial.

Nesse diapasão, o Protocolo de Ouro Preto, além de definir a parte estrutural, conferiu personalidade jurídica de direito internacional ao bloco (artigo 34 e 36 do protocolo), a qual poderá, no uso de suas atribuições praticar todo os atos necessários para a realização de seus objetivos, em especial, contratar, adquirir bens móveis ou imóveis, comparecer em juízo, conservar fundos e fazer transferências, porém, o caminho a ser percorrido é ainda longo.

³ SAVID-BAS, Luis I. Los actos obligatorios de los órganos del MERCOSUR, los sistemas constitucionales y la división republicana de poderes. In: Chile y el MERCOSUR en América Latina. IRIGOIN BARRENNE, Jeannete (coord.). Santiago: Ed. Jurídica de Chile, 1999, p. 221.

⁴ BRASIL. Decreto n. 4982, 9 de Fevereiro de 2004. Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul. Brasília, DF.

⁵ SAIBA MAIS SOBRE O MERCOSUL. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br>. Acesso em 2 de set 2017.

⁶ BRASIL. Decreto. nº 1.901, de 09 de Maio de 1996. Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL - Protocolo de Ouro Preto. Artigo 1º. Brasília, DF.

Segundo Antônio Carlos Pontes Borges,

os governos decidiram atribuir personalidade jurídica ao Mercosul, para que o bloco pudesse atuar externamente como uma unidade. Pensava-se em suas negociações futuras com terceiros países ou grupos de países, em especial com Estados Unidos e com a comunidade europeia que se estabelecia, apresentando-se como um ente diverso dos Estados que integravam o bloco, sem que aqueles perdessem suas identidades.⁷

Em 2002, constituiu-se o TPR – Tribunal Permanente de Revisão, com sede em Assunção, como sendo uma instância judicial superior destinada a revisão das decisões proferidas pelos tribunais arbitrais *ab doc*.

Assim, observa-se que o ordenamento jurídico mercosulino é composto pela legislação originária⁸ bem com do direito derivado, sendo esse correspondente “as decisões, diretrizes e regulamentos, as quais possuem caráter obrigatório e devem ser internacionalizados pelos Estados-Partes, de acordo com os critérios estabelecidos nos ordenamentos jurídicos nacionais.”⁹

Muito embora seja possível perceber a existência de um aparato normativo mercosulino, esse por sua vez não é capaz de avançar no processo de integração. E isso decorre da visão clássica acolhida, qual seja, a utilização do sistema intergovernamental como modelo de integração.

Não só isso, a falta de coercibilidade no reconhecimento da norma criada pelo bloco frente ao sistema nacional, a aplicação do Direito Internacional e a exigibilidade da presença de todos os membros para elaboração da norma, são considerados como possíveis entraves ao avanço do MERCOSUL no que tange a seara jurídica.

Como bem acentua Rodolfo Carlos Barra,

a integração supõe uma ação conjunta de distintos membros, os estados parte, na realização de objetivos comuns para o qual adotam - com obrigatoriedade, sob pena de não haver um verdadeiro sistema de integração - autoridades comuns, normas comuns e, por suposto, procedimentos também comuns para a resolução de conflitos.¹⁰

⁷ BORGES, Antonio Carlos Pontes. O desafio do método intergovernamental no Mercosul. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3603, 13 maio 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24433>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

⁸ Composto pelos Tratados Fundacionais e demais Protocolos que regulamentam o funcionamento do MERCOSUL, como o Protocolo que institui o Parlamento do MERCOSUL, o Protocolo de Olivos, que regulamenta o sistema de solução de controvérsias e cria um Tribunal Permanente de Revisão, com sede em Assunção, no Paraguai, ou ainda o Protocolo de Ushuaia, que insere dentro do MERCOSUL uma cláusula democrática.

⁹ GOMES, Eduardo Biacchi. Controle de convencionalidade nos processos de integração: democracia e MERCOSUL: a construção de uma tese. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 231-245, abr./jun. 2013.

¹⁰ BARRA, Rodolfo Carlos. Derecho de La Integración y Mercosur. Ed. Ciências de La Administración. 1996. pág.32.

Ainda, em defesa de um direito do Mercosul próprio e autônomo já havia sido defendida, em 2004, ocasião também afirmada por Perez Otermin,

não haver dúvida que o Tratado de Asunción, o Protocolo de Brasília, o Protocolo de Ouro Preto, as Decisões, Resoluções e Diretivas, seguindo a definição de Guy Isaac, formam um ordenamento jurídico organizado e estruturado, que possui suas próprias fontes, dotado de órgãos e procedimentos aptos para emití-las, interpretá-las, bem como para constatar e sancionar os casos de não cumprimento e as violações.¹¹

Ante todo o exposto, muito embora o MERCOSUL possua um arcabouço jurídico originário e derivado, pautado no Direito Internacional Público assim como a adoção do sistema intergovernamental como forma de integração, *prima-se*, no momento atual, pela reflexão dessa sistemática, como adiante será analisado.

Abordagem sobre o processo de integração regional do Mercosul: intergovernamental e supranacional

O MERCOSUL, mesmo tendo idealizado institutos jurídicos próprios como, por exemplo, protocolos, instrumentos adicionais ou complementares, acordos e tratados, a legislação originária e derivada do bloco prevê que os Estados-membros devem recepcionar a norma, característica do sistema intergovernamental.

Antes de adentrar ao assunto, ora proposto, mister se faz esclarecer, nos dizeres de Monica e Andrea, que a integração pode ser “definida como um processo ao longo do qual atores, inicialmente independentes, se unificam, ou seja, se tornam parte de um todo”.¹²

A autora Jânia Maria Lopes, em seu livro sobre Cooperação Jurisdicional, explica o instituto da intergovernabilidade, como sendo:

¹¹No original: Los procesos de integración tienen como resultado la producción de normas jurídicas destinadas a regular dichas acciones colectivas. Al mismo tiempo, reflejan un flujo permanente de interacciones entre los Estados participantes y otros sujetos destinatarios de tales normas y ponen de manifiesto el desarrollo de una diversidad de funciones propias de verdaderas estructuras orgánicas de índole administrativa. PALLARES, Beatriz y AGUZIN, Luiz. El régimen de incorporación de los tratados en el derecho interno. Congreso Internacional de Cultura y Sistemas jurídicos comparados. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 2004, p. 23, disponible em <http://www.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2004/0902/mesa3/76s.pdf>, acesso em 2 set 2017.

¹²HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Organizações internacionais: História e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. P 160.

o interesse predominante é o resultado da vontade individual de cada Estado-Membro, não estrutura institucional independente destes, e as normas jurídicas devem ser submetidas aos processos de internalização previstos nos textos legislativos de cada País, em geral, suas Constituições Federais. Não se fala em aplicabilidade imediata das normas emanadas das instituições e tampouco em primazia frente aos ordenamentos jurídicos nacionais.¹³

Ou seja, sistema pelo qual os Estados devem “internalizar as disposições regionais, com processo idêntico ao de qualquer tratado internacional; a hierarquia é distinta, de acordo com a constituição de cada Estado-Membro.”¹⁴

Com efeito, o caráter intergovernamental do bloco é expresso no Protocolo de Ouro Preto, cujo artigo 2º dispõe: são órgãos com capacidade decisória, de natureza intergovernamental, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do MERCOSUL.¹⁵

Contudo, antes de se adentrar ao tema específico sobre o sistema atualmente adotado, mister se faz tecer considerações a respeito da teoria intergovernamentalista, pela qual entende-se que o Estado “são atores racionais e que seus comportamentos refletem as pressões tanto internas, de vários grupos da sociedade, quanto externas, oriundas do próprio ambiente internacional.”¹⁶

Desse modo, para os intergovernamentalistas,

a integração regional seguem dois estágios: primeiramente, os governos definem internamente seus interesses nacionais que conduzirão suas ações no plano internacional. Posteriormente, no processo de negociação interestatal, inicia-se uma verdade barganha. Assim, o intergovernamentalismo se caracteriza pela análise dos jogos de dois níveis interno, investiga a formação das preferências nacionais dos Estados; no externo, examina o processo de barganhas intergovernamentais e foca na coordenação política entre os Estados no processo de integração.¹⁷

Outrossim, a respeito da incorporação das normas no âmbito interno, previsto no artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto, traz em seu bojo a seguinte redação:

¹³SALDANHA, Jânia Maria Lopes. *Cooperação Jurisdicional. Reenvio prejudicial: uma mecanismo de direito processual a serviço do direito comunitário. Perspectiva para sua adoção no Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. P. 110

¹⁴ KEGEL, Patrícia Luíza; AMAL, Mohamed. *Instituições, Direito e Soberania: a efetividade jurídica nos processos de integração regional nos exemplos da União Européia e do Mercosul*. Rev. bras. polít. int. vol.52 no.1 Brasília Jan./June, 2009.

¹⁵ BRASIL. Decreto n. 1901, 9 de Maio de 1996. Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL - Protocolo de Ouro Preto. Brasília, DF.

¹⁶ MARIANO, Karina L. P. e MARIANO, Marcelo P. *As Teorias da Integração Regional e os Estados Subnacionais*. Impulso: Piracicaba, v. 13, n. 31, p. 47-69, 2002.

¹⁷ SZUCKI, Angélica Saraiva. *A inércia institucional nos processos de integração regional – o método Path Dependence aplicado aos casos da União Européia e do Mercosul*. Debater a Europa. Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE. N. 16 jan/jun 2017 – Semestral. ISSN 16476336

As normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo terão caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país.¹⁸

A autora Nádia de Araújo, crítica a norma legal acima, explicando que:

há um esforço político para que as regras dos tratados sejam incorporadas ao ordenamento jurídico interno, não existe uma unificação de normas no Mercosul, constituindo uma barreira jurídica, pois cada Estadomembro adota as suas próprias normas de Direito Internacional.¹⁹

Desse maneira, verifica-se a necessidade de incorporação, por cada país membro da norma jurídica elaborada, votada e aprovada pelo bloco, diferentemente do que ocorre no sistema supranacional, onde a internacionalização das normas ocorre de forma imediata, com *status* acima do direito interno de cada Estado, sem ser sujeitado ao controle constitucional.²⁰ Observa-se, portanto,

o imediatismo dos poderes exercidos, no sentido de que uma norma ou decisão emanada desses órgãos autônomos dotados de poder supranacional é diretamente aplicável e plenamente eficaz na ordem jurídica interna dos Estados, independentemente de qualquer ato nacional destinado a operar a sua incorporação.²¹

Em contraposição ao modelo intergovernamental²² adotado pelo MERCOSUL, a supranacionalidade surgiu inicialmente na Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA), originária da atual União Europeia, cujo os objetivos imediatos além do caráter econômico, “também foi criada para culminar a integração política nos moldes de uma de federação supranacional.”²³

O processo de integração europeu teve início com a

¹⁸ BRASIL. DECRETO Nº 1.901, de 09 de maio de 1996. Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL - Protocolo de Ouro Preto. Art.42. Brasília, DF.

¹⁹ ARAUJO, Nadia de. Direito Internacional Privado: teoria e prática brasileira. 5 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p. 416

²⁰ KEGEL, Patrícia Luíza; AMAL, Mohamed. Instituições, Direito e Soberania: a efetividade jurídica nos processos de integração regional nos exemplos da União Européia e do Mercosul. Rev. bras. polít. int. vol.52 no.1 Brasília Jan./June, 2009. Disponível em: . Acesso em set. 2017.

²¹ RAYMUNDO. Lecine S. Moreira. SUPRANACIONALIDADE E INTERGOVERNABILIDADE:

uma nova concepção de soberania estatal em face dos processos de integração na União Européia e no Mercosul. Revista da FARN, Natal, v.2, n.2, p. 149 -174 , jan./jul. 2003

²² Significado do termo supranacional expressa um poder de mando superior aos Estados, resultando da transferência de soberania operada pelas unidades estatais em benefício da organização comunitária, permitindo-lhe a orientação e a regulação de certas matérias, sempre tendo em vista anseios integracionistas. STELZER, Joana. União Européia e supranacionalidade. Desafio ou realidade. Curitiba: Juruá, 2000.

²³ HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Organizações internacionais: História e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. P. 172

assinatura do Tratado de Paris, em 1957 e revolucionou o direito internacional por criar uma nova dimensão para o direito, ou seja, o direito da integração, evidenciado a partir de órgão com poderes independentes dos Estados-membros, capazes de ditar normas tidas como obrigatórias a todos os membros.²⁴

Assim, a autora Lenice S. Moreira, quando escreve a respeito da supranacionalidade, menciona que o “arsenal jurídico-institucional do bloco centra-se na harmonização das matérias de interesse ao bloco integrado, o que enseja o fenômeno da soberania partilhada entre os Estados membros.”²⁵, com o fim de atingir os objetivos integracionistas almejados.

Nesse sentido, Jamile Diz e Thiago Penido, em artigo sobre a reinterpretação dos elementos do Estado a partir da criação e consolidação dos processos de integração regional, ressalta que a função do ente supranacional, é na verdade,

(...) a junção da vontade de distintos Estados em compartilhar mecanismos e decisões de índole política e jurídica destinadas a fortalecer o papel e a atuação dos partícipes nas relações exteriores em geral, além de estabelecer direitos e garantias que venham a aperfeiçoar o sistema normativo protetivo dos direitos fundamentais destes mesmos Estados.²⁶

O autor Jean Marie-Lambert, revela com proficiência que:

A União Europeia é o protótipo do bloco supranacional. Em tal construção, a competência dos corpos legislativos nacionais transfere-se progressivamente para órgãos comunitários, que ditam a norma direta e imediatamente aplicável nos países-Membros. Em termos claros, a atividade legislativa, expressão máxima da decisão política, migra do plano nacional para a esfera comunitária. O exercício da democracia passa, assim, de malas e cuias para outro plano...que herda partes dos poderes e instrumental de ação do Estado nação. As instâncias nacionais não mais representam o momento da decisão e são desertadas pelo debate contraditório que se desloca rumo aos novos centros decisórios²⁷

²⁴ LOCATELI, Cláudia Cinara. Mercosul: adoção do modelo supranacional. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 53, 1 jan. 2002. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2486>>. Acesso em: 3 set. 2017.

²⁵RAYMUNDO, Lenice S. Moreira. SUPRANACIONALIDADE E INTERGOVERNABILIDADE: uma nova concepção de soberania estatal em face dos processos de integração na União Européia e no Mercosul. Revista da FARN, Natal, v.2, n.2, p. 149 -174 , jan./jul. 2003.

²⁶MATA DIZ, Jamile B.; MARTINS, Thiago Penido. Por uma reinterpretação dos elementos do Estado a partir da criação e consolidação dos processos de integração regional. In: Direito Internacional. RAIZER, Valeska; Del’Olmo, Florisbal. XXIII Congresso do CONPEDI. Aracaju, junho 2015.

²⁷LAMBERT, Jean- Marie. Curso de Direito Internacional Público: O MERCOSUL em questão. Goiânia: Kelps, 2002, p. 351

Sob essa visão, depreende-se que o MERCOSUL optou pela “cooperação dos Estados baseadas na preservação total da soberania estatal, por seu turno, a União Europeia se estabelece com base na cessão de soberania.”²⁸

A respeito da concepção da soberania como um valor jurídico-político “materializado pela independência e a autonomia dos Estados, deve-se ressaltar que teve origem a partir dos supostos Estados-nação, durante os séculos XVIII e XIX, mas que ganhou maior expressão a partir do século XIX e XX.”²⁹

A autora Joana Stelzer, ao redigir sua tese de mestrado a respeito da Integração Europeia: dimensão supranacional, 1998, escreveu que a origem da supranacionalidade “encontra-se na transferência de parcelas soberanas por parte dos Estados-nacionais em benefício de um organismo que, ao fusionar as partes recebidas, avoca-se desse poder e opera por cima das unidades que o compõe, na qualidade de titular absoluto.”³⁰

Outrossim, a questão demanda maiores reflexões sobre a maneira como ocorre esse compartilhamento, ou seja, refere-se ao

conteúdo formal da soberania e das consequentes competências ou funções estatais, ou se se refere ao exercício das competências dadas às instituições, fazendo com estas continuem pertencendo ao Estado, podendo ser executadas pelas instituições comunitárias.³¹

Para Eugênia Barza, em seu artigo publicado na Revista Brasileira de Direito Constitucional, a cessão de soberania é:

Falacioso é pensar que há perda de soberania, uma vez que ao se submeter ao processo de integração é dever do Estado-membro tomar as medidas legislativas necessárias para acabar com confrontos normativos e dar cumprimento aos deveres assumidos. Por conseguinte, pode-se dizer que o conceito tradicional de soberania é modificado de modo a reformar a estrutura constitucional interna de cada Estado, com vistas a cumprir os objetivos almejados pela integração.³²

²⁸ SILVA, Stefanie, TOLFO, Andrea. A Estrutura Jurídica Da União Europeia edo Mercosul: Supranacional e Intergovernamental. Disponível em: <http://trabalhos.congrega.urcamp.edu.br/index.php/mic/article/view/98>. Acesso em: 2 set. 2017.

²⁹MATA DIZ, Jamile B.; MARTINS, Thiago Penido. Por uma reinterpretação dos elementos do Estado a partir da criação e consolidação dos processos de integração regional. In: Direito Internacional. RAIZER, Valeska; Del’Olmo, Florisbal. XXIII Congresso do CONPEDI. Aracaju, junho 2015.

³⁰ STELZER, Joana. Integração Europeia: dimensão supranacional. Florianópolis: Dissertação em Mestrado em Direito UFSC, 1998, p. 65.

³¹MATA DIZ, Jamile B.; MARTINS, Thiago Penido. Por uma reinterpretação dos elementos do Estado a partir da criação e consolidação dos processos de integração regional. In: Direito Internacional. RAIZER, Valeska; Del’Olmo, Florisbal. XXIII Congresso do CONPEDI. Aracaju, junho 2015.

³²BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro. Integração Regional e Direito Internacional: um estudo sobre as transformações na ordem Interna dos estados-membros de uma associação regional de integração econômica. Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 6, jul./dez. 2005.

Nessa toada, Lequesne, advoga:

Tornar comum a soberania (pooledsovereignty) resultante desse processo não provoca a diminuição do papel do Estado, mas, ao contrário, reforça-o, favorecendo sua adaptação às imposições do meio internacional.³³

Para Esther Bueno Soares, a “noção de indivisibilidade da soberania tampouco resta atingida pela existência de vários órgãos de governo. Cada um desses, na esfera de sua competência, exerce a soberania, o que não o torna soberano.”³⁴

Desse modo, cinge-se na ideia de que a supranacionalidade ganha relevância no processo de integração regional, em virtude de que as instituições são capazes de decidir em consonância com seus objetivos, mesmo que, imediatamente contra o interesse de algum de seus membros, diferentemente, do que ocorre no sistema intergovernamental onde é imperioso se obter o consenso no plano internacional e posterior reconhecimento interno.

Além disso, a transferência de parcelas de soberania significa, em parte, a renúncia de parte do poder decisório, atinentes as questões pontuais e de interesse comum ao bloco para instituições supranacionais. Outrossim, a adoção de um sistema supranacional de fontes normativas é, particularmente, importante para “determinar a natureza dos atos das instituições comunitárias e para compreender o alcance e os efeitos surgidos com base em uma ordem jurídica diferente da ordem internacional e das normas que compõem o direito nacional dos Estados-Membros.”³⁵

Em contrapartida, em um sistema intergovernamental, “a composição dos órgãos se concentra nas mãos dos Governos, as denúncias são implantadas pelos mesmos e, fundamentalmente, o controle de seu cumprimento corresponde também a eles”³⁶. Mais do que isso, há uma inquietude a respeito do processo de elaboração da norma MERCOSUL e a sua validade e eficácia no âmbito interno de cada país.

Do ponto de vista do professor Augustín Espinosa-Lloveras, no que tange a preocupação quanto a adoção do sistema dualista, seriam: “a primeira, no plano da reciprocidade de direitos e obrigações, enquanto norma não esteja vigente concomitantemente em todos os Estados Parte; e a segunda, com relação à obrigatoriedade de sua observância no plano interno e internacional.”³⁷

³³ LEQUESNE, Christian. Como pensar a União Européia? SMOUTS, Marie Claude. As novas relações internacionais: teoria e prática. Brasília: Ed. UnB, 2004.

³⁴ SOARES, Esther Bueno. MERCOSUL: desenvolvimento histórico. São Paulo: Oliveira Mendes, 1997.

³⁵ MATA DIZ, Jamile B.; MARTINS, Thiago Penido. Por uma reinterpretação dos elementos do Estado a partir da criação e consolidação dos processos de integração regional. In: Direito Internacional. RAIZER, Valeska; Del’Olmo, Florisbal. XXIII Congresso do CONPEDI. Aracaju, junho 2015

³⁶ ESPINOSA-LLOVERAS. Dr. Augustín. ALGUMAS REFLEXÕES POR OCASIÃO DOS 10 ANOS DO MERCOSUL. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, v. 21, Março/2002.p. 32

³⁷ Idem.

É bem verdade, que essa tramitação pode refletir na predisposição em evitar o avanço da integração na direção de um mercado comum, visto que a demora para o reconhecimento da norma “expõe os parceiros, de forma individualizada, a pressões externas advindas de países ou outros blocos comerciais.”³⁸

Contudo, ao comparar o sistema europeu ao empregado no MERCOSUL, deve-se antes, ter em mente que o processo na Europa “iniciou-se quarenta anos antes do daqui, e que sempre contou com objetivos mais ambiciosos, como por exemplo, a estrutura supranacional. Portanto, é evidente que a importação desse modelo não se deve operar de forma automática e acrítica.”³⁹

Sobre o tema, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, em nota esclareceu:

O tratamento das assimetrias, na visão brasileira, não deve implicar desvio dos sócios em relação ao aprofundamento da união aduaneira. O curso básico do processo de integração deve ser orientado pela necessidade de conciliar as assimetrias entre os Estados Partes com o Tratado de Assunção, por meio de uma negociação que permita algumas excepcionalidades nos instrumentos normativos que sejam, contudo, gradualmente eliminadas, à medida que o processo de integração econômica promova a convergência entre as economias dos Estados Partes.

Outra preocupação sensível quanto ao processo de integração pauta-se na administração das assimetrias entre os Estados membros do bloco, além, das crises econômicas recentemente vivenciadas que culminaram em um impacto significativo para o avanço da integração.

Além da assimetria, acima apontada, Claudia Locateli, orienta que

A viabilidade da implementação da supranacionalidade no Mercosul é meta a ser atingida no momento em que o bloco econômico consiga implementar a etapa de união aduaneira e em momento anterior a efetivação da etapa mercado comum. Neste momento, a supranacionalidade será essencial, amenizando as dificuldades, garantindo um espaço comum entre os países-membros, superando os entraves alfandegários e permitindo a conclusão de todos os objetivos do Mercosul.⁴⁰

Nesse diapasão, embora o Protocolo de Ouro Preto tenha estabelecido uma estrutura institucional definitiva de natureza governamental, é imperioso repensar no modelo atual, visando estudos mais aprofundados a respeito da implantação da supranacionalidade no MERCOSUL, tendo

³⁸ ENGELMANN, Beatriz. Mercosul: os desafios constitucionais do processo de integração Regional. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/16106-16107-1-PB.pdf>. Acesso em 2 set. 2017.

³⁹FURLAN, FERNANDO DE MAGALHÃES. A SUPRANACIONALIDADE NO MERCOSUL. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 15 – jan./jun. 2010. Disponível em: [http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-15/RBDC-15-091-Fernando_de_Magalhaes_Furlan_\(Supranacionalidade_no_Mercosul\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-15/RBDC-15-091-Fernando_de_Magalhaes_Furlan_(Supranacionalidade_no_Mercosul).pdf). Acesso em 2 set. 2017

⁴⁰ LOCATELI, Cláudia Cinara. Mercosul: adoção do modelo supranacional. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 53, 1 jan. 2002. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2486>>. Acesso em: 3 set. 2017.

em vista que há países que admitem a supranacionalidade nas suas Constituições, como é o caso de Paraguai e Argentina. Ao contrário do Brasil e Uruguai, que não permitem a adoção do instituto supranacional, sendo assunto para ser analisado a seguir.

Extraí-se, por fim, que a questão jurídica continua sendo um tema de grande desafio e complexidade, devendo-se pontuar que para o processo de integração, seja qual o modelo adotado, trata-se de um encadeamento de providências jurídicas, na medida que a vontade política se sensibilize com as limitações dos ordenamentos normativos pátrios.

Os Estados Partes tem a faculdade de “reflexionar sobre a conveniência ou não, de dotar-se de órgãos supranacionais ou intergovernamentais, sem optar necessariamente o exclusivamente por uma ou outra hipótese.”⁴¹

Por derradeiro, mister se faz ressaltar que independe do modelo a ser adotado, q questão não deve ser analisada sob à luz de experiências comparadas com outros modelos de integração, como por exemplo, a União Europeia, mas, sim, a partir da estimulação no plano interno de cada Estado membro, em especial, no campo constitucional.

Exigência quórum para tomada de decisão

A sustentação do processo de integração se faz com uma ordem jurídica estabilizada, com possibilidade de conferir segurança, flexibilidade e equilíbrio entre e para os Estados participantes, sem entraves que possam dificultar o avanço e desenvolvimento do bloco.

Contudo, além de apontamentos realizados ao sistema intergovernamental e seus possíveis obstáculos para a consolidação das normas jurídicas, mister se faz explicar que além da necessidade de incorporação das normas ao âmbito nacional, para que haja as decisões dos órgãos do MERCOSUL sejam tomadas, é necessário o consenso e a presença de todos os Estados partes. Essa imposição é preconizada pelo artigo 37, do Protocolo de Ouro Preto. Assim, verifica-se a necessidade de se respeitar o *quórum*.

A base de tomada de decisões e das negociações centradas no consenso dos integrantes do bloco fica patente também em outros artigos do Protocolo, por exemplo, artigo 4º, 5º, 6º.

Sobre o tema, a consultora legislativa do Senado Federal, assim descreve:

estabelece consenso com a presença total dos membros, o que, em princípio, facilitaria o processo interno nacional de harmonização da legislação, visto que já há um pré-acordo unânime a respeito da matéria. Entretanto, denota uma desconfiança básica entre os parceiros, um arraigamento à soberania do

⁴¹MATA DIZ, Jamile B.; MARTINS, Thiago Penido. Por uma reinterpretação dos elementos do Estado a partir da criação e consolidação dos processos de integração regional. In: Direito Internacional. RAIZER, Valeska; Del’Olmo, Florisbal. XXIII Congresso do CONPEDI. Aracaju, junho 2015

Estado, favorecendo uma lentidão nas ações e, pior, sendo ela invocada como justificativa ao descumprimento das normas decorrentes do tratado. Em caso de conflito, não prevalecem sobre o direito interno, aplicando-se o pensamento dualista sobre esse assunto, aquele que adota a recepção como uma das formas de absorver a norma jurídica internacional, encarando como dois sistemas jurídicos distintos e independentes: ordem interna e ordem externa. Podem essas normas ser abolidas ou alteradas. Podem receber interpretações diferentes pelos juízes e tribunais dos Estados Partes, atos esses geradores de instabilidade na integração.⁴²

Com efeito, “não havendo uma instituição legislativa supranacional, somente a regra da unanimidade permite exprimir uma vontade que coincide com a nacional, submetendo a deliberação a um mecanismo de controle legislativo interno.”⁴³ Essa exigência, acaba por ocasionar uma lentidão do sistema decisório, e conseqüentemente, o retardo de discussão dos assuntos relacionados a agenda do bloco, o que reflete no processo de integração. Ademais, gera um intergovernamentalismo excessivamente restrito. Por esse motivo, é importante debruçar-se com maior afinco ao tema, como forma de entender a integração com base em uma perspectiva jurídica sem isolá-la dos demais que a compõem.

Da ausência de coercibilidade na recepção da norma jurídica

Ao estudar o sistema normativo mercosulino, um dos primeiros questionamentos que se visa responder é sobre a capacidade de regular a conduta dos Estados envolvidos, determinando o nível de observância das normas, controle da atuação dos órgãos comuns e, finalmente, determinar as sanções devidas em caso de descumprimento do acervo normativo.

É importante explicar que as normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL possuem caráter obrigatório face aos Estados membros e devem, quando necessária, ser incorporadas ao ordenamento jurídico nacional, com base nas regras previstas na constituição de origem bem como em conformidade com as disposições previstas no Protocolo de Ouro Preto.

A supracitada expressão “quando necessário”, disposta no artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto,

tem sido interpretada de modo a permitir duas formas de dispensa de incorporação. Primeiramente, de forma coletiva, pela adoção de uma cláusula expressa no corpo da norma, devida à sua natureza interna corporis. Em segundo lugar, de forma individual, quando um Estado Parte entende que já

⁴² NASCIMENTO, Cláudia Lyra. O dilema da incorporação das normas do Mercosul no ordenamento jurídico brasileiro. Brasília a. 43 n. 172 out./dez. 2006

⁴³ BAPTISTA. Luiz Olavo, O Mercosul após o Protocolo de Ouro Preto. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141996000200011. Acesso em: 2 de Agosto de 2017.

existe norma nacional correspondente em seu ordenamento, bastando que o seu governo informe sobre dita existência à Secretaria do MERCOSUL, como esclarece a Decisão CMC n.23/00.

Nesse sentido, essa faculdade que é concedida aos Estados membros, qual seja, de reconhecer apenas quando necessário, é criticada por Trindade, que assim leciona, “basta que um dos sócios não proceda a internalização para que a norma não tenha vigência regional e, assim, não seja oponível aos demais sócios.”⁴⁴ Esse ato desprovido de coerção ou obrigatoriedade, pode causar insegurança jurídica e instabilidade no bloco.

Essa liberalidade, de certo modo concedida aos Estados partes, acaba por incentivar pela abstenção do procedimento nacional de incorporação, visto que a “nenhum Estado poderá ser demandado por violação da norma que não foi incorporada”⁴⁵.

A título de exemplo, na União Europeia, “o direito comunitário, em seu conjunto, goza de aplicabilidade imediata e se integra aos ordenamentos jurídicos nacionais pelo simples fato de ser a norma publicada no Diário Oficial da União Europeia.”⁴⁶ A respeito da ausência de coercibilidade da internalização da ordem jurídica mercosulina, Jean-Marie Lambert, aduz:

É, sem dúvida, uma norma de eficácia comprometida, apta a produzir efeitos apenas na medida em que a política interna dos Membros o consentir, mesmo porque, acima destes, não há nenhum poder legitimado a exercer a força para garantir-lhe a aplicação. Não poderemos repetir o suficiente que o Mercado Comum do Sul se debate num contexto de direito internacional clássico e que as decisões, resoluções e diretrizes emanadas dos seus órgãos não são senão tratados no sentido clássico do termo. Sua verdadeira eficácia, portanto, depende da real posição reservada pelos ordenamentos nacionais aos acordos internacionais.⁴⁷

Observando esta situação, assevera Accioly,

aqui, a política está acima do direito e as soluções serão, com certeza mais lentas. Estamos no âmbito do Direito Internacional clássico, onde as decisões advindas dos Estados-Partes deverão ser recepcionadas pelo direito interno de todos os integrantes, passando, então, a fazer parte do ordenamento jurídico interno.⁴⁸

⁴⁴TRINDADE, Otávio Augusto Drummond Cançado. O MERCOSUL no Direito Brasileiro: incorporação de normas de segurança jurídica. Belo Horizonte: DelRey, 2006, p. 63.

⁴⁵VIÉGAS, Iram de Jesus Alves. A internalização de normas do Mercosul no ordenamento jurídico brasileiro. 2008.

⁴⁶DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. JÚNIOR, Augusto Jaeger. Por uma teoria jurídica da integração regional: a inter-relação direito interno, direito internacional público e direito da integração. Revista de Direito Internacional, Brasília, v.12, n. 2, 2015. Pg. 138-158.

⁴⁷LAMBERT, Jean- Marie. Curso de Direito Internacional Público: O MERCOSUL em questão. Goiânia: Kelps, 2002, p. 327.

⁴⁸ACCIOLY, Elizabeth. Mercosul & União Europeia: estrutura jurídico-institucional. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2004. P. 115

Assim, em virtude do que foi mencionado, a ausência de coercibilidade no processo de recepção da norma jurídica em âmbito interno causa lentidão e até mesmo insegurança jurídica, visto que um Estado pode ou não reconhecer a norma jurídica de acordo com a sua conveniência. Essa manobra é claramente percebida no MERCOSUL.

Das constituições nacionais e a previsão da supranacionalidade

O presente tópico tem por escopo apontar os dispositivos legais de cada texto constitucional que preveem a adoção do instituto da supranacionalidade e implicações que versam sobre a supranacionalidade de cada texto constitucional dos Estados-membros do MERCOSUL. Conforme visto alhures, a criação de mecanismos dotados de capacidade supranacional poderia permitir buscar a igualdade entres os membros do bloco.

Nesse sentido, o ordenamento jurídico brasileiro traz alume, em seu artigo 4º a respeito da integração latino-americana, senão vejamos: “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.”⁴⁹

Todavia, essa referência possui apenas caráter programático e voltado para a integração econômica, visto não outorgar às normas gerais de Direito o *status* de Direito Internacional e muito menos o caráter de supremacia sobre as leis nacionais.

Para melhor elucidação, o inciso I do art. 49 da Constituição Federal, aduz que os “tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”⁵⁰, devem passar pelo crivo do Congresso Nacional.

Conforme acentua Kerber, há um

antagonismo explícito, de um lado, pelo interesse de integrar-se com países da América Latina, de acordo com o parágrafo único do art. 4º da Constituição Federal do Brasil, e de outro, por não fixar constitucionalmente as regras, isto é, fixar a sistemática de integração aos Direito Internos dos tratados internacionais firmados como resultado do interesse integrativo.⁵¹

Para Fontoura, além do antagonismo, o Brasil necessita rever o processo de hierarquia constitucional, e para tanto leciona que:

⁴⁹BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Art. 49, I, da Constituição Federal de 1988.

⁵⁰ Idem.

⁵¹KERBER, G. Constituições dos Estados-Membros do Mercosul e o instituto na supranacionalidade. Revista Prolegómenos: 2003, Derechos y Valores, 16, 32, 191-202.

mesmo antes das adaptações constitucionais apontadas pela comunidade acadêmica, das românticas especulações sobre direito originário e direito derivado do Mercosul, urge resolver-se, no Brasil, o dilema básico da hierarquia constitucional dos tratados, sem o que restaremos paralisados em face dos limites pétreos de nossa Constituição Federal, para afinal sabermos, investidores, parceiros comerciais, acadêmicos, enfim, qual o efetivo valor do tratado, sempre em potencial conflito com as demais normas brasileiras, constitucionais e infraconstitucionais.⁵²

E vai ao ponto de afirmar que “sem essa previsão constitucional [...], pouco de concreto restamos a fazer”.⁵³ Assim, havendo interesse por parte do Brasil em querer avançar no processo de integração do bloco, sob o aspecto jurídico, um dos primeiros passos a serem seguidos será a adequação da Constituição Federal vigente.

Lado outro, a Constituição do Paraguai, promulgada em 1992, possui tendências mais acentuadas ao favorecimento do processo de integração e estabeleceu uma estrutura constitucional bastante moderna no que se refere ao processo de integração, pois autoriza expressamente a criação de instituições de caráter supranacional com a intenção de fortalecer o princípio da segurança jurídica.

Quanto à ordem jurídica supranacional, o texto constitucional paraguaio também traz expressa previsão quanto a possibilidade de existência de uma ordem jurídica supranacional, conforme denota-se da redação do art. 145:

La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantiza la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural” (...) e prossegue sinalizando que “Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso.

A Constituição do Uruguai, assim como do Brasil, possui dispositivos que restringem o reconhecimento de órgão supranacional. Quanto à soberania, o art. 4º da Constituição uruguaia, reforça a soberania do Estado: “*La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará*”.

E, por todo o texto constitucional uruguaio, não se antevê qualquer previsão expressa quanto à possibilidade de que o país outorgue competências soberanas às organizações supranacional. Assim, observa-se que a Constituição do Uruguai é uma das menos favoráveis à consecução dos objetivos integracionistas, eis que a busca pela harmonização legislativa depende muito mais de intenções políticas do que iniciativas advindas do MERCOSUL.

⁵² FONTOURA, Jorge. Limites constitucionais a parlamentos regionais e à supranacionalidade. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 40, n. 159, jul./ set. 2003.

⁵³ FONTOURA, Jorge. Limites Constitucionais a Parlamentos Regionais e à Supranacionalidade. Brasília: Revista de Informação Legislativa, publicada pela Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, 2003. P. 223.

A Venezuela, país recentemente inserido ao bloco, também prevê no preâmbulo de sua constituição o interesse no avanço do processo de integração regional, além do respeito pelo sistema da supremacia das fontes de natureza de Direito Internacional de modo que estabelece a aplicação referencial dos tratados internacionais sobre a legislação interna.

Ainda com relação a supranacionalidade, o artigo 153 da Constituição da Venezuela assim dispõe: “Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración”. A parte final desse artigo 153 consagra a supremacia das normas de integração, especificando que as mesmas serão consideradas como parte integrante do ordenamento jurídico e terão aplicação imediata sobre a legislação interna.

Desse modo, verifica-se que a Constituição Venezuelana apresenta um grande avanço no que tange a processo de integração latino-americana, de modo a superar o nível de comprometimento assumido por todas as demais. Por sua vez, a atual Constituição Argentina foi promulgada em 1994, três anos após a entrada em vigor do Tratado de Assunção, ato constitutivo do MERCOSUL. Assim como a Constituição do Paraguai e Venezuela, a Argentina também prevê a instituição supranacional, sendo, inclusive, considerada como uma das mais enfáticas no que se refere à posição hierárquica dos tratados e reconhecimento da primazia do Direito da Integração.

Sobre o assunto, o artigo 75, inciso 22 e artigo 99, inciso 11 da Constituição Argentina dispõe: “Aprobar tratados de integración que delegem competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales em condiciones de reciprocidade e igualdad, y respetar el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas em su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes”.

Esse dispositivo, conforme se verifica, define a hierarquia superior dos tratados em relação às leis domésticas, autorizando a transferência de soberania a instituições supranacionais. Dessa forma, em virtude do que foi analisado, Accioly Almeida pontua acerca da recepção da norma jurídica pelos países membros do MERCOSUL, senão vejamos:

a possibilidade de supranacionalidade é vista somente, em maior medida na Constituição da Argentina e do Paraguai, que preveem a delegação de poderes a organismos supranacionais, inexistindo previsão expressa no caso dos textos constitucionais de Brasil e do Uruguai, havendo também como sabemos quanto à recepção de normas no âmbito do MERCOSUL diferentes sistemas de recepção da norma internacional, que, em muitos casos, são utilizados por razões políticas e numa afirmação de soberania dos Estados.⁵⁴

⁵⁴ ALMEIDA, Accioly Pinto de. O Ordenamento Jurídico da União Européia e do Mercosul. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=wXP2mJF9iygC&pg=PA657&lpq=PA657&dq=constituicao+da+argentina+e+a+recepcao+de+normas+do+MERCOSUL&source=bl&ots=5Q9cvN57hp&sig=e8DgyEacrUNmkpt71Ule86OJb4&hl=en&sa=X&ved=0ahUKEwjBwaSRjMDVAhXJkJAKHdl5DIAQ6AEIzZAJ#v=onepage&q=constituicao%20da%20argentina%20e%20a%20recepcao%20C3%A7%C3%A3o%20de%20normas%20do%20MERCOSUL&f=false>. Acesso em 1 de ago 2017.

Em detida análise comparativa entre as constituições dos membros integrantes do bloco MERCOSUL e a possível instauração de um órgão supranacional, verifica-se que para o real progresso da integração necessário se faz a libertação do protagonismo dos atores, em especial do Brasil e Uruguai, para então se vislumbrar o fortalecimento de um mercado comum, pois integrar, nas palavras de Jamile Bergamaschine Mata e Augusto Jaeger é nada mais do que a representação da

junção da vontade de distintos Estados em compartilhar mecanismos e decisões de índole política e jurídica destinadas a fortalecer o papel e a atuação dos partícipes nas relações exteriores em geral, além de estabelecer direitos e garantias que venham a aperfeiçoar o sistema normativo protetivo dos direitos fundamentais destes mesmos Estados.⁵⁵

Desse modo, através da harmonização legislativa, é possível verificar uma interação entre “distintos elementos cuja equivalência se manifesta no reconhecimento da mesma paramétrica ou dos mesmos valores o que culmina num padrão que visa eliminar ou evitar conflitos.”⁵⁶

Entretanto, para que a harmonização legislativa se concretize com a finalidade precípua de integração dos Estados latino-americanos, em especial, os membros pertencentes ao bloco MERCOSUL, nos moldes apresentados na introdução do artigo, é necessário a revisão das constituições nacionais, desde que afastados qualquer componente político ou ideológico de cada país.

Conclusão

Em vista dos argumentos apresentados, foi possível observar que o com a assinatura do Tratado de Assunção e Protocolo de Ouro Preto, foi concedido ao MERCOSUL o status de ente internacional dotado de personalidade jurídica própria, objetivos específicos e integrado por Estados soberanos.

Outrossim, adotou como processo de integração regional entre os Estados o sistema intergovernamental regido pelo Direito Internacional Público, pelo qual, as normas jurídicas elaboradas em âmbito internacional devem ser recepcionadas pelos Estados-membros. Suscita-se que a escolha desse modelo de integração tenha influência da ditadura militar vivenciada pelos integrantes do bloco.

Esse processo muitas vezes não ocorre em sua literalidade, devido à preponderância de interesses políticos, bem como o receio em delegar (parcial ou total) a soberania interna. Além disso, as deliberações para tomada de decisões exigem a presença de todos os membros integrantes do bloco

⁵⁵DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. JÚNIOR, Augusto Jaeger. Por uma teoria jurídica da integração regional: a inter-relação direito interno, direito internacional público e direito da integração. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v.12, n. 2, 2015. Pg. 138-158.

⁵⁶ IENSUE, Geziela; COIMBRA, Luciani. *Cooperação Jurídica Internacional e Direitos Humanos: para além da interação rumo à harmonização*. São Paulo: Thesis Juris - RTJ, v. 4, n. 3, pp. 521-553, set.-dez., 2015.

assim como a unanimidade. E, na hipótese de aprovação, a aplicabilidade não se faz de modo imediato, visto depender do reconhecimento acima mencionado.

Assim, essa morosidade pela incorporação ou não das normas deturpa o conceito de integração bem como a possibilidade de harmonização das regras mercosulinas. Trata-se, portanto, de uma desordem normativa que deve ser repensada.

Outrossim, da análise detida das Constituições dos Estados integrantes do MERCOSUL denota-se certa contradição se comparada aos propósitos que inauguram o bloco. Isso porque o Tratado de Assunção impõe como objetivo a integração através da criação de um mercado comum, com ideias comuns e harmonização das legislações para se alcançar esse fim. Contudo, esse fato não tem se concretizado em sua plenitude.

E uma das justificativas para isso encontra-se na redação das Constituições nacionais sobre o tema da integração, posto que a Constituição do Uruguai e do Brasil conferem caráter meramente pragmático a esse instituto, por sua vez, as Constituições da Argentina, Paraguai e Venezuela denotam maior sensibilidade aos movimentos da integração.

É nessa esteira que o presente artigo buscou focar a discussão a respeito do modelo vigente e seus reflexos frente ao processo de integração do MERCOSUL. Embora o intuito do bloco seja a formação de um mercado comum, como visto ao longo de todo o trabalho, muitos autores inferem que, para tornar sólido esse objetivo, necessária se faz a instauração de órgãos supranacionais a fim de enrijar as bases do bloco.

Contudo, qualquer que seja a mudança, não se pode olvidar que o processo será complexo, longo, podendo ser até mesmo oneroso. Assim, ao se falar em modificação da sistemática de integração essa deve ser realizada de forma gradual, levando-se em consideração aspectos como a formação histórica e constituição do MERCOSUL, bem como a estrutura organizacional de cada país membro.

Outrossim, o progresso do MERCOSUL necessita de uma estrutura jurídica eficaz, afastando-se dos entraves existentes e promovendo-se a harmonização da legislação, vinculando o Estado a partir de compromissos sólidos de cooperação, reciprocidade do princípio *pacta sunt servanda*.

Seja qual modelo adotado, intergovernamental, supranacional ou até mesmo uma terceira categoria mista, por exemplo, o que se deve ter por escopo é que não basta ter um sistema jurídico fortalecido sem a conjugação de ações políticas e de estratégias adotadas de forma coordenada.

Por fim, embora a evolução do MERCOSUL se mostre ainda incipiente e frágil, com desconfiças políticas e assimetrias econômicas entre os Estados-partes que inviabilizam a construção de uma integração jurídica, deve-se voltar os olhos para as raízes geradoras do processo, buscando-se a consolidação e não o retrocesso.

Referências

- ACCIOLY, Elizabeth. Mercosul & União Europeia: estrutura jurídico-institucional. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2004. P. 115
- ALMEIDA, Accioly Pinto de. O Ordenamento Jurídico da União Européia e do Mercosul. Disponível em: <https://goo.gl/g53fEP>. Acesso em 1 de ago 2017.
- ARAUJO, Nadia de. Direito Internacional Privado: teoria e prática brasileira. 5 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p. 416
- BAPTISTA, Luiz Olavo, O Mercosul após o Protocolo de Ouro Preto. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141996000200011. Acesso em: 2 de Agosto de 2017.
- BARBOSA, Rubens Antônio. O Mercosul e suas instituições. Boletim de Integração Latino-Americana, Brasília, n. 14, p. 1-2, jul./set. 1994. P.1.
- BARRA, Rodolfo Carlos. Derecho de La Integración y Mercosur . Ed.Ciências de La Adrnistracion. 1996. pág.32.
- BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro. Integração Regional e Direito Internacional: um estudo sobre as transformações na ordem Interna dos estados-membros de uma associação regional de integração econômica.
- BORGES, Antonio Carlos Pontes. O desafio do método intergovernamental no Mercosul. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3603, 13 maio 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24433>>. Acesso em: 12 ago. 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Art. 49, I, da Constituição Federal de 1988.
- BRASIL. Decreto n. 4982, 9 de Fevereiro de 2004. Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul. Brasília, DF.
- BRASIL. DECRETO Nº 350, de 21 DE NOVEMBRO DE 1991. Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, Brasília, DF.
- BRASIL. Decreto. nº 1.901, de 09 de Maio de 1996. Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL - Protocolo de Ouro Preto. Artigo 1º. Brasília, DF.
- DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. JÚNIOR, Augusto Jaeger. Por uma teoria jurídica da integração regional: a inter-relação direito interno, direito internacional público e direito da integração. Revista de Direito Internacional, Brasília, v.12, n. 2, 2015.
- ENGELMANN, Beatriz. Mercosul: os desafios constitucionais do processo de integração Regional. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/16106-16107-1-PB.pdf>. Acesso em 2 set. 2017.
- ESPINOSA-LLOVERAS. Dr. Agustín. ALGUMAS REFLEXÕES POR OCASIÃO DOS 10 ANOS DO MERCOSUL. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, v. 21, Março/2002
- FONTOURA, Jorge. Limites constitucionais a parlamentos regionais e à supranacionalidade. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 40, n. 159, jul./ set. 2003.
- _____. Limites Constitucionais a Parlamentos Regionais e à Supranacionalidade. Brasília: Revista de Informação Legislativa, publicada pela Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, 2003.

- FURLAN, FERNANDO DE MAGALHÃES. A SUPRANACIONALIDADE NO MERCOSUL. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 15 – jan./jun. 2010. Disponível em: [http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-15/RBDC-15-091-Fernando_de_Magalhaes_Furlan_\(Supranacionalidade_no_Mercosul\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-15/RBDC-15-091-Fernando_de_Magalhaes_Furlan_(Supranacionalidade_no_Mercosul).pdf). Acesso em 2 set. 2017
- GOMES, Eduardo Biacchi. Controle de convencionalidade nos processos de integração: democracia e MERCOSUL: a construção de uma tese. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 231-245, abr./jun. 2013.
- HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Organizações internacionais: História e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- IENSUE, Geziela; COIMBRA, Luciani. Cooperação Jurídica Internacional e Direitos Humanos: para além da interação rumo à harmonização. São Paulo: Thesis Juris - RTJ, v. 4, n. 3, pp. 521-553, set.-dez., 2015.
- KEGEL, Patrícia Luíza; AMAL, Mohamed. Instituições, Direito e Soberania: a efetividade jurídica nos processos de integração regional nos exemplos da União Européia e do Mercosul. Rev. bras. polít. int. vol.52 no.1 Brasília Jan./June, 2009
- KERBER, G. Constituições dos Estados-Membros do Mercosul e o instituto na supranacionalidade. Revista Prolegómenos: 2003, Derechos y Valores, 16, 32.
- LAMBERT, Jean- Marie. Curso de Direito Internacional Público: O MERCOSUL em questão. Goiânia: Kelps, 2002.
- LEQUESNE, Christian. Como pensar a União Européia? SMOUTS, Marie Claude. As novas relações internacionais: teoria e prática. Brasília: Ed. UnB, 2004.
- LOCATELI, Cláudia Cinara. Mercosul: adoção do modelo supranacional. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 53, 1 jan. 2002. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2486>>. Acesso em: 3 set. 2017.
- MARIANO, Karina L. P. e MARIANO, Marcelo P. As Teorias da Integração Regional e os Estados Subnacionais. Impulso: Piracicaba, v. 13, n. 31, 2002.
- MATA DIZ, Jamile B.; MARTINS, Thiago Penido. Por uma reinterpretação dos elementos do Estado a partir da criação e consolidação dos processos de integração regional. In: Direito Internacional. RAIZER, Valeska; Del’Olmo, Florisbal. XXIII Congresso do CONPEDI. Aracaju, junho 2015.
- NASCIMENTO, Cláudia Lyra. O dilema da incorporação das normas do Mercosul no ordenamento jurídico brasileiro. Brasília a. 43 n. 172 out./dez. 2006
- PALLARES, Beatriz y AGUZIN, Luiz. El régimen de incorporación de los tratados en el derecho interno. Congreso Internacional de Cultura y Sistemas jurídicos comparados. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 2004, p. 23, disponible em <http://www.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2004/0902/mesa3/76s.pdf>, acesso em 2 set 2017.
- RAYMUNDO. Lecine S. Moreira. SUPRANACIONALIDADE E INTERGOVERNABILIDADE: uma nova concepção de soberania estatal em face dos processos de integração na União Européia e no Mercosul. Revista da FARN, Natal, v.2, n.2, p. 149 -174 , jan./jul. 2003
- SAIBA MAIS SOBRE O MERCOSUL. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br>. Acesso em 2 de set 2017.
- SALDANHA, Jânia Maria Lopes. Cooperação Jurisdicional. Reenvio prejudicial: uma mecanismo de direito processual a serviço do direito comunitário. Perspectiva para sua adoção no Mercosul. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SAVID-BAS, Luis I. Los actos obligatorios de los órganos del MERCOSUR, los sistemas constitucionales y la división republicana de poderes. In: Chile y el MERCOSUR en América Latina. IRIGOIN BARRENNE, Jeannete (coord.). Santiago: Ed. Jurídica de Chile, 1999.

SILVA, Stefanie, TOLFO, Andrea. A Estrutura Jurídica Da União Europeia e do Mercosul: Supranacional e Intergovernamental. Disponível em: <http://trabalhos.congrega.urcamp.edu.br/index.php/mic/article/view/98>. Acesso em: 2 set. 2017.

SOARES, Esther Bueno. MERCOSUL: desenvolvimento histórico. São Paulo: Oliveira Mendes, 1997.

STELZER, Joana. Integração Europeia: dimensão supranacional. Florianópolis: Dissertação em Mestrado em Direito UFSC, 1998.

_____. União Europeia e supranacionalidade. Desafio ou realidade. Curitiba: Juruá, 2000.

SZUCKI, Angélica Saraiva. A inércia institucional nos processos de integração regional – o método Path Dependence aplicado aos casos da União Europeia e do Mercosul. Debater a Europa. Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE. N. 16 jan/jun 2017 – Semestral. ISSN 16476336

TRINDADE, Otávio Augusto Drummond Cançado. O MERCOSUL no Direito Brasileiro: incorporação de normas de segurança jurídica. Belo Horizonte: DelRey, 2006.

VIÉGAS, Iram de Jesus Alves. A internalização de normas do Mercosul no ordenamento jurídico brasileiro. 2008.

CUBA RECIBE A OBAMA EN 2016: A REAPROXIMAÇÃO DIPLOMÁTICA ENTRE ESTADOS UNIDOS E CUBA NA PERSPECTIVA DA TELESUR

Domingos Alves de Almeida

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar e discutir a cobertura da emissora de televisão teleSUR, sobre a reaproximação diplomática entre Estados Unidos e Cuba, a partir da visita do Presidente estadunidense, Barack Obama, a Cuba, em 20 de março de 2016. Na fundamentação teórica recorreremos às contribuições de Robert Putnam (2008), Lisboa (2016), Fiori (2016), Borón (2016), Domínguez Guadarrama (2015) e outros. Utilizamos os aportes da metodologia qualitativa, através do método da Análise de Discurso (AD) de orientação francesa, na perspectiva de Eni Orlandi (2006-2010), além da pesquisa bibliográfica e documental. A partir da análise da cobertura da teleSUR, concluímos que a visita de Obama é tratada como uma vitória da revolução cubana e um fracasso das medidas restritivas do embargo norte-americano.

Introdução

No dia 20 de março de 2016, o então Presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, desembarcou em território cubano. É o primeiro chefe de Estado norte-americano a visitar o país caribenho, em 88 anos. O anterior tinha sido Calvin Coolidge em 1928, que foi a Havana para participar de Conferência Pan-Americana daquele ano. Desde então, houve a revolução cubana, que aconteceu em 1959, o alinhamento de Cuba com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), o embargo econômico, comercial e financeiro, iniciado em 1960, a Crise dos Mísseis em 1962.

Acontecimentos que fizeram com que Cuba e Estados Unidos rompessem relações e, mesmo a globalização, com toda a sua dinâmica de aprofundamento internacional da integração econômica, social, cultural e política, não conseguiu amenizar as duras políticas restritivas da maior economia do mundo para o único país latino-americano a fazer uma revolução socialista.

No entanto, a visita de Barack Obama representa um novo momento político para as duas nações americanas, e é resultado de um processo político conduzido, sobretudo, pelos países da América Latina, que se encontravam politicamente fortes e economicamente sólidos, e que pressionaram a diplomacia norte-americana a negociar com Havana, seja de forma direta ou em

organismos internacionais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e Organização das Nações Unidas (ONU).

Essa ação política resultou em desdobramentos significativos nas iniciativas de reaproximação diplomática, que foram iniciadas em 2014. Um passo crucial para pôr fim ao embargo econômico, comercial e financeiro que já dura mais de 50 anos, e reestabelecer em definitivo as relações entre Cuba e Estados Unidos.

Por mais de cinquenta anos os cubanos enfrentam inúmeras restrições resultantes desse embargo imposto pelos Estados Unidos a Cuba. Os esforços diplomáticos iniciados em 2014 ganharam amplo apoio da comunidade internacional no sentido de eliminar um dos últimos vestígios da Guerra Fria na América Latina. Antes de 2016, foi aprovada por 24 vezes na assembleia geral da Organização das Nações Unidas, a resolução apresentada por Cuba pedindo o fim do embargo econômico. Até 2015 houve variações nos votos pró e contra a reivindicação cubana, e o que prevaleceu foi o não dos EUA. O fato novo em 2016 foi a abstenção norte-americana.

Por representar um momento histórico para o mundo, mas principalmente para a América Latina, com atuação decisiva nesse contexto, a viagem de Barack Obama a Cuba teve grande repercussão na mídia regional. Abordando os diferentes aspectos do reatamento dos laços políticos, os meios de comunicação se encarregaram de dar o tom às narrativas que construíram a memória histórica do encontro de Obama com Raúl Castro.

Neste sentido, este trabalho tem como objeto de estudo a cobertura da emissora de televisão teleSUR, sobre a reaproximação diplomática entre Estados Unidos e Cuba, a partir da visita do Presidente estadunidense, Barack Obama, a Cuba, em 20 de março de 2016. Tomamos como universo da pesquisa a cobertura da teleSUR sobre a temática, realizada durante o ano de 2016, adotando como recorte o material jornalístico da emissora produzido durante o mês de março. Optamos por esse período por considerarmos o mais significativo de todo o processo político de reaproximação diplomática, cristalizado na ida de Barack Obama a Cuba. O objetivo do texto é analisar e discutir a cobertura da emissora para verificar quais foram as características das informações produzidas.

Como base epistêmica, no que concerne às relações internacionais, recorreremos as contribuições de Robert Putnam (2008) à análise de política externa, por meio de suas reflexões presentes na teorização dos Jogos de dois Níveis. Assim faremos, por entender que essa teorização possibilita, metodologicamente, uma análise sistemática dos aspectos da política externa, uma vez que leva em consideração em sua abordagem, tanto o nível nacional como o internacional de atuação dos Estados, destacando a relevância de outros diversos atores e interesses envolvidos, que exercem influência sobre a tomada de decisões dos Estados, a nível doméstico e externo.

Para tanto, utilizamos os aportes da metodologia qualitativa e o método da Análise de Discurso (AD) de orientação francesa, na perspectiva de Eni Orlandi (2006-2010), além da pesquisa bibliográfica e pesquisa documental.

Cuba e EUA: do rompimento à reaproximação diplomática

A Revolução Cubana, em 1959, que depôs o ditador Fulgencio Batista, e as políticas adotadas por Cuba, com a reforma agrária e a nacionalização de indústrias, “representavam uma ameaça direta ao poder político continental e mundial dos Estados Unidos, ao modelo hegemônico norte-americano” (BRAVO, 2015, p. 9).

Além disso, houve uma adesão cubana ao comunismo, e o estreitamento de vínculos de Havana com o Kremlin “se tornou um grave problema aos Estados Unidos. A aproximação do regime cubano com a União Soviética tornou a situação ainda mais delicada dentro dos quadros estratégicos da Guerra Fria” (BRAVO, 2015, p. 14).

La Revolución Cubana puso fin a tanto crimen e ignominia, y la reacción de sus predecesores en la Casa Blanca fue condenar a la isla rebelde por sus ansias de libertad y autodeterminación, por su lealtad al mandato histórico de José Martí. Hicieron de todo para acabar con la revolución, y todo les salió mal. Causaron miles de muertos y provocaron enormes daños y sufrimientos al pueblo cubano, con un bloqueo que si lo estimáramos en valores actuales equivaldría a dos Planes Marshall. Con uno bastó para la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial; con dos no lograron hundir a Cuba (BORÓN, 2016, p. 3).

Com a intensificação dos laços entre cubanos e soviéticos a partir de 1961, houve sucessivas investidas dos Estados Unidos para desestabilizar o governo de Fidel Castro. Isso fica mais evidente após mais de 1500 exilados cubanos treinados pela *Central Intelligence Agency* (CIA) tentarem invadir a Ilha pela Baía dos Porcos. A partir de então, o líder cubano adotou medidas para proteger o país de uma iminente invasão dos EUA. Para isso, iniciou uma forte militarização de Cuba.

No dia 15, aviões bombardearam o aeroporto de Santiago de Cuba e mais dois campos de pouso na capital: morreram 7 pessoas e houve 53 feridos. O objetivo era avariar a Força Aérea Cubana, pois no dia 17 mais de 1500 homens, treinados pela CIA na Guatemala, invadiram Praia Girón, na Baía dos Porcos. A resistência se deu pelas milícias formadas por Che Guevara e comandadas por Fidel Castro – Che, naquele momento, estava em Havana, para preservar a segurança da capital. As forças cubanas foram vitoriosas e foi nessa conjuntura que Fidel Castro declarou o caráter socialista da Revolução, em 16 de abril, quando, já informado dos planos da CIA, acusava os EUA da responsabilidade dos atentados no país (DOMINGOS, 2013, p. 84).

Essas graves agressões estadunidenses podem ter relação direta com o movimento que desencadeou a "Crise dos Mísseis" em 1962. Domingos (2013) chama atenção para os motivos que levaram à instalação dos mísseis soviéticos em Cuba. Segundo ele “o primeiro deles foi a necessidade da defesa de Cuba e de sua revolução socialista” (DOMINGOS, 2013, p. 88) principalmente contra os interesses norte-americanos.

“O segundo motivo foi restabelecer o equilíbrio estratégico do poder” (DOMINGOS, 2013, p. 88) entre as duas potências, uma vez que a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), não poderia ser ameaçada pelos Estados Unidos - que possuíam mísseis instalados na Turquia, Itália e Inglaterra - sem dar uma resposta de igual calibre, ou seja, era necessário “ser tão ameaçador quanto o seu inimigo”.

Como resposta à rebeldia cubana, os Estados Unidos impôs o embargo econômico, comercial e financeiro contra a Ilha. Entretanto, ao longo dos anos, o governo estadunidense perdeu o apoio internacional que tinha para manter o bloqueio. Washington foi derrotado por 24 vezes consecutivas em votações sobre o embargo a Cuba na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), desde 1992.

A perda considerável de apoio para manter as medidas restritivas fez o governo norte-americano reavaliar sua política para com o país caribenho. Em dezembro de 2014, ao anunciar o reestabelecimento diplomático entre os dois países, o Secretário de Estado John Kerry reconheceu o fracasso das medidas políticas e econômicas adotadas contra Cuba: “*quisimos aislar a Cuba, y los que terminamos aislados fuimos nosotros*”.

Ao mudar a política para Cuba, Obama reconheceu o óbvio. As restrições impostas à ilha são mais prejudiciais à população do que ao regime castrista. Por isso, negócios, investimentos e transações financeiras com Cuba serão facilitados, assim como a obtenção de equipamentos eletrônicos, o que certamente ampliará o acesso à internet no país caribenho, hoje precário (LIMA, 2014, p. 2).

Outro avanço histórico no sentido de pôr fim ao embargo norte-americano, foi a participação de Cuba na 7ª Cúpula das Américas¹, realizada no Panamá em abril de 2015. Na ocasião os líderes dos dois países sentaram-se a mesma mesa pela primeira vez, desde a ruptura das relações diplomáticas. Cabe destacar que essa reaproximação contou com o engajamento efetivo do Papa Francisco, quem defendeu a abertura desde que assumiu o pontificado.

¹ Trata-se do sétimo encontro entre os Presidentes dos países do continente Americano pertencentes à Organização dos Estados Americanos (OEA), ocorrido na Cidade do Panamá, capital do Panamá, que marcou a inédita presença do Presidente de Cuba, Raúl Castro. Cuba esteve ausente das demais cúpulas desde a década de 1960, devido ao embargo que o país sofria por parte dos Estados Unidos.

Política bilateral de Cuba e EUA

A América Latina vem passando por importantes transformações no cenário político, econômico e social nos últimos anos e, dessa forma, posicionando-se estrategicamente na geopolítica global. Nas duas últimas décadas, a emergência de políticos progressistas à presidência de diversos países da região, fortaleceu e/ou originou algumas iniciativas de integração regional que, de certa forma, acabou por reduzir a supremacia estadunidense sobre as nações latino-americanas. Esses processos integracionistas desencadearam também, movimentos políticos, para assegurar a inserção e plena participação dos países latinos no sistema internacional.

Um dos casos mais significativos desse movimento é o apoio dispensado a Cuba, país que desde o início dos anos 1960 sofre as consequências do embargo imposto pelos Estados Unidos, principalmente, por conta do seu processo revolucionário e do alinhamento político da Ilha com a URSS. Conforme explica Dominguez Guadarrama (2015, p. 64), no âmbito comercial, América Latina e Caribe “*se convirtieron, a partir de 2008, en el primer socio comercial de la Isla. En ese año representaron 52,5% del comercio total cubano, y para el 2010 se incrementó a 58,9%*”.

Desde a imposição do embargo, o país caribenho tem sido foco de debates com as mais distintas abordagens, como no âmbito político, diante de organismos internacionais como a ONU e a OEA. Recentemente, com a inserção de Cuba no sistema interamericano de forma plena, o país tem atravessado um processo significativo de mudanças internas, promovendo, por conseguinte, sua participação no mundo global e na economia internacional.

Entre as mudanças internas pelas quais a Ilha Caribenha passou está uma série de reformas feitas com o objetivo de atrair investidores externos. Segundo Honório e Mesquita (2015), essas reformas, inclusive, descaracterizam alguns aspectos do modelo de desenvolvimento do país socialista.

O ponto central dessas reformas baseia-se no entendimento do investimento externo como mecanismo de garantia da diversificação e atualização da economia cubana, e representa mudança substancial no modelo de desenvolvimento econômico e na estratégia internacional do país para o século XXI (HONÓRIO; MESQUITA, 2015, p. 1-2).

Nesse cenário de mudanças, além do apoio dos demais países da América Latina para pôr fim ao embargo econômico norte-americano, Cuba conta com a emergência da China à condição de potência e o interesse desse país pela região, bem como a perda gradativa de hegemonia hemisférica e global dos Estados Unidos.

O poder hegemônico norte-americano vem passando por metamorfoses desde a emergência da China, invasão no Oriente Médio, crises europeias, entre outros fatores. E, por isso, está buscando

meios seguros para manter e aumentar a sua rentabilidade e manutenção do poderio, considerando que o mesmo enfrenta também, um momento de deterioração de seu poder comercial, produtivo e militar.

La debilidad hegemónica de Estados Unidos, más la fortaleza que ha adquirido Cuba gracias a una América Latina y el Caribe boyante, han sido factores fundamentales para que Washington busque a todas luces recuperar terreno en la región, vía el mejoramiento de relaciones con La Habana, mientras da muestras de libertad de mercado y espacio a la propiedad privada (DOMÍNGUEZ GUADARRAMA, 2015, p. 82).

Outro ponto a se destacar nessa proposta de reaproximação entre os dois países é a posição estratégica de Cuba que, de acordo com Honório e Mesquita (2015, p. 01), está posicionada em uma região (Caribe) que é “eixo logístico-estratégico dos fluxos comerciais que envolvem as disputas inter-imperialistas entre China e Estados Unidos”.

Por sua parte, o papel da China na economia mundial atualmente é indiscutível. E, especificamente, no que diz respeito à relação comercial e econômica desse país com a América Latina nas últimas décadas, os números mostram que tem sido significativa, e que o país asiático está preenchendo o vazio estratégico deixado pelos EUA, conforme destaca Domínguez Guadarrama (2015):

El comercio entre América Latina y China se multiplicó por 22 entre 2000 y 2013, al pasar de 12 mil millones de dólares a casi 275 mil millones en 2013, mientras que el comercio de la región latinoamericana con el resto del mundo se multiplicó sólo por tres. Las exportaciones regionales a China se multiplicaron por 27 en los últimos 13 años, mientras que las importaciones se multiplicaron por 20. si bien la región en conjunto mantiene déficit comercial con el gigante asiático, lo cierto es que las expectativas para equilibrar dicha situación son prominentes, luego de los resultados del Primer Foro Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños-China, que se realizó en Beijing los días 8 y 9 de enero de 2015. En esa ocasión, se suscribió la Declaración de Beijing, se estableció el Foro Celac-China y se acordaron las bases de la cooperación entre las partes. China invertirá 250 mil millones de dólares en América Latina y el Caribe en el curso de los próximos diez años, mientras que el comercio alcanzará los 500 mil millones (DOMÍNGUEZ GUADARRAMA, 2015, p. 66-67).

Com as fortes investidas chinesas na região, os Estados Unidos que, nas últimas duas décadas tinha acumulado perda substancial de influência junto aos governos da América Latina, vêm buscado recuperar sua hegemonia, agora, ameaçada pelo gigante asiático. Um dos fatores que levaram a essa perda de poder, além da certa autonomia regional adquirida, é o fato desses países serem contrários a política segregacionista norte-americana em relação a Cuba. Por isso, nesse momento de realinhamento político e busca para reestabelecer sua supremacia, os EUA abre o diálogo sobre o embargo

econômico, comercial e financeiro, ponto que une os países latinos em prol de Cuba e os coloca contra a política estadunidense.

Desta perspectiva, o recente reatamento das relações diplomáticas dos EUA com Cuba, explícita e aprofunda esta disputa pela supremacia regional. Foi uma vitória política indiscutível de Cuba e da América Latina, e também, do “internacionalismo liberal” de Barack Obama, que luta para sobreviver ao seu atropelamento pelo ultraconservadorismo dos republicanos, e de muitos dos seus próprios partidários democratas. Mas ao mesmo tempo, esta reaproximação é inseparável da expansão econômica chinesa no Caribe e na América Central, e do anúncio do novo “Canal da Nicarágua”, com 278 km de extensão, bem maior e mais complexo do que o Canal do Panamá. (FIORI, 2015, p. 6)

No entanto, vale ressaltar que, mesmo com o reestabelecimento das relações diplomáticas entre os dois países, os entraves do embargo continuam. A decisão de suspender a política restritiva cabe ao parlamento estadunidense, dominado pela elite ultraconservadora desse país. Além disso, existe o lobby de cubanos dissidentes que incentivam as políticas norte-americanas de asfixia ao regime revolucionário cubano.

Política externa de Cuba e EUA em dois níveis

Para iniciarmos essa abordagem teórica, faz-se necessário destacar que existem diferenças acentuadas na dinâmica da Política Externa de Cuba e Estados Unidos. São dois países com sistemas políticos diferentes. Enquanto o país norte-americano é uma potência capitalista, o Estado cubano adota o sistema socialista. Essas características fazem com que ambos os países tenham políticas distintas de inserção internacional.

Mesmo no contexto de globalização política, em que há o aumento da atuação de outros atores internacionais nas relações entre países, em Cuba, onde se mantém “um governo altamente centralizado e marcado pela necessidade de unidade, que se estende às diversas organizações sociais, o Estado foi e pode ser considerado como o ator preponderante na integração do país ao sistema internacional” (SILVA, 2013, p. 94).

Robert Putnam (2010) justifica essa perspectiva na qual o Estado, a partir da instância executiva, assume a função protagonista na condução da Política Externa. Para ele, isso acontece porque “os poderes executivos centrais têm um papel especial na mediação das pressões domésticas e internacionais exatamente porque estão diretamente expostos a ambas as esferas” (PUTNAM, 2010, p. 151).

Celso Lafer (2000) explica que esse papel protagonista do Estado na Política Externa não exclui a participação de outros atores no processo e é indispensável, porque esse articula sua atuação como agente intermediador nas relações internas com a sociedade civil e externas com o mundo.

Apesar da multiplicidade de novos atores na cena internacional e do seu funcionamento em redes que são um dado da governança do espaço mundial, o Estado permanece como uma indispensável instância pública de intermediação. Instância interna de intermediação das instituições do Estado com a sociedade civil e instância externa de intermediação com o mundo, em função das especificidades que caracterizam os países e que explicam as distintas visões sobre as modalidades de sua inserção no sistema internacional (LAFER, 2000, p. 7).

Nesse sentido, entende-se que a inserção internacional dos Países leva em consideração os anseios dos atores internos. E esses interesses domésticos são manifestados em âmbito global através da Política Externa que, de acordo com Silva (2013), trata-se de um dos elementos de política internacional, em que o papel do Estado é preponderante. O autor complementa sua definição, afirmando que Política Externa “se refere ao conjunto de atividades políticas, mediante as quais cada Estado promove seus interesses perante os outros Estados, utilizando-se de diversos mecanismos e estratégias para alcançar os fins almejados” (SILVA, 2013, p. 95).

Lisboa (2016) reforça essa perspectiva e enfatiza que os delineamentos políticos das tomadas de decisões estatais voltadas para o âmbito internacional e considera, também, os agentes não governamentais.

A política externa, entendida como a parte da política geral, formada pelo conjunto de decisões e atuações mediante as quais se definem objetivos e se utilizam os meios de um Estado para gerar, modificar ou suspender suas relações com outros atores da sociedade internacional, é uma atividade que envolve tanto atores estatais como agentes não governamentais (LISBOA, 2016, p. 2).

Além disso, Putnam chama atenção para a dinâmica de atuação dos Estados na Política Internacional, em que articulam sua estrutura para mediar os interesses políticos tanto na instância interna quanto externa, de onde recebe diferentes demandas e que precisa responder, sempre buscando defender seus objetivos. Essa luta política nas negociações internacionais é denominada por Putnam (2010) como “Jogos de Dois Níveis”. E ele explica como funciona.

No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer

as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas (PUTNAM, 2010, p. 151).

Buscamos as contribuições de Putnam (2010, p. 149) por entender que essas oferecem subsídios consistentes "para entender-se como a diplomacia e a política doméstica interagem" e como os Estados, enquanto formuladores centrais dessas políticas, catalisam e respondem às pressões domésticas e internacionais.

Embora Putnam (2010) posicione a figura do negociador como central em sua teorização dos Jogos de Dois Níveis, para esta análise não colocamos a questão da negociação como o fator mais relevante, mas sim, a ligação entre as duas esferas (interna e externa) através e na importância do executivo.

O autor ressalta que é necessário enfatizar as lutas políticas para se entender os meandros domésticos da Política Externa e das relações internacionais. Essas lutas não advêm apenas dos funcionários do poder Executivo e dos arranjos institucionais, mas emanam, também dos partidos, das classes sociais, dos grupos de interesse, econômicos e não-econômicos, os legisladores, das eleições e até mesmo da opinião pública.

No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos (PUTNAM, 2010, p. 151).

O trabalho do Estado, ao assumir a função de negociador-chefe e tomador de decisões, é lutar para conciliar e satisfazer as demandas domésticas no âmbito internacional e atender os imperativos externos. Portanto, não possui perspectivas políticas independentes, age simplesmente como um "honesto intermediário", representando os interesses dos grupos internos que, em certa medida, são também, as suas reivindicações (PUTNAM, 2010).

Esse dinamismo de confluência de forças políticas no tabuleiro dos "Jogos de Dois Níveis" é visível no processo político discutido nesse trabalho e foi decisivo para elevar o nível das relações diplomáticas entre Estados Unidos e Cuba. Alguns fatores podem ser destacados como, no caso dos Estados Unidos, a eleição de Barack Obama em 2008, e de Cuba, a passagem do poder de Fidel Castro para Raúl Castro em 2009, (GAMA, 2015).

Barack Obama possui um perfil internacionalista e Raúl Castro, com tendências políticas menos radicais que seu irmão e antecessor, Fidel Castro, tem um espírito político mais moderado e se

demonstrou disposto à possibilidade de abertura de Cuba para a inserção na comunidade internacional globalizada.

Nesse processo, três fatores surgiram como determinantes, tanto em suas estruturas políticas internas, quanto na conjuntura regional, para que o retorno das relações entre Cuba e Estados Unidos fosse possível. O primeiro deles refere-se às transformações de natureza doméstica com as mudanças feitas na economia cubana. O segundo, um fator externo, refere-se à diplomacia da Santa Sé, através da Igreja Católica, centrada na figura do Papa Francisco e o terceiro fator, uma questão externa regional, foi a condição regional favorável, com a chegada ao poder de políticos alinhados à esquerda.

Vitórias eleitorais da esquerda latino-americana no Brasil, Bolívia, Argentina, Uruguai, Equador e Venezuela trouxeram novo ímpeto à normalização das relações com Cuba, tanto na OEA quanto nas recém-criadas UNASUL e ALBA. Investimentos brasileiros no governo Luiz Inácio Lula da Silva deram início à modernização do porto de Mariel – com potencial para se tornar um hub logístico transoceânico. Vale lembrar que o Brasil reatou relações diplomáticas com Cuba em 1986 (sob José Sarney) e iniciou investimentos na ilha no fim do século XX (sob Fernando Henrique Cardoso) (GAMA, 2015, p. 38).

Conforme aponta Gama (2015), a diplomacia latino-americana teve atuação expressiva no contexto da reaproximação entre Estados Unidos e Cuba. Sobre o papel desempenhado pelo corpo diplomático da Santa Sé, o autor destaca o engajamento da Igreja Católica Cubana, a partir, principalmente, do empenho do Papa Francisco. Gama (2015) traz alguns dos avanços práticos alcançados já nos primeiros meses do reatamento diplomático.

Com a participação decisiva do Papa Francisco I (argentino), Cuba sob Raúl Castro e os EUA de Obama (em seu segundo mandato) acordaram, no aniversário do Papa, 17 de Dezembro de 2014, normalizar suas relações diplomáticas. No ano seguinte, as embaixadas seriam reabertas e as restrições ao turismo, dramaticamente atenuadas (apenas no 1º semestre, cerca de 100 mil norte-americanos visitaram Cuba). Já modernizado, o porto de Mariel foi redefinido como uma Zona Especial de Exportação (ZEE), seguindo o modelo bem-sucedido das ZEE chinesas. Com atraso de 25 anos, a economia cubana se beneficia da ‘globalização’ (GAMA, 2015, p. 39).

Com as mudanças nas políticas domésticas promovidas tanto por Cuba quanto por Estados Unidos, que possibilitaram, no âmbito externo, o retorno dos laços diplomáticos, o Presidente norte-americano, Barack Obama, demonstrou habilidade em lidar com a situação, considerando que, com isso, ele jogou para a oposição republicana que controlava a Câmara e o Senado, a responsabilidade de decidir o fim das restrições econômicas (GAMA, 2015).

Nesse sentido, no âmbito doméstico, às vésperas do pleito presidencial de 2016, Obama desarmou a oposição republicana, que tem nos expatriados cubanos um eleitorado fiel, capaz de decidir eleições apertadas como a de 2000 (GAMA, 2015). Embora a vitória eleitoral nos Estados Unidos, em 2016, tenha sido republicana, este foi um fator político eleitoral de considerável relevância naquele contexto. A partir do exposto, é possível visualizar a materialidade da articulação política no tabuleiro dos Jogos de Dois Níveis propostos por Putnam (2010).

Cobertura da Telesur sobre a viagem de Obama a Cuba

O universo da pesquisa consta de 59 matérias de gêneros variados (notícias, notas, comentários e reportagens) sobre a reaproximação diplomática entre Estados Unidos e Cuba, veiculadas pela teleSUR durante o mês de março de 2016. Optamos por esse período por considerarmos o mais significativo de todo o processo político de reaproximação entre os dois países, que culminou com a ida de Barack Obama a Cuba no dia 20 de março do ano supracitado.

Tomamos como recorte as matérias que abordam especificamente os avanços do processo diplomático, materializado na visita de Obama. Essas somam 17, as quais estão dispostas na tabela abaixo. Todas as matérias analisadas foram baixadas do repositório de vídeos, hospedado no site da emissora teleSUR.

Tabela 01: Matéria da teleSUR sobre a visita de Obama a Cuba utilizadas na análise

Título	Data
Gramma: Cuba ratifica su voluntad de avanzar en relaciones con EE.UU	09/03/2016
A 20 años de la Ley Helms-Burton, el bloqueo de EE.UU. a Cuba continúa	12/03/2016
Obama: EE.UU. comienza un nuevo camino con Cuba	14/03/2016
Detalles del proceso de normalización de las relaciones Cuba-EE.UU.	15/03/2016
Historia de la ruptura diplomática entre Cuba y EE.UU.	16/03/2016
Pérez: Obama, obligado por la historia a restablecer relación con Cuba	16/03/2016
Cuba: ultiman detalles para la visita de Barack Obama	18/03/2016
EE.UU.: Obama rumbo a Cuba; marca nueva etapa bilateral con La Habana	20/03/2016
Desciende el Air Force One en el aeropuerto de La Habana	20/03/2016
Según encuestas los estadounidenses piden cese del bloqueo a Cuba	20/03/2016
Obama: Mi visita a Cuba es histórica y oportunidad de estrechar lazos	20/03/2016
Stella Calloni: Doble Moral, obstáculo en relaciones entre Cuba y EEUU	21/03/2016
Pdte. Raúl Castro reitera que se debe poner fin al bloqueo contra Cuba	21/03/2016
Rusia saluda acercamiento entre gobiernos de Cuba y EE.UU.	21/03/2016
EE.UU.: ciudadanos apoyan restablecimiento de relaciones con Cuba	21/03/2016
Obama reconoce soberanía e independencia de Cuba	22/03/2016
Canciller de Cuba realiza balance sobre la visita de Obama	29/03/2016

Elaboração do autor. Fonte: site da teleSUR, disponível em <https://videos.telesurtv.net>

Para efetivar a análise de discurso da teleSUR sobre a reaproximação de Cuba e Estados Unidos, buscamos, inicialmente, identificar a formação discursiva articulada pela emissora, em torno do assunto. A formação discursiva “se define como aquilo que em uma formação ideológica dada – ou seja, a partir de uma posição dada em uma conjuntura sócio-histórica dada – determina o que pode e deve ser dito” (ORLANDI, 2010, p. 43).

Ainda segundo Orlandi (2010), a formação discursiva “permite compreender o processo de produção dos sentidos, a sua relação com a ideologia e também dá ao analista a possibilidade de estabelecer regularidades no funcionamento do discurso” (ORLANDI, 2010, p. 43). Nesse aspecto, os aportes da Teoria Construcionista contribuem para a compreensão do aparato que funciona em volta da ação noticiosa, ao nos possibilitar entender ““por que é que as notícias são como são (e não são de outra maneira)?”, “por que temos as notícias que temos (e não temos outras notícias)?”, “como circula a notícia e que efeitos gera?”” (SOUSA, 2002, p. 01).

Para seguir adiante com a análise, é necessário ressaltar que, nesse processo, a teleSUR é parte interessada, não apenas por ser um agente político latino-americano, formador de opinião, interessado em construir uma esfera pública à esquerda, em defesa de Cuba, mas também, por ser um conglomerado midiático, do qual o estado cubano é sócio.

A partir da averiguação e análise prévia das notícias da teleSUR que compõem o *corpus* dessa pesquisa, verificamos que ela articula um conjunto de fatores que direciona para uma formação discursiva que a coloca na posição de entusiasta e defensora do processo diplomático, bem como questionadora e contrária ao embarco econômico, comercial e financeiro mantido pelos Estados Unidos contra a Ilha caribenha.

Assim, identificamos duas formações discursivas a partir da visualização do material telejornalístico tocante à temática, veiculado pela emissora. São elas: I) Fracasso das políticas restritivas norte-americanas e o consenso pelo fim do embargo norte-americano; II) Vitória da soberania do povo Cubano e a ilegalidade da Base Naval de Guantánamo. A seguir apresentamos as estratégias jornalísticas da teleSUR para articular esses discursos.

I) Fracasso das políticas restritivas norte-americanas e o consenso pelo fim do embargo norte-americano

Para essa formação discursiva, a teleSUR traz o contexto histórico do bloqueio, destacando os 20 anos da *Ley Helms-Burton*, assinada em 12 de março de 1996, pelo então presidente dos Estados Unidos, Bill Clinton. A lei internacionalizava e endurecia o bloqueio a Cuba, estabelecido por Washington desde 1962. Como marca de seu posicionamento a respeito do bloqueio, a TV afirma que o cerco financeiro e a internacionalização do bloqueio têm como objetivo asfixiar o povo cubano,

considerando que os mais de 50 anos de embargo são marcados por perdas de mais de USD 100 bilhões para Cuba.

Como notamos, a teleSUR procura dimensionar financeiramente as perdas de Cuba, destacando que a restrição tem impedido maiores desenvolvimentos em áreas importantes para o país, mas ressalta que, apesar disso, a ilha tem conseguido reconhecimento mundial em áreas como saúde e Educação. Cuba foi o único país da América Latina a cumprir as metas da educação da Organização das Nações Unidas. Além disso, a emissora destaca o discurso do Presidente norte-americano, Barack Obama, em que ele admite o fracasso das medidas hostis da Casa Branca para Cuba.

No trecho de um discurso de Obama feito antes da ida a Cuba, veiculado pela teleSUR, o mandatário afirma esperar que sua visita à Ilha caribenha, “*la primera de un presidente estadounidense en 90 años*”, ajude a impulsar o restabelecimento das relações diplomáticas entre ambos países e que marcava o início de um novo ciclo de relações bilaterais.

Entretanto, mesmo com todas as demonstrações de avanços da diplomacia dos dois países, a teleSUR ressalta que, embora Obama demonstre interesse em solucionar o problema, alguns de seus gestos são contraditórios. Entre 2009 e 2016, por exemplo, o país aplicou 49 multas a países ou instituições que colaboraram com Cuba, somando mais de 14 bilhões de dólares. Outro destaque na cobertura da TV é a derrota dos EUA na Assembleia Geral da ONU pela 24ª vez em 2015. Esse fato leva a emissora a afirmar que o mundo reprova o bloqueio e retorna a Cuba parte da solidariedade que esse país tem tido com diversos países, em momento de adversidade, desde o início da revolução.

É feito também, um retrospecto do processo de normalização das relações diplomáticas. Primeiro a teleSUR enfatiza que se deve, em partes, ao fracasso da política ingerencista norte-americana contra a Ilha, para em seguida, continuar explicando que em 2015 foram retomadas as conversações de alto nível entre Washington e Havana. A partir de então, começaram as visitas de empresários, políticos, celebridades e acadêmicos a Cuba.

Também ganha espaço na cobertura da TV, a participação de Cuba na VII Cúpula das Américas a convite dos países latino-americanos. Na ocasião houve o primeiro encontro de diálogo entre Obama e Raúl Castro. Durante o evento foi efetivada uma velha reclamação da comunidade internacional aos EUA, a retirada de Cuba da lista de países patrocinadores do terrorismo.

Aqui é importante destacar que a teleSUR enfatiza o apoio dos países da América Latina dispensado a Cuba, como decisivo para o fortalecimento do processo diplomático. Como parte dos avanços, a emissora destaca a reabertura das embaixadas nos dois países, acordos de cooperação bilateral como, por exemplo, o convênio de aviação civil, que permitiu 110 voos comerciais entre território estadunidense e cubano, o reestabelecimento do Correio Postal, acordos de proteção do meio ambiente e áreas marinhas e para melhorar a segurança da navegação marinha.

Para construir seu discurso a TV buscou algumas fontes externas ao seu quadro de profissionais, como o diretor do jornal diário equatoriano, *El Telégrafo*, Orlando Pérez, que em sua aparição explicou que Barack Obama estava sendo empurrado pela história e ao mesmo tempo pressionado pelas forças da direita de seu país, a respeito da política sobre Cuba. Complementando as falas de Pérez, a teleSUR apresenta dados de uma pesquisa feita nos Estados Unidos que mostra que de cada três estadunidenses (60%) estão a favor do levantamento do bloqueio de seu país contra Cuba. Mesmo percentual dos que querem que se normalizem as relações bilaterais.

A teleSUR informou ainda, que a Rússia saudou a aproximação de Cuba e Estados Unidos. O porta voz da Presidência russa, Dimitri Peskov, ressaltou as boas relações existentes há décadas de Moscou com Havana. *“Estamos interesados en que Cuba, un país amigo de Rusia, mantenga buenas relaciones con todos sus vecinos y en primer lugar, con Estados Unidos”*.

Em uma das falas do presidente de Cuba, Raúl Castro, destacado pela TV, ele ratifica a disposição da revolução de avançar na normalização das relações diplomáticas, mas reitera que o levantamento do bloqueio econômico é indispensável para consolidar os passos já andados. Enquanto Obama, em visita à sede da embaixada estadunidense em Havana, afirmou que sua estada em Cuba *“es una visita histórica y una excelente oportunidad para mejorar las relaciones directamente con el pueblo cubano; lograr acuerdos, forjar lazos comerciales, construir nuevos vínculos entre ambos pueblos”*.

Para finalizar essa perspectiva discursiva trazemos os enfoques da teleSUR ao balanço feito pelo chanceler de Cuba, Bruno Rodríguez, da visita do presidente dos Estados Unidos, Barack Obama ao país. Para o diplomata *“el levantamiento del bloqueo debe ser un acto unilateral de Estados Unidos, porque así fue impuesto”*. Sobre as eleições nos Estados Unidos: *“afortunadamente yo voto en Cuba, pero miraré la campaña [de EUA] con aprehensión”*. E a relação bilateral: *“es Cuba el único destino al que se prohíbe viajar a los ciudadanos estadounidenses”*.

II) Vitória da soberania do povo Cubano e a ilegalidade da Base Naval de Guantánamo

Durante toda a cobertura da teleSUR fica evidente sua oposição ao bloqueio norte-americano, bem como, à presença do país em território cubano, através da Base Naval de Guantánamo, área que Cuba reclama a devolução. No dia 09 de março a emissora destacou o editorial do jornal *Granma*, órgão oficial do Comitê Central do Partido Comunista de Cuba, sobre a visita ao país do presidente Barack Obama. Dentre os destaques está o reclame por Guantánamo.

Otros asuntos que son lesivos a la soberanía cubana también tendrán que ser resueltos para poder alcanzar relaciones normales entre los dos países. El territorio ocupado por la Base Naval de los Estados Unidos en Guantánamo, en contra de la voluntad de nuestro gobierno y pueblo, tiene que ser devuelto a

Cuba, cumpliendo el deseo unánime de los cubanos desde hace más de cien años (GRANMA, 2016, p. 04).

Ainda de acordo com os trechos do editorial frisados pela TV, o governo cubano ratifica sua vontade de avançar nas relações com Estados Unidos sobre a base da observância dos princípios e propósitos da Carta das Nações Unidas e dos princípios da Proclamação da América Latina e Caribe como Zona de Paz. É com esse entusiasmo que a teleSUR conduz o assunto, ressaltando que Cuba está disposta a construir novas relações com os EUA, mas sob as bases do respeito, igualdade e reciprocidade.

Direto da redação da emissora em Havana, a jornalista Fabíola López informa sobre a mobilização de Cuba para receber o presidente norte-americano, e que ele encontrará um país soberano e revolucionário, de um povo heroico e resistente que dispensa boa vontade para com os Estados Unidos. Frisa também, as declarações feitas pelo mandatário estadunidense em que reconhece a legitimidade do governo cubano.

Obama viajou a Cuba acompanhado de familiares e de uma comitiva formada por políticos e empresários. A teleSUR posicionou uma equipe de reportagem no aeroporto de Washington para acompanhar o embarque e partida do mandatário a Havana. A ida de empresários na comitiva presidencial é uma sinalização positiva ao mercado de produção e consumo cubano. A chegada dos norte-americanos ao aeroporto José Martí foi acompanhada por um grande número de veículos de comunicação, inclusive estadunidenses, que trataram o momento com um acontecimento histórico.

E mais uma vez, a teleSUR frisa que Cuba não abre mão de sua soberania e para isso, conta com o apoio da população. Enfatiza também, que o governo de Havana enfrenta a oposição do *lobby* de Miami, exílio de dissidentes cubanos, informando que esses vociferam contra a revolução porque são movidos por dinheiro, mas que a história os está deixando de lado. Posteriormente, reforça que o ponto de interesse de Obama é normalizar laços comerciais e culturais com a Ilha.

Dentre as fontes buscadas pela emissora para analisar o momento político, está a jornalista, especialista em política internacional e escritora Argentina, Stella Calloni, que fala sobre a postura mostrada pelo “*gobierno revolucionario*” na jornada diplomática. A especialista que é entrevistada por telefone desde Buenos Aires, explica que Obama se mostra surpreso com volume da recepção oferecida aos Estados Unidos por um povo que era considerado inimigo. E ressalta outros pontos, como a capacidade de diálogos que Cuba tem demonstrado, caracterizando como auto-determinação dos povos cubanos; a manifestação de uma soberania consolidada como resposta às restrições do embargo; as importantes conquistas dos últimos anos em Cuba. E finaliza criticando a ingerência dos EUA nos países latino-americanos.

A teleSUR realiza sua cobertura ressaltando que a visita de Obama demandou dele uma extensa jornada de trabalho em Cuba. Durante o segundo em no país, o mandatário prestou homenagem ao

herói nacional José Martí. Esse fato, juntamente com as fotografias feitas do presidente norte-americano com a imagem de Che Guevara ao fundo, foi classificado pela emissora como “imagens impensadas”. Não por se tratar de um erro, mas por ser algo com forte simbolismo político e ideológico.

Ainda segundo a TV, pela primeira vez em duzentos anos, Washington reconhece a soberania e a independência da ilha. Em reunião com o mandatário estadunidense, Raúl Castro pediu a devolução do território de Guantánamo e o levantamento do bloqueio econômico para poder normalizar as relações bilaterais. E o povo cubano seguiu com expectativa cada palavra proferida pelo presidente Obama na Ilha.

Conclusões

Os acontecimentos políticos nos EUA, posteriores a visita de Obama a Cuba, foram acompanhados com apreensão pelos defensores do fim do embargo econômico e da reaproximação diplomática entre ambos países. A eleição do ultraconservador republicano, Donald Trump, para a Casa Branca, deixou incerto o futuro das negociações e ameaça, inclusive, os avanços já alcançados pela diplomacia cubana e norte-americana.

Em novembro, depois de ter sido eleito Presidente, Donald Trump disse que poderia cancelar as medidas adotadas durante o governo de Barack Obama com relação a Cuba se o governo da Ilha não se dispusesse a negociar "um acordo melhor". Dias antes (25 de novembro de 2016), em reação à morte de Fidel Castro, Trump qualificou o líder cubano como "brutal ditador" e prometeu que seu governo faria "o possível para assegurar que o povo de Cuba possa finalmente iniciar seu caminho rumo à prosperidade e liberdade".

No dia 03 de fevereiro de 2017, o então porta-voz da Casa Branca, Sean Spicer, disse durante uma coletiva de imprensa que o Governo norte-americano estava fazendo uma revisão completa de todas as políticas dos EUA em relação a Cuba, com foco em suas políticas de direitos humanos. Esse foi o primeiro pronunciamento oficial do novo governo com relação a Cuba, desde que Trump assumiu a presidência em 20 de janeiro. No entanto, o porta-voz não deu mais detalhes sobre as medidas que o Presidente pretendia adotar.

Em 16 de junho, o mandatário estadunidense anunciou uma revisão e possível cancelamento do acordo articulado por Barack Obama e Raúl Castro. De imediato foram aumentadas as restrições para viagens de americanos a Cuba e para fazer negócios com empresas controladas pelas forças armadas cubanas, que controlam mais de 60% do mercado do país.

No que trata especificamente da visita de Obama a Cuba, destacamos alguns pontos importantes dessa análise. O primeiro deles é que há um claro direcionamento no discurso da teleSUR

em defesa dos interesses cubanos. Essa constatação fica evidente quando se verifica as fontes buscadas e as falas que ganharam atenção na cobertura da emissora. O segundo ponto trata da função dada aos países da América Latina, como atores relevantes do processo em curso. A TV busca sustentar sua perspectiva jornalística em dados concretos como, por exemplo, ao apresentar os números financeiros que mostram o quão prejudicial é o bloqueio para os povos cubanos. Ademais disso, destaca o apoio de 60% dos norte-americanos ao fim do bloqueio e ao reatamento diplomático.

O terceiro ponto da cobertura da teleSUR e, talvez o mais contundente deles, trata da forma soberana como Cuba conduziu todo o processo de conversação, articulação da visita e a recepção do presidente norte-americano em solo cubano. A emissora deixa transparecer a todo o momento que Cuba é o agente principal e condutor do processo. E faz sem abrir mão de suas soberania e convicções políticas revolucionárias.

Entendemos que a cobertura da teleSUR não reduz a atitude dos norte-americanos de ir até a Ilha, mas a coloca em condições menos prestigiada em relação ao protagonismo de Cuba, que resistiu por mais de 50 anos as mais brutais agressões praticadas pelos Estados Unidos que, através de medidas restritivas, buscaram desestabilizar o país e extinguir o projeto social representado pela Revolução de 1959.

Em nenhum momento, o recebimento do mandatário estadunidense transparece no jornalismo da teleSUR como um ato de submissão de Cuba. E de fato, não é, pelo contrário, o discurso de Obama anunciando o reestabelecimento das relações entre os dois países em 2014, em que admite que a política de isolamento fracassou, é a maior demonstração concreta dessa inversão de papéis.

Cuba não representa uma ameaça real aos EUA nem à conjuntura internacional, o que sempre incomodou os vizinhos nortistas foi o fato de o país não se curvar diante dos interesses estadunidenses, tampouco aceitar o intervencionismo crônico com que a Casa Branca lida com os países latino-americanos. Essa reaproximação também pode ser vista, sem dúvidas, como um triunfo da Revolução Cubana e vitória da diplomacia da América Latina e Caribe sobre as atitudes imperialistas na região.

Ao ir ao país de Fidel, Obama fez parte da sua obrigação como chefe de Estado. Reconhecer os erros de seu país e adotar medidas para tentar amenizar a dívida histórica com os cubanos é apenas uma pequena porcentagem do que se deve fazer. Isolado internacionalmente e sem apoio para seguir sufocando Cuba, o mandatário cumpriu com o que lhe restava.

Há uma compreensão por parte dos cubanos, e visibilizada pela teleSUR, de que a atitude dos EUA não significa a renúncia ao seu objetivo maior de subjugar Cuba a seus caprichos. Na verdade, o que existe é uma mudança de métodos e de ferramentas para conseguir derrotar o Governo cubano e mudar o sistema político do país. É uma experimentação para testar a profundidade e concretude dos pilares da revolução cubana.

Nesse processo de reaproximação diplomática, é possível notar a materialidade da perspectiva teórica dos Jogos de dois Níveis de Putnam, em dois planos que se complementam e são interdependentes, o nacional como o internacional, que contam com a presença de outros diversos atores e interesses envolvidos, que exercem influência sobre a tomada de decisões dos Estados, a nível doméstico e externo.

No primeiro nível, o nacional, estão os atores internos de EUA e Cuba, catalisando forças pró ou contra a reatuação dos laços diplomáticos. Entre esses atores, conforme podemos identificar na cobertura da emissora, estão legisladores, empresários, que viajaram com Obama à Ilha, a população civil que se organiza para pressionar seus representantes no poder, e o próprio executivo.

Um caso específico que podemos mencionar e que sempre surge nas discussões acerca das relações políticas de Cuba e Estados Unidos, é a dissidência cubana de Miami. Um forte grupo político, opositor ao regime revolucionário de Cuba, com representantes no congresso norte-americano, e que possui significativo poder de influência nas tomadas de decisões quando se trata da temática aqui discutida.

No segundo plano de atuação, de nível internacional, estão os atores externos que pressionam as tomadas de decisões dos estados nacionais tanto a nível externo, quanto doméstico. Na cobertura da teleSUR os principais atores que ganham destaque por suas atuações nos avanços diplomáticos são: Barack Obama, Raúl Castro, os chefes e as chefes de estados da América Latina, a ONU e até o chefe da Santa Sé, Papa Francisco.

No entanto, na condução direta da política diplomática de reaproximação entre Cuba e Estados Unido, há a prevalência da figura do executivo, no caso, Obama e Castro. Os demais atores que participam da articulação, como o chanceler cubano, Bruno Rodríguez, o secretário de estado estadunidense, John Kerry, entre outros, aparecem nas narrativas da TV em perspectiva secundária. Nesse sentido, é possível visualizar a consonância entre a teorização de Putnam e o processo de reabertura política entre os dois países.

Referências

BORÓN, A. Obama viaja a Cuba: consejos para disfrutar de su estadía. Florianópolis, 2016. Disponível em: <https://iela.ufsc.br/noticia/obama-viaja-cuba-consejos-para-disfrutar-de-su-estadia>. Acessado em: 10 jun 2016.

BRAVO, J. S. A política internacional e a Crise dos Mísseis: 13 dias sob o terror nuclear. NOVAS FRONTEIRAS: Revista Acadêmica de Relações Internacionais da ESPM-Sul, São Paulo, v.2 n.1, Jan-Jun, 2015.

DOMINGOS, C. S. M. 50 anos da Crise dos Mísseis: horror nuclear em tempos presentes. *Historiae*, v. 4, n. 2: 79-90. Rio Grande do Sul, 2013.

DOMÍNGUEZ GUADARRAMA, Ricardo. Cuba y Estados Unidos: el largo proceso del reconocimiento Latinoamérica. *Revista de Estudios Latinoamericanos do Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe*. N. 60, p. 53-92. Distrito Federal, México, 2015.

FIORI, José Luís. Geografia e estratégia: A reaproximação entre Cuba e os EUA contém um paradoxo e uma lição geopolítica, sobretudo para os países que se propõem subir na escada internacional do poder. *Carta Maior*, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?%2FColuna%2FGeografia-e-estrategia%2F32513>. Acessado em 10 nov 2016.

GAMA, C. F. P. S. A abertura de Cuba e transformações da ordem internacional. *Em Debate*, Belo Horizonte, v.7, n.4, p.34-41, set. 2015.

HONÓRIO, K; MESQUITA, L. A nova política externa cubana. *Carta Capital*. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/a-nova-politica-externa-cubana-5279.html>. Acessado em 10 nov 2016.

LAFER, C. A diplomacia globalizada. *Valor econômico*, 11-13 set. 2000.

LIMA, J. A. Cuba: uma jogada magistral de Obama. *Revista Carta Capital*. Rio de Janeiro: Ed. Confiança, 2016. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/internacional/cuba-uma-jogada-magistral-de-obama-8105.html>.

LISBOA, M. T. Atores Sociais na Política Externa Chilena: o Caso da Aliança do Pacífico. *Conjuntura Global*, Curitiba, vol. 5 n. 1, p. 131-151, jan./abr., 2016.

ORLANDI, E. *Análise de Discurso: Princípios & Procedimentos*. São Paulo: Pontes Editores, 2010.

PUTNAM, R. D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos Jogos de Dois Níveis. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010.

SILVA, M. A. Revolução e política externa: os fundamentos e tensões da Política Externa de Cuba. *Cordis. Revoluções, cultura e política na América Latina*, São Paulo, n. 11, p. 91-126, jul./dez. 2013.

Reportagens analisadas

Gramma: Cuba ratifica su voluntad de avanzar en relaciones con EE.UU. (9 de marzo de 2016). Disponível em: <https://videos.telesurtv.net/video/518368/gramma-cuba-ratifica-su-voluntad-de-avanzar-en-relaciones-con-eeuu/>. Acessado em 10 nov 2016.

A 20 años de la Ley Helms-Burton, el bloqueo de EE.UU. a Cuba continua (12 de marzo de 2016). Disponível em: <https://videos.telesurtv.net/video/519944/a-20-anos-de-la-ley-helms-burton-el-bloqueo-de-eeuu-a-cuba-continua/>. Acessado em 10 nov 2016.

Obama: EE.UU. comienza un nuevo camino con Cuba (14 de marzo de 2016). Disponível em: <https://videos.telesurtv.net/video/520498/obama-eeuu-comienza-un-nuevo-camino-con-cuba/>. Acessado em 10 nov 2016.

Detalles del proceso de normalización de las relaciones Cuba-EE.UU. (15 de marzo de 2016). Disponível em: <https://videos.telesurtv.net/video/521031/detalles-del-proceso-de-normalizacion-de-las-relaciones-cuba-eeuu/>. Acessado em 10 nov 2016.

Pérez: Obama, obligado por la historia a restablecer relación con Cuba (16 de marzo de 2016). Disponível em: <https://videos.telesurtv.net/video/521639/perez-obama-obligado-por-la-historia-a-restablecer-relacion-con-cuba/>. Acessado em 10 nov 2016.

Historia de la ruptura diplomática entre Cuba y EE.UU. (16 de marzo de 2016). Disponível em: <https://videos.telesurtv.net/video/521633/historia-de-la-ruptura-diplomatica-entre-cuba-y-eeuu/>. Acessado em 10 nov 2016.

Cuba: ultiman detalles para la visita de Barack Obama (18 de marzo de 2016). Disponível em: <https://videos.telesurtv.net/video/522463/cuba-ultiman-detalles-para-la-visita-de-barack-obama/>. Acessado em 10 nov 2016.

Desciende el Air Force One en el aeropuerto de La Habana (20 de marzo de 2016). Disponível em: <https://videos.telesurtv.net/video/523006/desciende-el-air-force-one-en-el-aeropuerto-de-la-habana/>. Acessado em 10 nov 2016.

EE.UU.: Obama rumbo a Cuba; marca nueva etapa bilateral con La Habana (20 de marzo de 2016). Disponível em: <https://videos.telesurtv.net/video/522970/eeuu-obama-rumbo-a-cuba-marca-nueva-etapa-bilateral-con-la-habana/>. Acessado em 10 nov 2016.

Según encuestas los estadounidenses piden cese del bloqueo a Cuba (20 de marzo de 2016). Disponível em: <https://videos.telesurtv.net/video/523049/segun-encuestas-los-estadounidenses-piden-cese-del-bloqueo-a-cuba/>. Acessado em 10 nov 2016.

Obama: Mi visita a Cuba es histórica y oportunidad de estrechar lazos (20 de marzo de 2016). Disponível em: <https://videos.telesurtv.net/video/523082/obama-mi-visita-a-cuba-es-historica-y-oportunidad-de-estrechar-lazos/>. Acessado em 10 nov 2016.

Stella Calloni: Doble Moral, obstáculo en relaciones entre Cuba y EEUU (21 de marzo de 2016). Disponível em: <https://videos.telesurtv.net/video/523349/stella-calloni-doble-moral-obstaculo-en-relaciones-entre-cuba-y-eeuu/>. Acessado em 10 nov 2016.

Rusia saluda acercamiento entre gobiernos de Cuba y EE.UU. (21 de marzo de 2016). Disponível em: <https://videos.telesurtv.net/video/523400/rusia-saluda-acercamiento-entre-gobiernos-de-cuba-y-eeuu/>. Acessado em 10 nov 2016.

Pdte. Raúl Castro reitera que se debe poner fin al bloqueo contra Cuba (21 de marzo de 2016). Disponível em: <https://videos.telesurtv.net/video/523396/pdte-raul-castro-reitera-que-se-debe-poner-fin-al-bloqueo-contra-cuba/>. Acessado em 10 nov 2016.

EE.UU.: ciudadanos apoyan restablecimiento de relaciones con Cuba (21 de marzo de 2016). Disponível em: <https://videos.telesurtv.net/video/523475/eeuu-ciudadanos-apoyan-restablecimiento-de-relaciones-con-cuba/>. Acessado em 10 nov 2016.

Obama reconoce soberanía e independencia de Cuba (22 de marzo de 2016). Disponível em: <https://videos.telesurtv.net/video/523540/obama-reconoce-soberania-e-independencia-de-cuba/>. Acessado em 10 nov 2016.

Canciller de Cuba realiza balance sobre la visita de Obama (29 de marzo de 2016). Disponível em: <https://videos.telesurtv.net/video/526209/canciller-de-cuba-realiza-balance-sobre-la-visita-de-obama/>. Acessado em 10 nov 2016.

SAÚDE PÚBLICA VERSUS COMÉRCIO INTERNACIONAL: O ACESSO A MEDICAMENTOS NO BRASIL À LUZ DO DIREITO INTERNACIONAL

Fabio Aristimunho Vargas

RESUMO

O presente estudo procura analisar o tratamento dispensado pelo ordenamento jurídico brasileiro à propriedade intelectual e ao direito de acesso a medicamentos, em consonância com o Direito Internacional, abordando aspectos históricos de sua evolução legislativa e a experiência brasileira concernente à restrição aos direitos de propriedade intelectual em casos de necessidades de saúde pública, sobretudo quanto à concessão de licenças compulsórias.

Introdução

O direito de patente concedido pela legislação brasileira e por acordos internacionais parece criar entraves ao acesso da população a certos medicamentos, sobretudo aqueles necessários ao combate a enfermidades severas, como a aids. A compreensão do alcance das normas de proteção à propriedade intelectual e das exceções que elas comportam pode contribuir, em última análise, para a implementação de mecanismos públicos que permitam a universalização do acesso a medicamentos e a preservação da saúde pública.

No âmbito das negociações multilaterais sobre propriedade intelectual, o governo brasileiro tem adotado, nas últimas décadas, uma postura pró-ativa quanto a defender seus interesses de saúde pública, invocando as flexibilidades previstas nos acordos internacionais em matéria de proteção às patentes de medicamentos. Por exemplo, em 2007, por meio do Decreto n. 6.104, concedeu-se o primeiro licenciamento compulsório do país, referente a duas patentes do medicamento Efavirenz, que compõe do coquetel de remédios de combate à aids distribuído gratuitamente pelo Programa Nacional de DST/Aids. Essas questões demonstram a premência e a atualidade da questão do acesso a medicamentos.

Breve histórico da proteção à propriedade intelectual na legislação brasileira

A lei imperial que instituiu os cursos jurídicos no Brasil, de 1827, acabou por introduzir, de modo inusitado e intempestivo, as primeiras disposições acerca da proteção à propriedade intelectual do ordenamento jurídico brasileiro. Veja-se o que dispõe a Lei de 11 de agosto de 1827, que “Crêa dous Cursos de sciencias Jurídicas e Sociaes, um na cidade de S. Paulo e outro na de Olinda”, mantida a ortografia original:

Art. 7.º - Os Lentes farão a escolha dos compendios da sua profissão, ou os arranjarão, não existindo já feitos, com tanto que as doutrinas estejam de accôrdo com o systema jurado pela nação. Estes compendios, depois de approvados pela Congregação, servirão interinamente; submettendo-se porém á approvação da Assembléa Geral, e o Governo os fará imprimir e fornecer ás escolas, competindo aos seus autores o privilegio exclusivo da obra, por dez annos.

Essa lei criou os cursos jurídicos no Brasil, que viriam a ser instalados no ano seguinte em São Paulo e logo depois em Olinda, e determinou, conforme visto, o privilégio para o autor de explorar sua obra pelo prazo de dez anos. Trata-se de um prazo exíguo sob qualquer ponto de vista, especialmente por referir-se a obras a serem produzidas pelos maiores especialistas do país. Mesmo assim, é preciso reconhecer que constituía um significativo avanço o fato de haver alguma proteção já àquela época. A título de comparação, no sistema atualmente em vigor no país (Lei 9610/98, art. 41) protegem-se os direitos patrimoniais do autor “por setenta anos contados de 1º de janeiro do ano subsequente ao de seu falecimento”.

A proteção patentária foi introduzida no Brasil pela Lei de 28 de agosto de 1830, que “Concede privilegio ao que descobrir, inventar ou melhorar uma industria util e um premio ao que introduzir uma industria estrangeira”. Assim dispõe o seu texto:

Art. 4.º. O direito do descobridor, ou inventor, será firmado por uma patente, concedida gratuitamente, pagando só o sello, e o feito; e para conseguil-a:
1.º. Mostrará por escripto que a industria, a que se refere, é da sua propria invenção, ou descoberta.
2.º. Depositará no Archivo Publico uma exacta e fiel exposição dos meios e processos, de que se serviu, com planos, desenhos ou modelos, que os esclareça, e sem elles, se não puder illustrar exactamente a materia.

De cinco a no máximo vinte anos era a extensão de sua proteção, de acordo com a qualidade da descoberta ou invenção. De maneira significativa, previam-se situações de limitação ao direito de patente em função de interesse público, como quando o beneficiado não pusesse em prática a invenção ou descoberta até depois de dois anos da concessão da patente (art. 10, 3º) ou quando o “gênero

manufaturado ou fabricado” fosse nocivo ao público ou contrário às leis (art. 10, 5º). Dessa maneira, o conceito de exploração local da patente foi introduzido, no Brasil, pela lei de patentes de 1830, que em seu art. 10-3º previa a revogação do direito no caso de não exploração.

Já a Lei n. 3.129 de 1882 estabelecia não só a revogação decorrente da não exploração, como também a possibilidade de limitação dos direitos concedidos pela patente a uma região em que a produção de certos produtos era insuficiente para a demanda do mercado.

No âmbito do Direito Internacional, o Brasil mantém um histórico de vanguarda com relação à adoção de normas internacionais sobre propriedade intelectual, a despeito de certos momentos de ofuscamento dessa característica. O país sempre esteve entre os primeiros a adotar os tratados sobre o assunto, tendo sido o único signatário latino-americano da Convenção de Paris de 1883 e signatário original da Convenção de Berna de 1886. O país tardou, no entanto, a adotar a revisão de Estocolmo da Convenção de Paris, firmada em 1967. Isso se explica pela errática política industrial adotada pelo governo de então, que privilegiava a substituição de importações e buscava desenvolver determinados setores estratégicos da indústria. Isso explica por que a partir do final da década de 60 o país passasse a não mais admitir o patenteamento de invenções e processos nas áreas farmacêutica, alimentícia e química.

O conceito de licença compulsória somente seria introduzido no Brasil com o primeiro Código de Propriedade Industrial, Decreto-Lei n. 7.903/45, que previa a concessão de licenças compulsórias nas situações em que a patente não tivesse sido explorada nos dois anos seguintes à sua concessão, ou quando sua exploração tivesse sido injustificadamente interrompida por um período de tempo superior a dois anos. Além disso, essa legislação estabelecia os procedimentos relativos à obtenção de licença compulsória, aos direitos do licenciado e do licenciador e às razões para seu cancelamento. Embora esse Código tenha vigorado por vinte e dois anos, nenhuma licença compulsória foi concedida (GUISE, 2004, p. 272).

Durante o governo militar, três Códigos de Propriedade Industrial estiveram em vigor: os Códigos de 1967, 1969 e 1971. Isso se deveu à pressão da indústria farmacêutica nacional e a um sentimento de nacionalismo exacerbado então vigente, assim como a um questionamento do sistema internacional de patentes por parte dos países em desenvolvimento. Esses três Códigos previam a licença compulsória em condições similares ao Código de 1945 quanto à concessão e à revogação.

No Código de 1967, a grande novidade foi a introdução de licenças compulsórias não exclusivas em prol do interesse público, ao mesmo tempo em que a exploração local de uma patente não poderia ser substituída, complementada nem suplementada por importação.

O Código de 1969 manteve as disposições do Código anterior acerca da licença compulsória e vetou as patentes de medicamentos e alimentos, em seu art. 8º, alínea ‘c’.

Em 1970, foi criado um novo escritório de patentes, o Instituto Nacional de Propriedade Industrial – INPI e, em 1971, um novo Código manteve as disposições gerais das legislações anteriores. Esse Código de 1971 vigorou até 1997.

Entre 1967 e 1971, conforme visto, nenhuma licença compulsória foi concedida no Brasil e, entre 1971 e 1997, três licenças compulsórias foram concedidas, as primeiras desde a introdução do instituto na legislação brasileira. “Duas delas”, segundo Mônica S. Guise, “foram concedidas para a patente de uma vacina (fundadas no interesse público) e a outra foi concedida porque a exploração foi considerada insuficiente para atender aos requisitos estabelecidos no texto legal” (GUISE, 2004, p. 273).

O Código de 1971 considerava como não patenteáveis as substâncias, matérias, misturas ou produtos alimentícios, químico-farmacêuticos e medicamentos, de qualquer espécie, assim como seus respectivos processos de obtenção ou modificação. Por conta dessa legislação, o Brasil era alvo de retaliações no comércio internacional. Esse contexto histórico era marcado pelas políticas comerciais protecionistas de cunho nacionalista, que propugnavam por um modelo industrial brasileiro sustentado em uma política de substituição de importações, o que a longo prazo viria a resultar em um modelo industrial obsoleto e ultrapassado.

Com a Constituição de 1988, foi consagrado o “interesse social” na proteção dos direitos de propriedade intelectual, como se depreende de seu art. 5º, inc. XXIX: “a lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País”. Esse dispositivo assegura a tutela da propriedade intelectual em nível constitucional com base no interesse social. Mas não se pode perder de vista o caráter temporário dessa proteção, o que também está de acordo com o referido interesse social.

Nos anos 90, com a introdução de novas políticas liberalizantes no Brasil, a exemplo de privatizações, redução das tarifas de importação e negociações multilaterais de comércio, o ambiente se tornou propício a uma nova legislação sobre propriedade intelectual. Essa década viu o país retornar, com uma nova política industrial, ao pleno regime internacional de proteção à propriedade intelectual.

Em 1993, com a conclusão das negociações multilaterais da Rodada Uruguai, que redundaram na celebração do Acordo Constitutivo da OMC, foi introduzido um novo sistema de regulamentação da propriedade intelectual no comércio internacional com a adoção do Acordo sobre Aspectos de Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPs, na sigla em inglês) sem o emprego dos prazos de carência. Esse tratado internacional foi incorporado à legislação nacional por meio do Decreto 1.355, de 31 de dezembro de 1994, que promulgou a Ata Final que Incorpora os Resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT.

Aos países emergentes, entre os quais o Brasil, foi facultado introduzir as regras do Acordo TRIPs em suas legislações nacionais até o ano 2000. O Brasil, no entanto, optou por não fazer uso integral do prazo adicional, sendo que, por meio do Decreto Legislativo n. 30, de 15 de dezembro de 1994, e do Decreto 1.355, de 30 de dezembro de 1994, introduziu as normas que estabeleciam um patamar mínimo de garantias e direitos no ordenamento jurídico nacional. Essa legislação entrou em vigor em 1º de janeiro de 1995.

O Acordo TRIPs promoveu modificações profundas no ordenamento jurídico brasileiro, principalmente com relação à patenteabilidade de produtos e processos farmacêuticos, o que acabou por reintroduzir o Brasil no contexto do comércio internacional globalizado.

A Lei da Propriedade Industrial, Lei n. 9.279, de 14 de maio de 1996, atualmente em vigor, regulamenta direitos e obrigações relacionados a patentes de invenção e de modelos de utilidade, registro de desenho industrial, registro de marcas, indicações geográficas e concorrência desleal. Essa lei teve o mérito de reintroduzir no país o patenteamento de produtos farmacêuticos, alimentícios e de substâncias químicas em geral. O capítulo VIII, sessão III, trata da licença compulsória e prevê a situações para a sua concessão, tais como (i) licença por abuso de direitos, (ii) licença por abuso de poder econômico, (iii) licença por não exploração ou exploração insuficiente, (iv) licença por não satisfação das necessidades do mercado, (v) licença por dependência e, por fim, (vi) licença por emergência nacional ou interesse público. Também há a disposição do art. 91, § 2º, que trata da licença que o empregado cotitular da patente confere ao empregador.

A licença compulsória para prevenir abusos do titular no exercício de seus direitos ou abuso do poder econômico está prevista no art. 68 da Lei. O § 1º desse artigo trata da licença compulsória no caso de exploração incompleta, de não atendimento comercial do mercado e da não exploração do objeto da patente em território brasileiro. O art. 70 prevê a concessão de licenças compulsórias para patentes dependentes e o art. 71 trata da emergência nacional e do interesse público.

Conforme visto, a legislação brasileira em matéria de proteção à propriedade intelectual passou por diversos períodos, ora em consonância, ora em contraponto com as normas internacionais convencionadas para a matéria.

Acesso a medicamentos, direitos humanos e comércio internacional

O acesso a medicamentos é uma questão sensivelmente relacionada a custos. É sabido que, nos países em desenvolvimento, a parcela mais carente da população costuma arcar com os próprios gastos de saúde, especialmente quanto à aquisição de medicamentos. Por isso é essencial verificar as causas que influenciam a variação dos preços dos medicamentos, e nesse sentido as patentes de produtos farmacêuticos despontam como um elemento significativo para a composição final dos preços.

Considera-se que o ônus da patente sobre o preço final de um medicamento não deveria passar de um mero inconveniente. É um inconveniente, por exemplo, não poder adquirir uma caneta patenteada em função de seu alto preço, decorrente justamente do custo da patente, mas essa caneta poderia ser facilmente substituída por uma caneta mais barata, “genérica”. Já com relação aos medicamentos, o custo da patente costuma ser mais do que um mero inconveniente. O consumidor nem sempre tem a opção de não comprar o medicamento, e o custo da patente pode por vezes tornar o seu preço inacessível.

PETERSMANN (2004) enfatiza que o acesso a bens escassos é, indiscutivelmente, um pressuposto para o cumprimento de muitos direitos humanos, dentre os quais o direito à saúde:

Fulfilment of most human rights (e.g. to food, health, education) depends on access to scarce goods and services (e.g. drinking water, cheap medicines, health and educational services). Also enjoyment of civil and political human rights (e.g. personal freedom, rule of law, access to justice, democratic self-government) requires economic resources (e.g. for financing democratic and law-enforcement institutions).¹

Evidentemente, as patentes não constituem o único entrave ao acesso a medicamentos. A lista de carências imanentes dos países em desenvolvimento constitui, de certo modo, um entrave ainda maior, com seu conhecido histórico de corrupção, ineficiência da administração pública, ausência de infraestrutura, desinformação da população, sem falar em eventuais conflitos locais. Nesse contexto, as patentes podem exercer um papel ainda mais significativo como barreira ao acesso a medicamentos, na medida em que influenciam diretamente o custo dos produtos farmacêuticos. “A liberdade do detentor da patente em determinar preços acabou por tornar os medicamentos inacessíveis para a maioria das pessoas dos países em desenvolvimento”, segundo atesta um relatório da ONG Médicos Sem Fronteiras.²

O referido relatório destaca ainda que o preço cobrado pelos detentores de patente para um coquetel de medicamentos para aids estaria em torno de U\$ 10 mil nos mercados dos países desenvolvidos. Já em alguns países em desenvolvimento em que não são concedidas patentes, as indústrias de medicamentos genéricos conseguiriam produzir o mesmo medicamento a um custo para o consumidor final inferior a U\$ 300. Eis um exemplo concreto do quanto pode uma patente onerar o preço final de um produto.

¹ PETERSMANN, 2004, p. 614. Tradução livre: “O cumprimento de muitos direitos humanos (como a alimentação, saúde e educação) depende do acesso a bens escassos (por exemplo, água potável, remédios baratos, serviços de saúde e educação). Da mesma forma, a o gozo dos direitos humanos políticos e civis (como a liberdade pessoal, o império da lei, o acesso à justiça e o autogoverno democrático) requer recursos econômico (por exemplo, para financiar as instituições democráticas e de coerção).”

² MÉDICOS SEM FRONTEIRAS. Patentes de Medicamentos em evidência, 2001. p. 2.

Patentes de medicamentos e doenças negligenciadas

É fato que a proteção mediante patente tem sido um incentivo para a pesquisa e o desenvolvimento de novos medicamentos. Os lucros gerados pela comercialização de um medicamento patenteado garantem novos investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D), que resultam em novas patentes e assim por diante, gerando, em tese, um círculo virtuoso que beneficiaria toda a sociedade.

Ocorre que esse sistema não tem se mostrado eficaz na produção de medicamentos para as parcelas mais pobres da população mundial. Doença de Chagas, leishmaniose, malária e tuberculose são alguns exemplos das chamadas doenças negligenciadas, que não despertam interesse comercial suficiente para motivar investimentos por parte da indústria farmacêutica. Segundo a OMS, das 1.223 novas entidades químicas desenvolvidas entre 1975 e 1996, apenas 11 se destinavam ao tratamento de enfermidades tropicais.³

O relatório “Desequilíbrio fatal: a crise em pesquisa e desenvolvimento de drogas para doenças negligenciadas” considera que uma doença mortal ou muito grave pode ser considerada negligenciada quando (i) as opções de tratamento são inadequadas ou não existem, (ii) seu mercado potencial de drogas é insuficiente para provocar uma pronta resposta do setor privado e (iii) o interesse do governo em combater essa enfermidade é insuficiente.⁴

São os mercados dos países desenvolvidos que garantem um retorno dos investimentos em P&D realizados pela indústria farmacêutica. A África, por exemplo, responde por apenas 1% do mercado mundial de medicamentos.⁵ Logo, não se pode dizer que os lucros da indústria farmacêutica seriam significativamente afetados com uma eventual perda do mercado africano.

Por outro lado, a indústria farmacêutica investe pesado em pesquisa e desenvolvimento de produtos que não são voltados exatamente para a saúde pública. São, por exemplo, os fármacos para calvície, rugas, celulite, dietas e problemas de adaptação a fuso horário. Esse segmento é altamente rentável nos mercados dos países desenvolvidos, o que explica – embora não justifique – sua atratividade para os novos investimentos em P&D em detrimento das doenças negligenciadas.

É preciso ter em mente, no entanto, que grande parte das pesquisas iniciadas pela indústria farmacêutica não chega a materializar um produto. Mesmo quando há desenvolvimento de um produto, ainda são necessários mais alguns anos de pesquisas e avaliações até que ele resulte em um medicamento comercializável aprovado pelos órgãos de saúde competentes.

³ WHO. Globalization, TRIPS and access to pharmaceuticals, 2001. p. 5.

⁴ MÉDICOS SEM FRONTEIRAS. Desequilíbrio fatal: a crise em pesquisa e desenvolvimento de drogas para doenças negligenciadas. p. 11.

⁵ Cf. MÉDICOS SEM FRONTEIRAS. Patentes de Medicamentos em evidência. p. 6.

A atividade de pesquisa e desenvolvimento de novos produtos farmacêuticos tem se tornado cada vez mais complexa e dispendiosa. Ainda assim, “vale consignar que o processo de envelhecimento demográfico da sociedade ocidental consiste, todavia, num potencial fator de crescimento para a indústria farmacêutica. Há que se confiar, ainda, no elemento subjetivo, magnífico poder da criatividade humana que, aliado à tecnologia, promove o desenvolvimento científico em prol da vida”.⁶

De fato, a pesquisa farmacêutica não é uma atividade filantrópica. É uma atividade empresarial como outra qualquer, demandando, portanto, que os investimentos realizados tragam retorno satisfatório aos seus investidores.

Por isso é um erro atribuir ao mercado a função de suprir as demandas da saúde pública, como se tem observado na prática. É sempre necessária uma iniciativa governamental para garantir o desenvolvimento de novos medicamentos para os problemas de saúde pública típicos dos países em desenvolvimento.

A patenteabilidade de medicamentos é um assunto que suscita grandes controvérsias, em virtude de sua dicotomia imanente e em permanente tensão: a necessidade de se oferecer incentivos para a investigação e o desenvolvimento de novos medicamentos e, ao mesmo tempo, proporcionar o maior acesso possível aos medicamentos existentes.

Exaustão de direitos e importação paralela no Brasil

Exaustão de direitos, também chamada de esgotamento de direitos, é o momento em que se esgota o direito que o titular tem sobre uma patente. Esse momento normalmente se dá com primeira colocação, pelo titular da patente ou por seu licenciado, de um produto à venda em um determinado mercado. A partir desse momento, o titular da patente não mais poderá impedir a revenda do produto nem poderá reclamar nenhum direito adicional, já que seus direitos se esgotaram. O adquirente que legalmente adquiriu o produto objeto da patente poderá então comercializá-lo sem oposição do titular da patente.

A importação paralela se fundamenta no princípio da exaustão internacional de direitos. É caracterizada pela entrada de um produto legítimo em um mercado para o qual não era originalmente direcionado. O importador que adquire o produto genuíno no exterior é, por definição, diverso do detentor (distribuidor ou licenciado) do direito exclusivo de utilizar a marca ou a patente em um determinado território.

A Lei de Propriedade Industrial brasileira atualmente em vigor claramente privilegia a fabricação no país do objeto da proteção patentária, atendendo a uma tradicional política governamental de promover a geração de empregos e riquezas no território brasileiro. Essa política, contudo, se encontra

⁶ FALCONE, B. Questões controversas sobre patentes farmacêuticas no Brasil, p. 210.

hoje harmonizada com os princípios que emanam do Acordo TRIPs, especialmente quanto a três matérias particulares: a exploração local do objeto da patente, a importação paralela e a licença compulsória para o titular da patente que não estiver explorando seu objeto no território nacional.

O art. 42 da referida lei dispõe que “a patente confere ao seu titular o direito de impedir terceiro, sem o seu consentimento, de produzir, usar, colocar à venda, vender ou importar com estes propósitos: I - produto objeto de patente; II - processo ou produto obtido diretamente por processo patenteado”.

Na sequência, o art. 43-IV determina expressamente que não constitui infração à patente os atos de comercialização relativos “a produto fabricado de acordo com patente de processo ou de produto que tiver sido colocado no mercado interno diretamente pelo titular da patente ou com seu consentimento”.

Entende-se, assim, que o titular pode impedir a importação do produto patenteado ou do produto obtido por processo patenteado, resultando que a exaustão de direitos somente se opera com relação ao produto colocado no mercado interno (exaustão nacional de direitos). Em consequência, o titular tem o direito de impedir que um terceiro faça a importação não autorizada de um produto (importação paralela), mesmo se o produto tenha sido colocado no mercado externo pelo próprio titular.

Atente-se que a opção pela exaustão nacional para patentes, como norma geral adotada pela lei brasileira, foi deliberadamente tomada pelo legislador. Nos projetos de lei que antecederam a atual Lei de Propriedade Industrial, o atual inc. IV do art. 43 fazia menção também ao mercado externo, que acabou sendo suprimida (*Cf.* SILVEIRA, 1996, p. 79).

Pelo art. 68, § 1o., I, da referida Lei, a importação é facilitada não apenas ao titular da patente, mas também a terceiros:

Art. 68. O titular ficará sujeito a ter a patente licenciada compulsoriamente se exercer os direitos dela decorrentes de forma abusiva, ou por meio dela praticar abuso de poder econômico, comprovado nos termos da lei, por decisão administrativa ou judicial.

Parágrafo 1o. Ensejam, igualmente, licença compulsória:

I - a não exploração do objeto da patente no território brasileiro por falta de fabricação ou fabricação incompleta do produto, ou, ainda, a falta de uso integral do processo patenteado, *ressalvados os casos de inviabilidade econômica, quando será admitida a importação;* (...) [sem ênfase no original]

Segundo Simone Scholze, o mérito desse dispositivo “não é propriamente exigir a fabricação local, mas impedir que haja monopólio de importação – a importação incide como sanção para quem injustificadamente não fabrica no Brasil” (SCHOLZE, 2001, p. 11).

O § 4º do art. 68 da Lei 9.279 estipula que, no caso de importação para exploração da patente, será admitida a importação paralela por terceiros. De acordo com uma leitura conjunta dos artigos 42 e 43, IV, da Lei, o titular, de uma forma geral, tem o direito de opor sua patente à importação não autorizada do produto patentado, ainda que ele tenha sido colocado no mercado externo pelo titular ou com seu consentimento. Desta forma, mesmo que se admita a exploração por importação, a lei impõe uma penalidade, que é a cassação do direito assegurado pela patente de impedir a importação paralela.

Nesse sentido, a Associação Brasileira da Propriedade Intelectual faz a seguinte interpretação com relação ao Acordo TRIPs:

2.2. Embora o artigo 6 do TRIPs exclua, textualmente, as questões relativas à exaustão dos direitos de propriedade intelectual do escopo do acordo, isso não altera o fato de que, como consequência de uma discriminação não autorizada pelo artigo 27.1, os direitos garantidos pela patente são restringidos. Ou seja, embora os países membros sejam livres para determinar o âmbito em que ocorre a exaustão, uma vez determinada a extensão dos direitos do titular nesse aspecto, eles não deveriam ser afetados por uma discriminação relativa ao local de fabricação do produto patentado. (ABPI, Resolução n. 7)

Vê-se, desse modo, que a Lei de Propriedade Industrial brasileira privilegia a fabricação local, sem, entretanto, impedir a importação do produto patentado pelo titular ou por terceiros caso a produção local seja inviável.

O licenciamento compulsório de patentes de medicamentos no Brasil

Licença compulsória é a autorização para o uso de uma invenção sem o consentimento do titular da patente, que pode ser concedida, pela autoridade governamental competente, a um terceiro ou a um organismo governamental. Essa flexibilidade do direito de patente está expressamente prevista e regulada pelo art. 31 do Acordo TRIPs.

ART.31 - Quando a legislação de um Membro permite outro uso(7) do objeto da patente sem autorização de seu titular, inclusive o uso pelo Governo ou por terceiros autorizados pelo Governo, as seguintes disposições serão respeitadas: [nota original] (7) O termo "outro uso" refere-se ao uso diferente daquele permitido pelo art. 30.

a) a autorização desse uso será considerada com base no seu mérito individual;

b) esse uso só poderá ser permitido se o usuário proposto tiver previamente buscado obter autorização do titular, em termos e condições comerciais razoáveis, e que esses esforços não tenham sido bem sucedidos num prazo razoável. Essa condição pode ser dispensada por um Membro em caso de

emergência nacional ou outras circunstâncias de extrema urgência ou em casos de uso público não comercial. No caso de uso público não comercial, quando o Governo ou o contratante sabe ou tem base demonstrável para saber, sem proceder a uma busca, que uma patente vigente é ou será usada pelo ou para o Governo, o titular será prontamente informado;

c) o alcance e a duração desse uso será restrito ao objetivo para o qual foi autorizado e, no caso de tecnologia de semicondutores, será apenas para uso público não comercial ou para remediar um procedimento determinado como sendo anticompetitivo ou desleal após um processo administrativo ou judicial;

d) esse uso será não exclusivo;

e) esse uso não será transferível, exceto conjuntamente com a empresa ou parte da empresa que dele usufrui;

f) esse uso será autorizado predominantemente para suprir o mercado interno do Membro que o autorizou;

g) sem prejuízo da proteção adequada dos legítimos interesses das pessoas autorizadas, a autorização desse uso poderá ser terminada se e quando as circunstâncias que o propiciaram deixarem de existir e se for improvável que venham a existir novamente. A autoridade competente terá o poder de rever, mediante pedido fundamentado, se essas circunstâncias persistem;

h) o titular será adequadamente remunerado nas circunstâncias de cada uso, levando-se em conta o valor econômico da autorização;

i) a validade legal de qualquer decisão relativa à autorização desse uso estará sujeita a recurso judicial ou a outro recurso independente junto a uma autoridade claramente superior naquele Membro;

j) qualquer decisão sobre a remuneração concedida com relação a esse uso estará sujeita a recurso judicial ou outro recurso independente junto a uma autoridade claramente superior naquele Membro;

k) os Membros não estão obrigados a aplicar as condições estabelecidas nos subparágrafos "b" e "f" quando esse uso for permitido para remediar um procedimento determinado como sendo anticompetitivo ou desleal após um processo administrativo ou judicial. A necessidade de corrigir práticas anticompetitivas ou desleais pode ser levada em conta na determinação da remuneração em tais casos. As autoridades competentes terão o poder de recusar a terminação da autorização se e quando as condições que a propiciaram forem tendentes a ocorrer novamente;

l) quando esse uso é autorizado para permitir a exploração de uma patente ("a segunda patente") que não pode ser explorada sem violar outra patente ("a primeira patente"), as seguintes condições adicionais serão aplicadas:

ART.31 - Quando a legislação de um Membro permite outro uso(7) do objeto da patente sem autorização de seu titular, inclusive o uso pelo Governo ou por terceiros autorizados pelo Governo, as seguintes disposições serão respeitadas: [nota original] (7) O termo "outro uso" refere-se ao uso diferente daquele permitido pelo art. 30.

a) a autorização desse uso será considerada com base no seu mérito individual;

b) esse uso só poderá ser permitido se o usuário proposto tiver previamente buscado obter autorização do titular, em termos e condições comerciais razoáveis, e que esses esforços não tenham sido bem sucedidos num prazo razoável. Essa condição pode ser dispensada por um Membro em caso de emergência nacional ou outras circunstâncias de extrema urgência ou em casos de uso público não comercial. No caso de uso público não comercial, quando o Governo ou o contratante sabe ou tem base demonstrável para saber, sem

proceder a uma busca, que uma patente vigente é ou será usada pelo ou para o Governo, o titular será prontamente informado;

c) o alcance e a duração desse uso será restrito ao objetivo para o qual foi autorizado e, no caso de tecnologia de semicondutores, será apenas para uso público não comercial ou para remediar um procedimento determinado como sendo anticompetitivo ou desleal após um processo administrativo ou judicial;

d) esse uso será não exclusivo;

e) esse uso não será transferível, exceto conjuntamente com a empresa ou parte da empresa que dele usufrui;

f) esse uso será autorizado predominantemente para suprir o mercado interno do Membro que o autorizou;

g) sem prejuízo da proteção adequada dos legítimos interesses das pessoas autorizadas, a autorização desse uso poderá ser terminada se e quando as circunstâncias que o propiciaram deixarem de existir e se for improvável que venham a existir novamente. A autoridade competente terá o poder de rever, mediante pedido fundamentado, se essas circunstâncias persistem;

h) o titular será adequadamente remunerado nas circunstâncias de cada uso, levando-se em conta o valor econômico da autorização;

i) a validade legal de qualquer decisão relativa à autorização desse uso estará sujeita a recurso judicial ou a outro recurso independente junto a uma autoridade claramente superior naquele Membro;

j) qualquer decisão sobre a remuneração concedida com relação a esse uso estará sujeita a recurso judicial ou outro recurso independente junto a uma autoridade claramente superior naquele Membro;

k) os Membros não estão obrigados a aplicar as condições estabelecidas nos subparágrafos "b" e "f" quando esse uso for permitido para remediar um procedimento determinado como sendo anticompetitivo ou desleal após um processo administrativo ou judicial. A necessidade de corrigir práticas anticompetitivas ou desleais pode ser levada em conta na determinação da remuneração em tais casos. As autoridades competentes terão o poder de recusar a terminação da autorização se e quando as condições que a propiciaram forem tendentes a ocorrer novamente;

l) quando esse uso é autorizado para permitir a exploração de uma patente ("a segunda patente") que não pode ser explorada sem violar outra patente ("a primeira patente"), as seguintes condições adicionais serão aplicadas:

i) a invenção identificada na segunda patente envolverá um avanço técnico importante de considerável significado econômico em relação à invenção identificada na primeira patente;

ii) o titular da primeira patente estará habilitado a receber uma licença cruzada, em termos razoáveis, para usar a invenção identificada na segunda patente; e

iii) o uso autorizado com relação à primeira patente será não transferível, exceto com a transferência da segunda patente.

Em março de 2001, o governo brasileiro, ameaçando fornecer licenciamento compulsório para a produção dos medicamentos Efavirenz e Indinavir, utilizados no tratamento do HIV e produzidos por laboratório estrangeiro instalado no país, forçou uma revisão do contrato de fornecimento com o detentor da patente com vistas à redução dos preços.

Esse precedente motivou a que o governo brasileiro apresentasse, na 54ª Assembleia Mundial da Saúde, ocorrida em Genebra, em maio de 2001, uma proposta de reconhecimento do acesso a

medicamentos para a Aids como um direito humano fundamental, proposta essa que sofreu fortes resistências, em especial dos governos de países que sediam grandes multinacionais do setor farmacêutico. No final, os países membros da Organização Mundial da Saúde (OMS) aprovaram por unanimidade a declaração proposta pelo governo brasileiro.

Em agosto de 2001 o governo brasileiro voltou a obter expressiva redução de preço de medicamentos de combate à Aids, desta vez sobre o fármaco Nelfinavir. Novamente, mediante a ameaça de abertura de processo de licença compulsória, que foi suspenso após a negociação com o laboratório produtor.

Desde então, o programa brasileiro de prevenção e tratamento da Aids, baseado principalmente na produção local de medicamentos genéricos, passou a ser frequentemente apontado por organismos internacionais como um modelo a ser seguido pelo países em desenvolvimento.

Em 14 de novembro de 2001, os então cento e quarenta e dois países membros da OMC aprovam em Doha a “Declaração Ministerial sobre TRIPs e Saúde Pública”, garantindo que o Acordo sobre Direitos da Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio não se sobreporá a questões relacionadas à saúde pública.

Em 2007 o governo brasileiro determinou, por meio do Decreto n. 6.108/07, seu primeiro licenciamento compulsório, referente a duas patentes do medicamento Efavirenz, de titularidade do laboratório estadunidense Merck, Sharp & Dohme. A medida resultou do fracasso das negociações entre as partes com vistas ao estabelecimento de um preço razoável para o princípio ativo, empregado no coquetel de combate ao HIV e distribuído gratuitamente pelo governo brasileiro para pacientes contaminados pelo vírus por meio de seu Programa Nacional de DST/Aids. Reproduz-se abaixo, na íntegra, por pertinente, o texto do referido decreto:

DECRETO Nº 6.108, DE 4 DE MAIO DE 2007.

Concede licenciamento compulsório, por interesse público, de patentes referentes ao Efavirenz, para fins de uso público não-comercial.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 71 da Lei no 9.279, de 14 de maio de 1996, e 4º do Decreto no 3.201, de 6 de outubro de 1999,

DECRETA:

Art. 1º Fica concedido, de ofício, licenciamento compulsório por interesse público das Patentes nos 1100250-6 e 9608839-7.

§ 1º O licenciamento compulsório previsto no caput é concedido sem exclusividade e para fins de uso público não-comercial, no âmbito do Programa Nacional de DST/Aids, nos termos da Lei no 9.313, de 13 de novembro de 1996, tendo como prazo de vigência cinco anos, podendo ser prorrogado por até igual período. (Prorrogação de prazo)

§ 2º O licenciamento compulsório previsto no caput extingui-se-á mediante ato do Ministro de Estado da Saúde, se cessarem as circunstâncias de interesse público que o determinaram.

Art. 2º A remuneração do titular das patentes de que trata o art. 1º é fixada em um inteiro e cinco décimos por cento sobre o custo do medicamento produzido e acabado pelo Ministério da Saúde ou o preço do medicamento que lhe for entregue.

Art. 3º O titular das patentes licenciadas no art. 1º está obrigado a disponibilizar ao Ministério da Saúde todas as informações necessárias e suficientes à efetiva reprodução dos objetos protegidos, devendo a União assegurar a proteção cabível dessas informações contra a concorrência desleal e práticas comerciais desonestas.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no art. 24 e no Título I, Capítulo VI, da Lei no 9.279, de 14 de maio de 1996, no caso de descumprimento da obrigação prevista no caput.

Art. 4º A exploração das patentes licenciadas nos termos deste Decreto poderá ser realizada diretamente pela União ou por terceiros devidamente contratados ou conveniados, permanecendo impedida a reprodução de seus objetos para outros fins, sob pena de ser considerada ilícita.

Art. 5º Nos casos em que não seja possível o atendimento à situação de interesse público com o produto colocado no mercado interno, ou se mostre inviável a fabricação, no todo ou em parte, dos objetos das patentes pela União ou por terceiros contratados ou conveniados, poderá a União realizar a importação do produto objeto das patentes, sem prejuízo da remuneração prevista no art. 2º.

Art. 6º Caberá ao Ministério da Saúde informar ao Instituto Nacional de Propriedade Industrial – INPI, para fins de anotação, o licenciamento compulsório concedido por este Decreto, bem como alterações e extinção desse licenciamento.

Art. 7º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 4 de maio de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

José Gomes Temporão

A concessão do licenciamento se justificava, segundo o decreto, para “fins de uso público não-comercial” (art. 1º, §1º do Decreto). Além disso, o texto legal atribuiu a concessão da licença compulsória a circunstâncias de interesse público (art. 1º, §2º). Há previsão quanto à devida remuneração (ou indenização) do titular da patente, fixada em 1,5% “sobre o custo do medicamento produzido e acabado pelo Ministério da Saúde ou o preço do medicamento que lhe for entregue” (art. 2º). O laboratório detentor da patente estava obrigado a disponibilizar ao Ministério da Saúde todas as informações necessárias e suficientes a sua reprodução, enquanto o governo passaria a ter o dever de protegê-las (art. 3º). Também se previu a possibilidade de importação paralela do produto (art. 5º).

Seguindo a iniciativa de países como Estados Unidos e Índia, o governo brasileiro declarou, em 2008, como de interesse público o antirretroviral Tenofovir (também conhecido pelo nome comercial, Viread) e em seguida negou o pedido de patente requerido pelo laboratório canadense Gilead. Inicialmente, portaria do então ministro da Saúde, José Gomes Temporão, publicada no Diário Oficial da União de 09 de abril de 2007, declarou o medicamento como de interesse público. Em seguida, o Instituto Nacional de Propriedade Intelectual – INPI, órgão do Ministério do Desenvolvimento,

Indústria e Comércio Exterior, negou, em 16 de agosto de 2008, o registro de patente, que tramitava desde 1997, com fundamento no não atendimento do critério de atividade inventiva (arts. 8º e 13 da Lei de Propriedade Industrial, Lei n. 9.279/1996). À época dos fatos, o tenofovir era é um dos medicamentos mais caros do Programa Nacional de DST/Aids, sendo empregado por mais de trinta mil pacientes a um custo anual de aproximadamente US\$ 40 milhões, conforme comunicado do Ministério da Saúde noticiado pela imprensa. Negado o pedido de patente, o governo brasileiro passou a comprar o antirretroviral de outros fabricantes, de países como a Índia, a preços que representam uma fração dos originalmente praticados pelo laboratório que pleiteava a patente.

Postura da diplomacia brasileira em matéria de acesso a medicamentos

No âmbito das negociações multilaterais sobre propriedade intelectual, é notório que o país tem adotado uma postura pró-ativa quanto a defender seus interesses de saúde pública. Dentre as propostas que o Brasil apoia e vem defendendo junto aos organismos internacionais, algumas podem ser aqui destacadas.⁷

Para o Brasil, é premente o fortalecimento das salvaguardas para a saúde pública existentes no TRIPS, de forma a assegurar que os governos tenham o direito de produzir medicamentos localmente, se for do interesse da saúde pública.

Deve-se também adotar uma interpretação do Acordo TRIPs em prol da saúde pública, valendo-se do uso flexível das salvaguardas e exceções existentes, incluindo licenciamento compulsório e direito à implementação de medidas para importação paralela de medicamentos.

O governo brasileiro tem ainda defendido a necessidade de se diminuir ao máximo a burocracia imposta aos países para a concessão de licenças compulsórias; de se prolongar os prazos de implementação especificados no TRIPS para os países em desenvolvimento quanto à proteção de patentes (tanto do produto como do processo) para medicamentos; e de se permitir aos países em desenvolvimento a opção de excluir medicamentos do patenteamento por motivos humanitários ou de saúde pública, para poder cumprir com os objetivos de salvar vidas, combater e controlar epidemias, e assegurar que a produção carente obtenha acesso a medicamentos essenciais para o tratamento de doenças relacionadas com a pobreza.

Mais do que tudo, é importante estabelecer-se um compromisso internacional com o objetivo de evitar pressões bilaterais ou regionais sobre países em desenvolvimento que adotem medidas para implementar seus direitos no âmbito do TRIPS visando proteger a saúde pública e promover o acesso a medicamentos, nem pressioná-los para que apliquem padrões de propriedade intelectual desnecessariamente rigorosos e potencialmente prejudiciais.

⁷ Informações depreendidas de análise difusa de documentos variados do governo brasileiro ou de seus prepostos.

De igual maneira, também se tem defendido o apoio a uma moratória para disputas movidas contra países em desenvolvimento que representam um entrave a sua capacidade de promover o acesso a medicamentos e proteger a saúde pública (incluindo o uso do licenciamento compulsório e medidas de importação paralela).

Conclusões

A contradição entre comércio internacional e direitos humanos, em matéria de acesso a medicamentos, revela-se um conflito meramente aparente quando bem analisados os princípios gerais do Direito e os diplomas legais, internos ou internacionais, em que se assenta a matéria.

De igual maneira, a frequente alegação de que a proteção à propriedade intelectual acaba por se mostrar contrária e restritiva ao acesso à saúde é um equívoco a ser superado, e convém demonstrar que o direito à saúde e a proteção à propriedade intelectual desfrutam de uma relação muito mais harmônica do que normalmente se supõe.

É o que tem demonstrado a experiência brasileira de acesso a medicamentos.

Referências

BRASIL. Lei de 11 de agosto de 1827. Crêa dous Cursos de sciencias Juridicas e Sociaes, um na cidade de S. Paulo e outro na de Olinda. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_63/Lei_1827.htm>. Acessado em: set.13.

_____. Lei de 28 de agosto de 1830. Concede privilegio ao que descobrir, inventar ou melhorar uma industria util e um premio ao que introduzir uma industria estrangeira, e regula sua concessão.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM-28-8-1830.htm>. Acessado em: set.13.

_____. Lei 9.610, de 19 de fevereiro de 1998. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 fev. 1998.

_____. Decreto n. 6.108, de 4 de maio de 2007. Concede licenciamento compulsório, por interesse público, de patentes referentes ao Efavirenz, para fins de uso público não-comercial. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 07 maio 2007.

GUISE, Mônica Steffen. Propriedade intelectual e saúde pública: licenças compulsórias. In: MENEZES, Wagner (Org.). *Estudos de direito internacional: Anais do 2º Congresso Brasileiro de Direito Internacional*. Curitiba: Juruá, 2004. p. 268-281.

MÉDICOS SEM FRONTEIRAS / MÉDECINS SANS FRONTIERS. Desequilíbrio fatal: a crise em pesquisa e desenvolvimento de drogas para doenças negligenciadas. *Campanha de acesso a medicamentos essenciais*, [S.l.], setembro de 2001.

PETERSMANN, Ernst-Ulrich. The 'human rights approach' advocated by the UN High Commissioner for Human Rights and by the International Labour Organization: is it relevant for WTO law and policy? *Journal of International Economic Law*, vol. 7 No 3, Oxford University Press, 2004.

SCHOLZE, Simone H. C. Fabricação local, licença compulsória e importação paralela na Lei de Propriedade Industrial. *Revista da Associação Brasileira da Propriedade Intelectual [RABPI]*. São Paulo: Bandeirante, n. 54, Set./Out., 2001.

SILVEIRA, Newton. *A propriedade intelectual e a nova lei de propriedade industrial*: Lei n. 9279 de 14/5/96. São Paulo: Saraiva, 1996.

VARGAS, Fábio Aristimunho. *O direito da propriedade intelectual face ao direito de acesso a medicamentos*. 2006. 137 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito Internacional, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Globalization, TRIPS and access to pharmaceuticals. *WHO Policy Perspectives on Medicines*, Geneva, no. 3, March 2001.

A REPERCUSSÃO DO PROCESSO DE IMPEACHMENT DA PRESIDENTA DILMA ROUSSEFF NOS PORTAIS DE NOTÍCIAS: UMA ANÁLISE DOS SITES LA GACETA, MISIONES, ABC E ULTIMA HORA

Juliane Maria Flores Bernardo

Lucas Ribeiro Mesquita

RESUMO

O artigo traz uma análise sobre a cobertura jornalística realizada pelos portais de notícias da Argentina: *La Gaceta* e *Misiones*, e do Paraguai: *Ultima Hora* e *ABC*, desde a abertura à conclusão do processo de *Impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, através de matérias divulgadas no período de 02 de dezembro de 2015 a 02 de setembro de 2016. O Artigo é dividido em 3 fases. A primeira onde é realizada a contextualização do momento histórico do processo de *Impeachment*, seus atores, a mídia digital e a influência do webjornalismo. No segundo momento são analisadas quantitativamente as publicações dos portais, suas tendências e disposição para influenciar seus leitores, comparando a orientação das notícias, se elas vêm acompanhadas por fotografias, se essas notícias tem um posicionamento de direita, esquerda ou imparcial. Assim também se analisa se há comentários feitos por leitores e de qual posicionamento. E a última fase traz a discussão e a conclusão de que as matérias, em sua maioria, tiveram posicionamento de esquerda, mas os comentários foram favoráveis ao processo de *Impeachment*.

Introdução

O processo de Impeachment contra a presidenta Dilma Rousseff foi aceito pelo então presidente da Câmara de Deputados, Eduardo Cunha, em 02 de dezembro de 2015, tendo como autores o procurador de justiça aposentado Hélio Bicudo e os advogados Janaina Paschoal e Miguel Reale Júnior.

Desde então, o *Impeachment* esteve entre os assuntos mais comentados nos veículos de comunicação de todo o mundo, parcialmente nos sites de notícias. A influência brasileira, que foi construída ao longo dos anos, se vê instável e passa mais uma vez por um momento histórico. Com isso, a proposta do presente trabalho é analisar quatro portais de notícias, sendo dois do Paraguai e dois da Argentina, sobre como o momento foi reportado para os seus leitores, realizando uma análise

comparativa das matérias veiculadas pelos portais de notícias *La Gaceta* e *Misiones* da Argentina, e do *ABC* e *Ultima Hora* do Paraguai, sobre o processo de *Impeachment* da presidenta Dilma Rousseff.

O site *Ultima Hora* do Paraguai foi criado no ano de 1973, no formato de jornal impresso em preto e branco e com edição vespertina. No ano de 1999 passou a ter duas edições circulando de segunda a sábado e em 2006 tornou-se um portal de notícias digital. Já o portal ABC, também paraguaio, nasceu em 1967. Considerado o jornal que inovou o jornalismo independente no país, em 1996 lançou o ABC Digital, contando ainda com uma rádio e um canal de televisão.

Na Argentina, o site *Misiones* foi fundado no ano 2000, com uma versão impressa pela manhã e já ocupando o espaço digital. Já o *La Gaceta* nasceu em 1912 e passou por muitos períodos históricos, tanto da Argentina, quanto do mundo. Sua versão digital chegou para o público em 1999.

A escolha desses portais de notícias se deu através de uma pesquisa realizada no site *Alexa*¹, que faz o levantamento dos portais mais acessados de cada país, e a definição final se deu através dos sites de acesso gratuito com mais visitas, tanto do Paraguai, quanto da Argentina. Foram mensuradas na pesquisa o número de matérias publicadas no período de 02 de dezembro de 2015 a 02 de setembro de 2016 que traziam no seu texto a palavra *Impeachment*, Dilma Rousseff e Brasil. Também foi realizada a contagem de fotografias presente nas notícias, assim como o número de comentários feitos pelos leitores e o seu posicionamento político. Outro fator analisado foi o posicionamento dos portais nas notícias, onde avaliamos o uso das palavras Golpe, *Impeachment* e Crime de Responsabilidade.

JORNALISMO

O jornalismo é uma área da comunicação social que vem se desenvolvendo gradativamente ao longo dos séculos, e que hoje, devido os avanços tecnológicos, é de fácil acesso. No século XV, Johann Gutenberg trabalhou na invenção da imprensa, o que foi um marco para a civilização e o jeito de comunicar.

Os meios de comunicação já existem há séculos, mas foi durante a Revolução Francesa que ele se destaca e ganha espaço.

E a Revolução Francesa, símbolo da queda de regimes monárquicos e do poder aristocrático, foi também, ao mesmo tempo, a conquista do direito à informação [...]. Assim, todo o saber acumulado e reservado aos sábios passa agora a circular de forma mais ou menos livre. E são os jornalistas que irão abastecer esse mercado. (MARCONDES FILHO, 2009, p. 18)

¹ Alexa Internet Inc. é uma companhia de Internet que fornece dados de tráfego na internet e análise de dados. É uma subsidiária pertencente à Amazon. Seu principal serviço é medir quantos usuários de Internet visitam um determinado site/sítio da Internet. É possível saber quantos acessos um site tem e, partindo desses dados, sua colocação em um (ranking) global e regional. Os dados são coletados a partir de extensões para navegadores de internet, como seu toolbar, e scripts fornecidos pela própria empresa.

É no século XIX que o jornalismo se desenvolve enquanto instrumento de comunicação, e ganha funções definidas dentro das redações. De acordo com Marcondes Filho (2009), os jornalistas, que até então eram também políticos, ganham notoriedade e transformam as redações em negócios responsáveis que buscam seu auto sustento.

A grande mudança que se realiza nesse tipo de atividade noticiosa é a grande inversão da importância e da preocupação quanto ao caráter de sua mercadoria: seu valor de troca, a venda de espaços publicitários (para assegurar a sustentação e a sobrevivência econômica) passa a ser prioridade em relação ao seu valor de uso, a parte puramente redacional-noticiosa dos jornais. (MARCONDES FILHO, 2009, p. 21)

O jornalismo, como ele se apresenta hoje, passou por inúmeras revoluções até chegar a evolução tecnológica, que norteia as informações e acesso as notícias atualmente, que são baseadas em fatos, deixando no passado as vendas apenas por publicidade. Colocando assim o jornalismo como o quarto poder.

O jornalista francês Yves Guyot foi um jornalista que percebeu o futuro poder do jornalismo. Guyot acreditava que a imprensa, considerada algumas vezes como o “Quarto Poder do Estado”, se tornaria no primeiro “à medida que os governos de discussão substituíssem os governos absolutistas”. (TRAQUINA, 2008, p. 73)

Como coloca Marshall, atualmente, o jornalismo ganha outras proporções através das redes sociais e o uso aberto da internet, onde as pessoas buscam informações livremente, que são produzidas por profissionais que se vendem ao capitalismo em troca de dinheiro.

O jornalista pós-moderno transformou-se numa máquina de produção de informação, um operário com demandas estipuladas e prazos de entrega a cumprir. Afinal, as redações dos jornais contemporâneos adotaram processos fordistas e tayloristas de produção de notícias obrigando o jornalista [...] muitas vezes jovens, incautos sem vivência e idolatram a life-style internacional. Possuem nível cultural baixo e, por isso, viram reféns fáceis do senso comum e do ideário neoliberal. Recebem baixos salários, tem duplo ou triplo emprego e, o que é muito comum, trabalham em condições precárias. [...] a ser uma peça maleável capaz de se adaptar a variadas necessidades e situações (MARSHALL, 2003, p. 31-32).

Para Orozco (2000), a informação se tornou um bem de consumo, cada vez mais necessário para os indivíduos e grupos, que garante assim a existência plena de sucesso na sociedade moderna, que conta com interferências sociais da informatização e tecnologias.

WEBJORNALISMO

O surgimento da internet remonta ao período da Guerra Fria, e foi desenvolvida através de pesquisas militares em 1969 nos Estados Unidos. Mas, foi na década de 90 que ela se tornou popular e conhecida no mundo, através do acesso a dados.

A WWW, nascida em 1991, corresponde à parte da Internet construída a partir de princípios do hipertexto. A Web baseia-se numa interface gráfica e permite o acesso a dados diversos (textos, músicas, sons, animações, filmes, etc.) através de um simples “clique” no mouse (LEÃO, 2001, p. 23).

Através da internet, o acesso a informação se tornou ampla, mudando a forma de fazer jornalismo e noticiar os acontecimentos do cotidiano. Os profissionais da comunicação estão em constante adaptação para acompanhar as evoluções tecnológicas.

A informação que se processa na Internet é nitidamente de outra natureza e demanda, portanto, investigação acurada acerca de sua constituição. Nota-se por exemplo, que, ao contrário da informação jornalística impressa, a informação webjornalística caracteriza-se por ser efêmera e circunstancial, alterando-se a cada instante de acordo com usos cada vez mais aprimorados dos recursos de linguagem do meio (ALZAMORA: 2004, p. 108).

O webjornalismo tem algumas características específicas, como a instantaneidade, interatividade, perenidade, multimídia, hipertextualidade e personalização do conteúdo. Isso traz para as publicações situações que promovem adaptar-se às necessidades e demandas do público que recebe a informação.

[...] a informação no ciberespaço pode se adaptar às demandas e repertórios de emissores e receptores em constante intercâmbio de papéis. No caso das comunicações virtuais, móveis e voláteis, a informação dificilmente assume um formato padronizado, dado que novos emissores e receptores surgem a cada momento na rede imprimindo nas informações processadas seus peculiares interesses e estilos (ALZAMORA: 2004, p. 106-107).

Com o fácil acesso à internet, disponível na palma da mão através dos celulares, o jornalismo se transforma diariamente, e o webjornalismo ganha adeptos, admiradores e leitores que fazem dos portais de notícias uma área de debates e exposição de opiniões.

FORMAÇÃO DE OPINIÃO

É através do jornalismo, que as informações que acontecem ao redor do mundo chegam as pessoas. E é através da visão do jornalista, que as notícias são tidas como verdade.

No entanto dever-se-ia acrescentar que essa “realidade” muitas vezes é contata como uma telenovela, e aparece quase sempre em pedaços, em acontecimentos, uma avalanche de acontecimentos perante a qual os jornalistas sentem como primeira obrigação dar respostas com notícias [...]. (TRAQUINA, 2008, p. 20)

“Ora, o jornalismo deve ser imparcial, mas deve “interpretar” os fatos e “guiar” os leitores” (GENRO FILHO, 2012, p.38). É com essa ideia que o autor avalia as notícias produzidas pelos jornais através da teoria de Marx, em que trazem uma relação mediatizada pelas coisas como se fossem suas qualidades naturais.

É realmente inviável exigir dos jornalistas que deixem em casa todos esses condicionamentos e se comportem, diante da notícia, como profissionais assépticos, ou como a objetiva de uma máquina fotográfica, registrando o que acontece sem imprimir, ao fazer seu relato, as emoções e as impressões puramente pessoais que o fato neles provocou. (ROSSI, 1984, apud GENRO FILHO, 2012, p. 43)

Com o desenvolvimento do jornalismo ao longo dos séculos, e se mostrando ininterrupto com as novas tecnologias e o fácil acesso a informação, a existência do trabalho profissional está diretamente ligada a inovação e a capacidade de comunicar. Neste sentido, “qualquer que seja o conceito que as pessoas têm do jornalismo, a sua função só floresce em um clima de liberdade, amplas garantias constitucionais, pleno respeito aos direitos individuais”. (BAHIA, 2009, p. 20)

A formação da opinião está estritamente relacionada com o trabalho jornalístico, e há teorias de comunicação que defendem a imprensa livre e a existência da democracia. Através desse pensamento, coloca-se a imprensa como o “quarto poder” e que demonstra a força que o jornalismo e os meios de comunicação tem sobre as pessoas.

A ideia da imprensa como um atento "cão de guarda" (e às vezes, motivado pelo jornalismo investigativo, como um verdadeiro "cão de ataque") materializa-se por excelência nas páginas de opinião dos jornais, onde os artigos e as colunas assinadas debatem os temas mais candentes do momento e o editorial define a posição do jornal diante das questões públicas. Desse modo, as páginas opinativas constituem fontes importantes para se apreender e analisar o interesse temático e as formas de enquadramento adotadas pelos

jornais em suas abordagens sobre o funcionamento das instituições políticas. (AZEVEDO, CHAIA, 2008, p. 8)

E quando se fala em jornalismo uma palavra sempre surge, a imparcialidade. Os meios de comunicação são os veículos utilizados para informar a população sobre as mais diversas situações do cotidiano e com isso tendem a ser colocados como isentos, imparciais e defendendo o regime democrático. Com isso, coloca-se o jornalismo como formador de opinião pública, o que pode não trazer a realidade em sua plenitude. Neste sentido, “a opinião pública por ser “opinião” (*doxa*), não coincide necessariamente com a verdade (*epsteme*), e por ser pública pertence ao universo político, sendo neste caso, mais apropriado falar em opiniões públicas”. (AZEVEDO, 2004, p. 60 apud CRUZ, 2011, p. 42)

A influência dos meios de comunicação, não se resumem aos territórios físicos. Com o livre acesso da internet, qualquer pessoa, em qualquer lugar, consegue acessar notícias de diversos espaços de períodos e sobre os mais variados assuntos, podendo assim ter influência na formação e percepção de líderes mundiais.

O jornalismo tange a esfera do poder, critica e vigia os governantes e, nesse sentido, é uma atividade social marcadamente política – mas é política pela informação, pela opinião e não pelo partidarismo. O jornalista, portanto, sobretudo o jornalista político, é um político fazendo política por outros meios [...] e é político o pacto de confiança que estabelecem com o público (BUCCI, 2000, p. 104).

E com esse quesito, o profissional de jornalismo, busca mediar a informação, como coloca Brambilla:

Parece fundamental que se os jornalistas desejam ser, antes de tudo, mediadores; que não se proponham à pretensão de preparar, manipular ou guiar as pessoas, mas tenham como premissa encorajar o diálogo entre diferentes grupos e classes sociais. Isso passa, obrigatoriamente, pelo reconhecimento do público como coautor do noticiário e pela afirmação de um perfil profissional diferenciado do que exercia até então (BRAMBILLA, 2005, p. 117).

A influência que o jornalismo exerce, também pode ser sentida na influência que os países exercem uns sob os outros.

INFLUÊNCIA BRASILEIRA NOS PAÍSES DA TRIPLÍCE FRONTEIRA

O Brasil, ao longo dos anos tem se mostrado um líder na América do Sul. Vários fatores explicam essa hegemonia, onde o país não usa do *hard power* para coagir seus companheiros. Ao contrário, ele estabelece situações de incentivo para que a proposta apresentada seja aceita, como a hegemonia cooperativa.

A Teoria da Hegemonia Cooperativa explica a integração como se tratando de uma estratégia utilizada pelas grandes potências regionais. O principal elemento desta hegemonia é a “capacidade de agregação de poder”, definida como a “capacidade de uma grande potência regional de fazer com que uma série de Estados vizinhos convirja em torno de seu projeto político” (PEDERSEN, 2002, p. 689).

Os líderes dos países, no caso, os presidentes, são grandes influenciadores para os outros países, principalmente para os que tem uma economia mais modesta e uma área de extensão menor. Durante a era Lula e Dilma, o Brasil se tornou um líder na América do Sul.

A partir da discussão da atuação do Brasil como potência regional e da sua liderança na América do Sul nos governos Lula (2003-2010) e Rousseff (2011-2016), foram apresentadas evidências de tal exercício na esteira da nova dinâmica geopolítica que se estabeleceu na região a partir dos anos 2000. O país se empenhou em liderar a construção de um espaço político, econômico e de segurança autônomo, buscando projeção externa através da cooperação Sul-Sul com seus vizinhos. (CARVALHO, GONÇALVES, 2016, p. 244)

Carvalho e Gonçalves (2016) enfatizam a importância da liderança demonstrada pelo ex-presidente Lula:

O fortalecimento das relações políticas e econômicas dos países da América do Sul inevitavelmente perpassa a potência regional, que é o Brasil. Sob a gestão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), o país se posicionou como elo integrador da região e empenhou-se em liderar a construção de um espaço político, econômico e de segurança autônomo, buscando projeção externa através da cooperação Sul-Sul. (CARVALHO, GONÇALVES, 2016, p. 223)

Com o trabalho de liderança iniciado por Lula e mantido por Dilma, o Brasil se torna um influenciador na questão política e econômica por toda América do Sul, e ressaltando as ações do Mercosul, como um integrador para os países vizinhos.

Aliado à característica integradora, o Brasil, a partir do MERCOSUL, demarca definitivamente a América do Sul como sua área de influência político-econômica. Reforça, ainda, a posição a favor do multilateralismo para fazer frente à posição norte-americana e à tentativa de implementação da ALCA

(ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS). (MOREIRA, MIRANDA, 2012)

A ideia de ser uma potência regional e integradora, coloca o Brasil como líder na América do Sul. No que diz respeito como isso acontece, é de fato quando o país líder coloca sua vontade própria e consegue trabalhar com políticas além das fronteiras nacionais.

la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras. Según nuestra perspectiva, la defensa e incremento de los grados de autonomía de nuestros países no puede provenir hoy de políticas nacionales o subregionales de aislamiento, de autosuficiencia o de oposición. (RUSSELL, TOKATLIAN, 2002, p. 176)²

E os acontecimentos nos países líderes, acabam afetando o relacionamento com os demais países e colocam em cheque a influência exercida.

PROTAGONISTAS

Dilma Rousseff

Dilma Vana Rousseff, nasceu em 14 de dezembro de 1947 em Belo Horizonte – MG, e foi eleita a 36ª presidente do Brasil através do Partido dos Trabalhadores (PT), exercendo seu cargo de 01º de janeiro de 2011 até 31 de agosto de 2016 – quando perdeu seu mandato através de um *Impeachment*. (ULTIMO SEGUNDO)

Vinda de uma família de classe média alta, Dilma demonstrou interesse pelo socialismo durante o período do Golpe Militar de 64, ainda jovem ingressou no Comando de Libertação Nacional (COLINA) e após na Vanguarda Armada Revolucionária Palmares (VAR-Palmares). Entre os anos de 1970 e 1972 ficou em reclusão, onde sofreu torturas através da Operação Bandeirante (OBAN) dos militares e pelo Departamento de Ordem Política e Social (DOPS). (EDUCAÇÃO UOL, 2013a)

Junto de seu companheiro, Carlos Araújo, recomeçou a vida no Rio Grande do Sul e foi membro fundadora do Partido Democrático Trabalhista (PDT), participando de inúmeras campanhas eleitorais e assumindo cargos políticos. A filiação ao PT aconteceu em 2001, e a partir de então se envolveu com o desenvolvimento do plano de governo para a área energética do ex-presidente Luiz

² a capacidade e a vontade de um país para tomar decisões com outros voluntariamente e lidar com situações e processos que ocorrem dentro e fora de suas fronteiras. De acordo com nossa perspectiva, a defesa e o aumento dos graus de autonomia de nossos países não podem vir hoje de políticas nacionais ou sub-regionais de isolamento, auto-suficiência ou oposição. (RUSSELL, TOKATLIAN, 2002, p.176 (nossa tradução))

Inácio Lula da Silva. Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma assumiu primeiramente o Ministério de Minas e Energia, e posteriormente a Casa Civil. (FRAZÃO, 2016a)

Diante o seu desempenho durante o mandato de Lula, Dilma foi escolhida para ser candidata à presidência em 2010, e foi eleita a primeira mulher a ocupar o mais alto cargo político do Brasil, se tornando chefe de Estado. E em outubro de 2014, conquistou a reeleição em segundo turno, com 56% dos votos válidos. (EDUCAÇÃO UOL, 2013a)

Porém, em 02 de dezembro de 2015 teve início o processo de *Impeachment*, quando o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha aceitou a denúncia por crime de responsabilidade fiscal oferecida por Helio Bicudo, procurador de justiça aposentado e pelos advogados Janaina Paschoal e Miguel Reale Júnior.

Durante os meses seguintes, a incerteza política e econômica, os escândalos de corrupção, o andamento da Operação Lava Jato, levaram a uma redução nos índices de aprovação do governo, colocando a então presidente em uma situação complexa. A partir de março de 2016, com todo esse quadro de crise no Brasil, iniciou pelo país uma onda de movimentos e manifestações pedindo a saída de Dilma do poder. (FRAZÃO, 2016a)

A Câmara dos Deputados, após aceitar o pedido de *Impeachment*, criou uma comissão especial para estudar a admissão do mesmo, o relatório teve um parecer favorável com 38 deputados a favor e 27 contrários. Com isso, em 17 de abril, o plenário aprovou o relatório, contando com 367 votos favoráveis e 137 contrários, o que fez com o mesmo fosse encaminhado para o Senado, que da mesma forma criou uma comissão especial e teve seu relatório aprovado por 15 votos a favor e 5 contra.

A abertura do processo de *Impeachment*, aprovada pelo Senado com 55 votos e 33 contrários em 12 de maio de 2016, afastou a presidenta Dilma Rousseff por 180 dias do seu cargo, assumindo assim como presidente interino do Brasil, o vice-presidente Michel Temer.

Dilma Rousseff, a primeira presidente mulher do Brasil, teve seu mandato cassado definitivamente após três meses do processo iniciado pelo Senado. Em 31 de agosto de 2016, através de uma votação em plenário, 61 senadores foram a favor do impedimento e 20 contrários. (SENADO NOTÍCIAS, 2016)

Eduardo Cunha

Articulador original do processo de *impeachment* contra a ex-presidente Dilma Rousseff, Eduardo Cunha nasceu no Rio de Janeiro em 29 de setembro de 1958, é economista, radialista e político brasileiro, filiado ao PMDB. (SILVA, 2017)

Exerceu o cargo de deputado federal entre fevereiro de 2003 e setembro de 2016, quando teve o mandato cassado pelo plenário da Câmara dos Deputados. Cunha ganhou projeção nacional no

início de 2015, quando assumiu a presidência da Câmara ao derrotar a máquina do Planalto que favorecia o petista Arlindo Chinaglia. (TERRA NOTÍCIAS, 2017a)

Mesmo sendo um político influente nos bastidores, já em seu quarto mandato costumava ser lembrado pelo público apenas como um "atravancador" de pautas progressistas no Congresso e por suas posições conservadoras sobre o aborto e o casamento de pessoas do mesmo sexo. Sua carreira com a política iniciou ao filiar-se ao PRN, foi presidente da TELERJ durante o Governo Collor, e enquanto filiado ao PPB, comandou a Companhia Estadual de Habitação no mandato do governador Anthony Garotinho. (CALGARO et al, 2017a)

Candidatou-se pela primeira vez a um cargo eletivo em 1998, tendo ficado como suplente de deputado estadual do Rio de Janeiro e assumindo uma vaga na Assembleia Legislativa do Estado em 2001.

Elegeram-se deputado federal pela primeira vez em 2002, ainda no PPB, sendo reeleito pelo PMDB nas eleições de 2006, 2010 e 2014. A fúria do deputado contra o governo Dilma aumentava à medida em que o peemedebista se via mais e mais enrolado nas investigações da Lava Jato - o lobista Julio Camargo afirmou que Cunha cobrou propina de 5 milhões de dólares em um negócio da Petrobras que envolvia o aluguel de sondas marítimas.

Em 3 de março de 2016, o Supremo Tribunal Federal acolheu por dez votos a zero, em unanimidade, a denúncia do Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, contra Eduardo Cunha por corrupção passiva e lavagem de dinheiro, tornando-o réu neste tribunal. Em 5 de maio de 2016, o plenário do STF unanimemente manteve a decisão do então ministro Teori Zavascki que determinou o afastamento de Cunha de seu mandato de deputado federal e conseqüentemente do cargo de Presidente da Câmara dos Deputados. (PASSARINHO, RAMALHO, 2017)

Acusado de mentir na CPI da Petrobras, teve contra si aberto processo que resultou em sua cassação por quebra de decoro parlamentar em 12 de setembro de 2016, tornando-o inelegível até o final de 2026. Em 19 de outubro de 2016 foi preso preventivamente pela Polícia Federal na Lava Jato, e em março de 2017 foi condenado a 15 anos e quatro meses de prisão pelos crimes de corrupção passiva, lavagem de dinheiro e evasão de divisas. Em 18 de maio de 2017, teve um novo mandado de prisão expedido pela Justiça. (DIONÍSIO et al, 2017)

PROCESSO DE *IMPEACHMENT*

O Brasil, uma jovem democracia em desenvolvimento após um período de intervenção militar, teve desde 1990 até agora (2017) quatro presidentes eleitos pelo voto direto, sendo que dois deles receberam processo de *Impeachment*, e seus vice-presidentes assumiram como chefes de estados. (HISTÓRIA MAIS)

Em 02 de outubro de 1992, a Câmara de Deputados aceitou a abertura do processo de *Impeachment* contra o então presidente Fernando Collor de Mello, afastando o temporariamente do poder. Em 29 de dezembro do mesmo ano, antes do final do julgamento, Collor renunciou ao cargo e foi então aprovado pelos Senadores a inabilitação política por oito anos.

Em 1992 foi denunciada na imprensa a existência de um esquema de corrupção no governo, comandado por Paulo César Farias, ex-tesoureiro da campanha presidencial de Collor. A CPI instalada para investigar as denúncias encerraria seus trabalhos recomendando o afastamento de Collor da presidência. Respalhada por maciço apoio popular, a abertura do processo de impeachment foi proposta, então, pelos presidentes da Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), e aprovada pela Câmara dos Deputados em 29 de setembro de 1992. Afastado do cargo após a votação na Câmara, Collor foi substituído interinamente pelo vice-presidente Itamar Franco. Em 29 de dezembro renunciou à presidência da República, horas antes de ser condenado pelo Senado por crime de responsabilidade, perdendo seus direitos políticos por oito anos. Itamar Franco assumiu, assim, definitivamente a presidência da República. (BIBLIOTECA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2017a)

O caso mais recente foi da presidente Dilma Rousseff, primeira mulher a ocupar o mais alto cargo, eleita para o seu primeiro mandato em outubro de 2010 e para seu segundo mandato em 2014. Em dezembro de 2015, a Câmara de Deputados aceitou um pedido de *Impeachment* e deu início ao processo de julgamento por crime de responsabilidade.

Em 12 de maio de 2016, dois anos antes do término de seu segundo mandato, a Presidenta Dilma Rousseff foi afastada da função de chefe de estado em decorrência da aprovação de denúncia de crime de responsabilidade nº 1/2015, parecer nº 475/2016 com votação e aprovação na Câmara dos Deputados em abr/2016 e encaminhado ao Senado Federal para votação em mai/2016, que resultou na admissibilidade da denúncia e instauração do processo de impeachment em desfavor da Presidenta. Em 31 de agosto de 2016 a Resolução nº 35 do Senado Federal julgou procedente a denúncia de crime de responsabilidade e impôs à Sr^a Dilma Vana Rousseff a sanção de perda do cargo de Presidente da República (Diário do Senado Federal, [Resolução nº 35](#), de 31 de agosto de 2016). (BIBLIOTECA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2017b)

De acordo com o artigo 14 da Lei Nº 1.079 de 10 de abril de 1950, qualquer pessoa pode denunciar o Presidente da República junto a Câmara de Deputados por crime de responsabilidade.

Art. 16. A denúncia assinada pelo denunciante e com a firma reconhecida, deve ser acompanhada dos documentos que a comprovem, ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com a indicação do local onde possam ser encontrados, nos crimes de que haja prova testemunhal, a denúncia deverá

conter o rol das testemunhas, em número de cinco no mínimo. (PLANALTO, LEI N° 1.079)

O artigo 86 da Constituição Federal, traz a possibilidade do impedimento, que se aprovado por dois terços dos Deputados, é encaminhado para o Senado Federal quando o assunto é crime de responsabilidade.

Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;

II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

§ 2º Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

§ 3º Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão.

§ 4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções. (SENADO, 1988)

Com o processo de impedimento definido na Constituição Federal de 1988, o presidente pode enfrentar o juízo e ser afastado temporariamente e se comprovado o crime, perder o mandato e os direitos políticos. Caso que aconteceu em dois momentos na política brasileira, com o ex-presidente Fernando Collor de Mello e recentemente com a ex-presidente Dilma Rousseff.

ANÁLISE E DISCUSSÃO

Foram analisadas um total de 409 notícias sobre o *Impeachment* da presidenta Dilma Rousseff nos portais da Argentina e do Paraguai. Dessas, os sites paraguaios apresentaram 127 notícias no www.abc.com.py e o www.ultimahora.com trouxe 160 matérias. Já na Argentina, o portal www.misionesonline.net realizou 42 matérias, enquanto o www.lagaceta.com.ar publicou 80 notícias.

O período de análise inicia-se em 02 de dezembro de 2015, quando o presidente da Câmara de Deputados aceita o pedido de *Impeachment* oferecido pelo procurador de justiça aposentado, Hélio Bicudo e os advogados Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal, e se estende até a decisão final em 31 de agosto de 2016. Porém, alguns sites estudados publicaram a informação em 02 de setembro do mesmo ano, entrando assim na análise.

O primeiro item a ser avaliado foi a frequência com que se veiculou notícias referente ao processo de *Impeachment*, analisando cada mês desde dezembro de 2015, que teve destaque no site paraguaio *Ultima Hora*, com 21 notícias. Já o mês de janeiro o número de matérias no mesmo site caiu para quatro e nos outros três portais não foram registradas nenhuma postagem. Assim segue o mês de fevereiro, onde o site argentino *La Gaceta* trouxe apenas uma matéria e o *Ultima Hora* manteve quatro notícias.

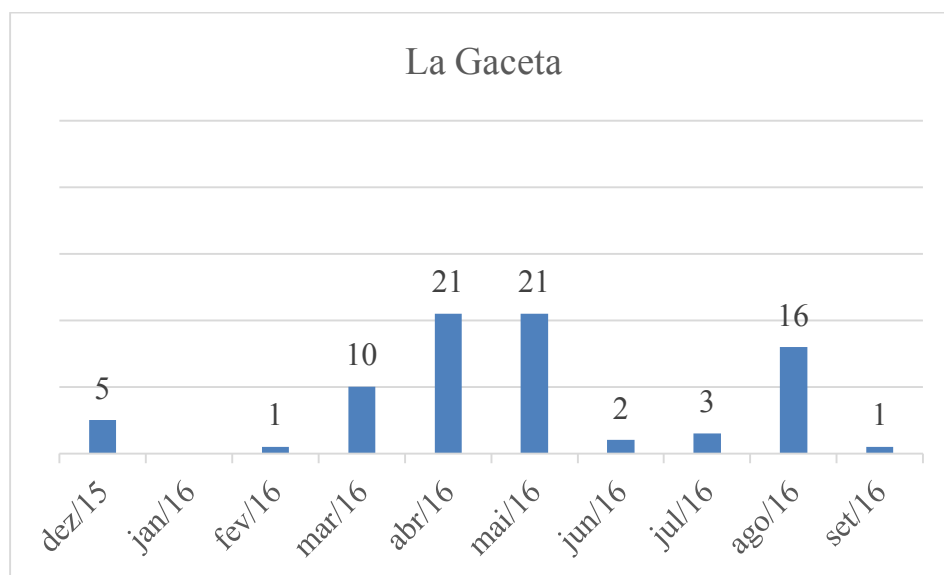
No mês de março, o site *Ultima Hora* aumentou o número de matérias, postando 23 notícias sobre o *Impeachment*, enquanto o ABC postou 9, o *La Gaceta* publicou 10 e o *Misiones* divulgou 7 notícias.

Em abril, o argentino *La Gaceta* publicou 21 notícias sobre o processo de impedimento, enquanto o paraguaio *Ultima Hora* chegou a 42 postagens. Já o ABC divulgou 5 notícias e o *Misiones* chegou a 4 matérias. Durante o mês de maio, os portais *La Gaceta* e *Ultima Hora* publicaram exatamente o mesmo número de matérias, enquanto ABC subiu a 16 matérias e o *Misiones* publicou 8 notícias. Esse número se manteve alto nos meses de abril e maio, pois foi o período em que aconteceu o afastamento da presidenta Dilma Rousseff pelo período de 180 dias e a transição do governo interino do vice-presidente Michel Temer.

Já o mês de junho teve uma queda significativa nas publicações, deixando a argentino *La Gaceta* como o único portal que teve publicação, com apenas duas matérias. Com o processo de análise do pedido de *Impeachment*, o número de publicações se manteve baixo também no mês de julho, com um total de 9 notícias, sendo 3 no *La Gaceta*, 1 no ABC e no *Misiones*, e 4 no *Ultima Hora*.

Em compensação, o mês de agosto trouxe um total de 42 notícias publicadas nos portais. Dessas, 16 foram divulgadas pelo argentino *La Gaceta*, 12 pelo paraguaio *Ultima Hora*, 8 no ABC e 6 pelo *Misiones*. Esse foi o mês decisivo para a presidenta Dilma, que teve o seu mandato cassado. Nos primeiros dias de setembro, o assunto *Impeachment* ainda era comentado, *La Gaceta* trouxe uma matéria, assim como ABC e o *Misiones*, já o *Ultima Hora* divulgou 3 notícias.

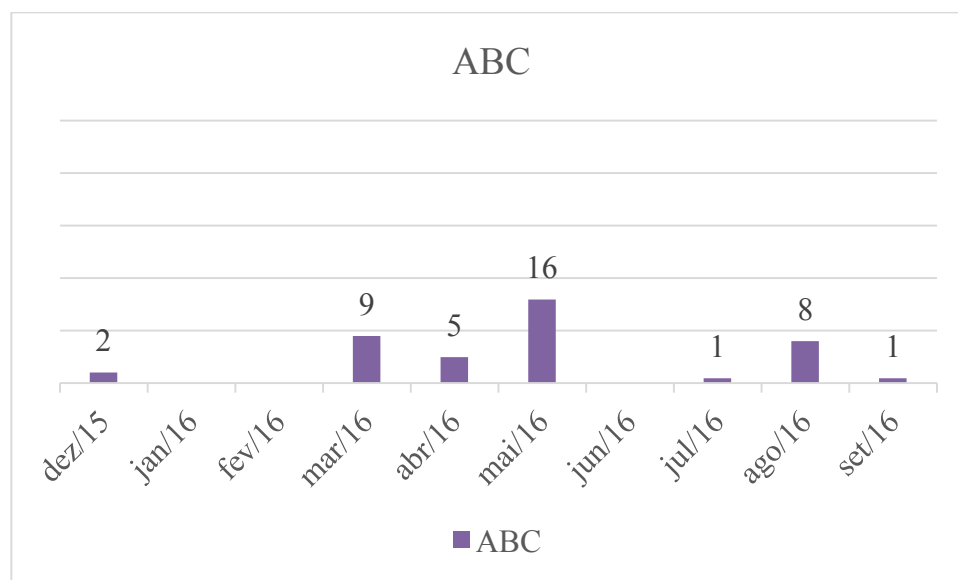
Gráfico 1 - Publicações mensais do Portal La Gaceta sobre o processo de Impeachment.



Elaboração do autor. Fonte dos dados: www.lagaceta.com.ar

La Gaceta da Argentina divulgou durante o período que durou o processo de *Impeachment*, 80 matérias sobre o assunto.

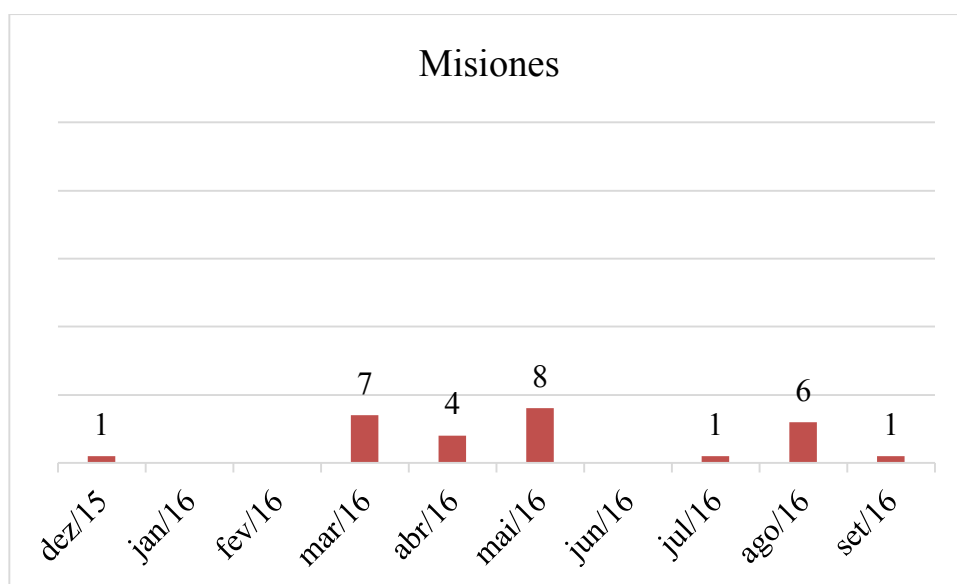
Gráfico 2- Publicações mensais do Portal ABC sobre o processo de Impeachment.



Elaboração do autor. Fonte dos dados: www.abc.com.py

O site ABC do Paraguai publicou 127 matérias ao longo do período de processo do *Impeachment* da presidenta brasileira.

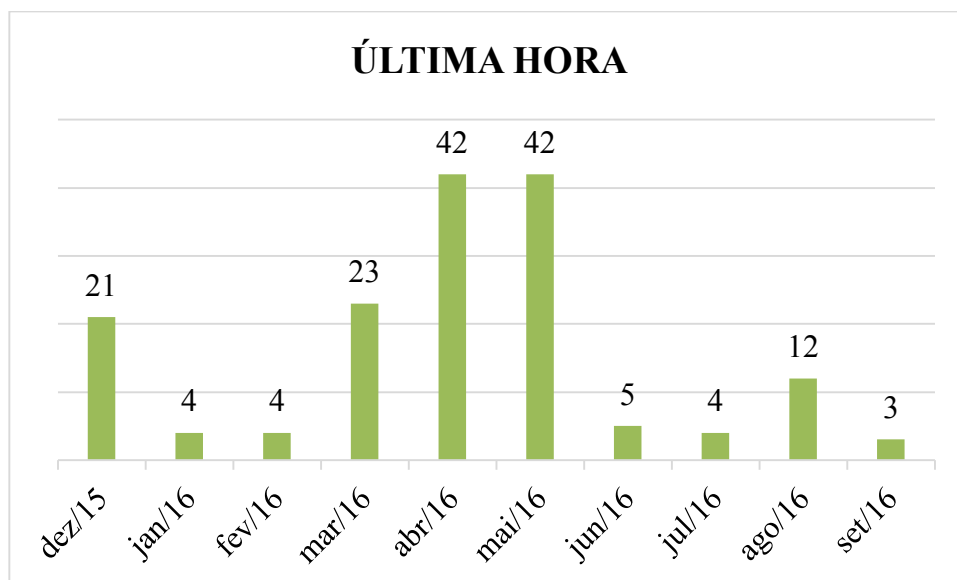
Gráfico 3 - Publicações mensais do Portal Misiones sobre o processo de Impeachment.



Elaboração do autor. Fonte dos dados: www.misionesonline.net

O portal argentino *Misiones* trabalhou com 42 notícias ao longo dos meses em que o processo de *Impeachment* durou.

Gráfico 4 - Publicações mensais do Portal Última Hora sobre o processo de Impeachment.



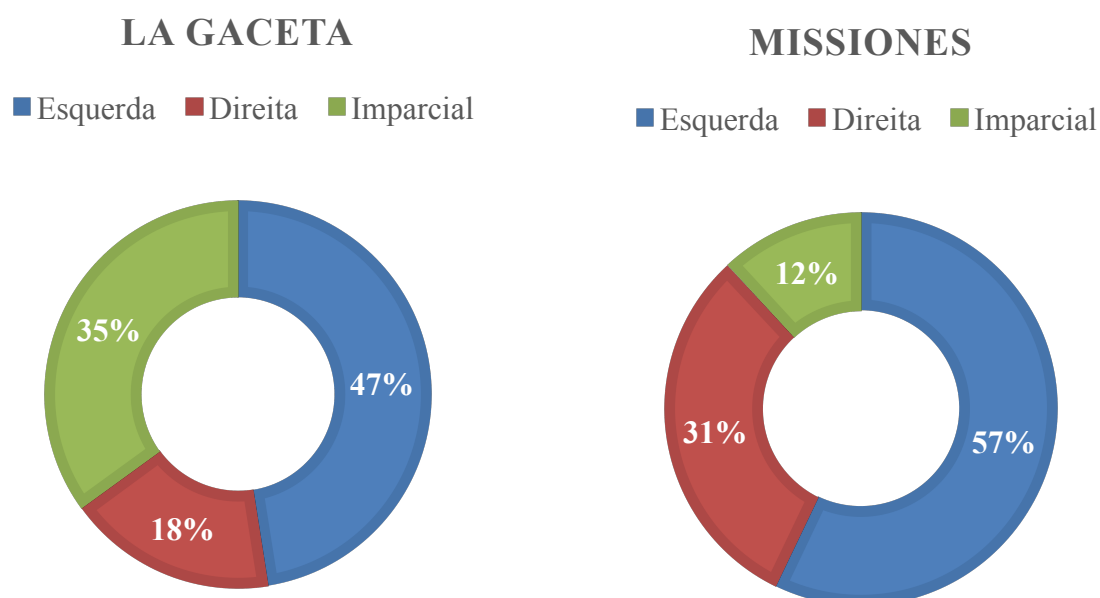
Elaboração do autor. Fonte dos dados: www.ultimahora.com

O *Última Hora* foi o site que publicou mais matérias sobre o processo de *Impeachment* da presidenta Dilma, chegando a divulgar 160 notícias.

A análise contemplou a abordagem que as notícias tiveram. Para definir qual perfil de cada matéria, colocou-se como matérias de esquerdas as que trouxeram a palavra golpe no título ou contexto da redação. Matérias de direita foram definidas com a palavra *Impeachment* e as denominadas imparciais, em que trouxeram o texto como crime de responsabilidade fiscal.

Os sites paraguaios publicaram 287 matérias sobre o processo de *Impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. O ABC trabalhou com 127 notícias, as quais 57 tiveram uma abordagem de esquerda, 44 de direita e 26 imparciais. Já o *Ultima Hora* publicou 160 matérias, 82 notícias tiveram uma abordagem de esquerda, 59 de direita e 19 com cunho imparcial.

Gráfico 5 - Gráficos dos portais paraguaios em relação a orientação política das notícias do processo de impedimento

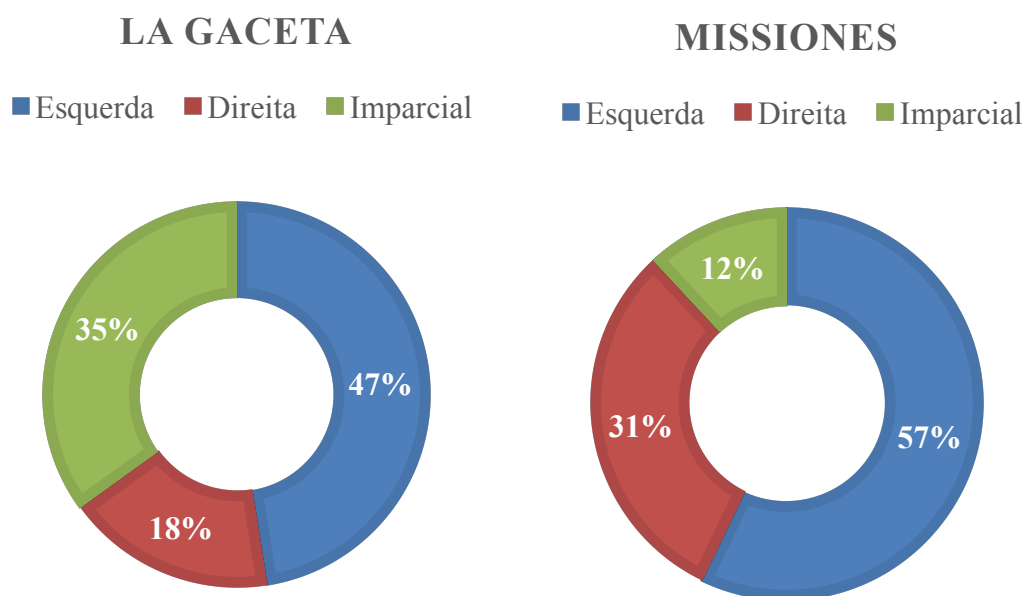


Elaboração do autor. Fonte dos dados: www.abc.com.py e www.ultimahora.com

Nos sites argentinos foram analisadas 102 matérias sobre o *Impeachment* durante todo o processo. O portal *La Gaceta* publicou 80 notícias referentes ao assunto, dessa 38 com abordagem de esquerda, 14 de esquerda e 28 com redação imparcial. O site *Misiones* trabalhou com praticamente metade de notícias, sendo publicadas 42 matérias, a abordagem esquerdista foi analisada em 24 notícias, 13 tiveram um cunho de direita e 5 trabalharam com a notícia com texto imparcial.

Gráfico 5 - Gráficos dos portais argentinos em relação a orientação política das notícias do processo de impedimento.

Gráfico 6 - Gráficos dos portais argentinos em relação a orientação política das notícias do processo de impedimento.



Elaboração do autor. Fonte dos dados: www.lagaceta.com.ar e www.misionesonline.net

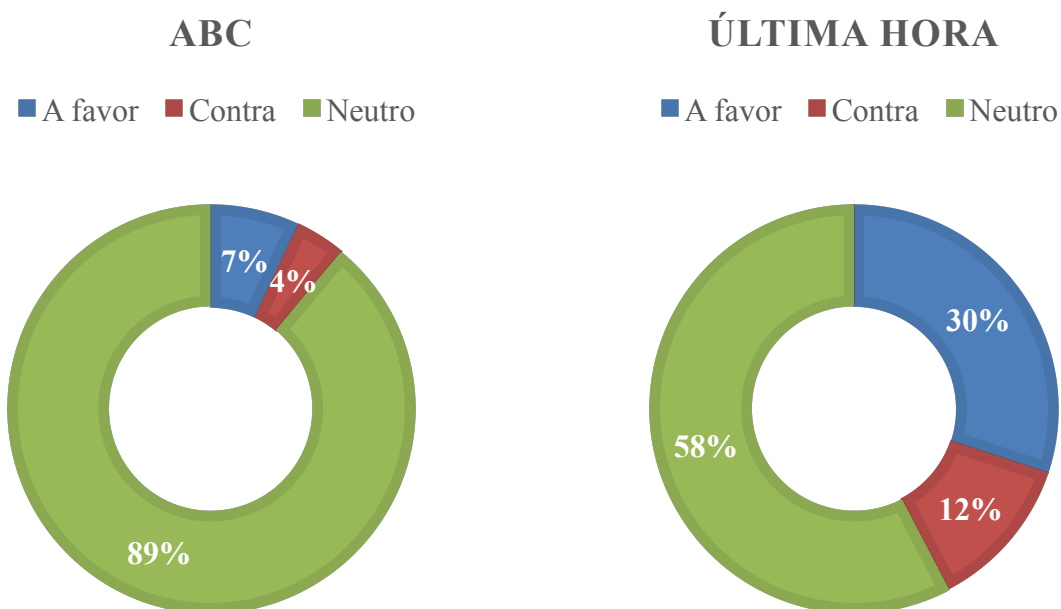
Como a internet é um veículo de comunicação rápido e de acesso a todos, analisaram-se os comentários deixados por leitores nos portais. Com exceção ao site *Misiones*, único que não abriu espaço para que as pessoas pudessem comentar as notícias, portanto, ficando fora dessa análise.

O site ABC do Paraguai publicou 127 notícias, das quais 61 foram comentadas e totalizaram 571 comentários de leitores. Desse número 23 se posicionaram contra o processo de impedimento e 40 favoráveis ao *Impeachment*. Muitos comentários não expressavam opinião, alguns traziam informações sobre o que é o *Impeachment*, uma vez que em espanhol utiliza-se o termo *juicio politico*. E em alguns foram registrados ofensas e discussões que não direcionavam o posicionamento do leitor.

Já o portal *Ultima Hora*, também do Paraguai divulgou 160 notícias, sendo que foram comentadas 39 e que receberam um total de 319 comentários. Se posicionaram contra o *Impeachment* 39 comentários e 96 a favor do processo. Os demais comentários, assim como no site ABC não trouxeram opinião e muitos apresentaram ofensas e agressões verbais.

Nota-se que mesmo com as matérias tendo em sua maioria uma abordagem esquerdista, os leitores demonstraram serem favoráveis ao processo de *Impeachment* da presidenta Dilma Rousseff.

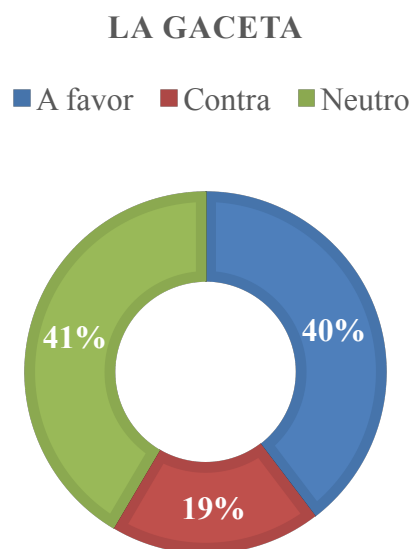
Gráfico 7 - Gráficos dos portais argentinos em relação a orientação política das notícias do processo de impedimento.



Elaboração do autor. Fonte dos dados: www.abc.com.py e www.ultimahora.com

Nos sites argentinos, como já mencionado, o *Misiones* não abriu espaço para comentários dos leitores nas 42 matérias divulgadas. Já o portal *La Gaceta*, que divulgou 80 matérias sobre o *Impeachment*, registrou 212 comentários em 43 notícias, sendo 84 favoráveis ao processo e 42 contrários ao impedimento.

Gráfico 7 - Figura 8. Orientação política dos comentários emitidos pelos leitores do portal de notícias La Gaceta da Argentina.



Elaboração do autor. Fonte dos dados: www.lagaceta.com.ar

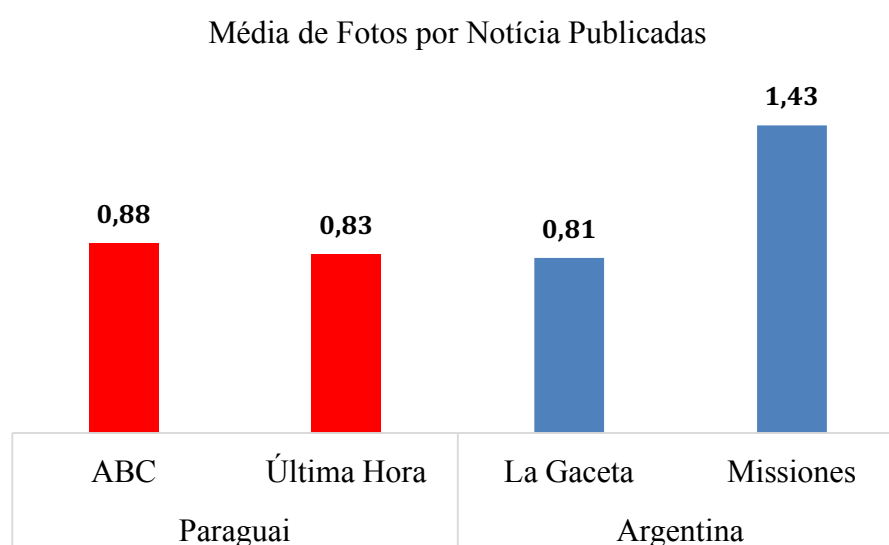
Outro item analisado foi se as notícias continham ou não fotografias nas matérias que retratavam o *Impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Com a análise de 409 matérias, 344 foram postadas com fotografias, deixando apenas 65 sem imagens.

O site ABC divulgou 110 das 127 notícias com imagens, já o *Ultima Hora* apresentou 132 de 160 matérias. Os argentinos também trabalharam com matérias e fotografias, sendo que o *La Gaceta* trouxe 60 matérias com fotos das 80 publicadas, e o *Misiones* publicou todas as 42 matérias com fotografias.

A incidência de fotos por matéria nos portais de notícias ABC, *Ultima Hora* e *La Gaceta* gira em torno de 0,8 por cento, já o site *Misiones* apresentou 1,4% de matérias com fotos.

Duas matérias divulgadas pelo portal ABC tiveram a publicação de duas fotos, assim como o site *Ultima Hora*. O argentino *La Gaceta* contou com cinco matérias com duas fotografias. Já o *Misiones* traz uma abordagem maior, sendo que onze notícias tiveram a publicação de duas fotos, duas matérias a divulgação de três fotografias e uma notícia foi acompanhada por quatro imagens.

Gráfico 8 - Média de imagens por notícia publicada.



Elaboração do autor. Fonte dos dados: www.abc.com.py, www.ultimahora.com, www.lagaceta.com.ar e www.misionesonline.net

Considerações finais

É difícil fazer uma análise da influência do conteúdo publicado nos portais de notícias, existem poucas pesquisas científicas para determinar uma metodologia que permita realizar uma comparação assertiva. Porém, algumas informações importantes e a exploração das potencialidades expressivas da hipermídia pelo jornalismo *online* vem crescendo ao longo de pouco mais de 20 anos de Jornalismo na internet.

Neste contexto podemos concluir que através da análise, observa-se que os veículos de comunicação, no caso os portais de notícias, apresentaram uma forte oposição ao *Impeachment*, sendo que 201 matérias tiveram uma abordagem contrário ao processo. Outras 130 notícias trouxeram uma redação com posicionamento de direita, ou seja, favorável ao *Impeachment*. E 78 matérias apenas retrataram o processo aberto contra Dilma Rousseff através do crime de responsabilidade fiscal.

Analisou-se o fluxo de matérias em cada portal de notícias durante cada mês. O site *La Gaceta* da Argentina, teve nos meses de abril e maio o seu maior número de postagens, sendo 21 matérias em cada mês. Já no mês de janeiro não houve a publicação de nenhuma notícia sobre o *Impeachment*. O também argentino *Misiones*, publicou um total de 42 notícias durante o período do processo, sendo o mês de maio o com mais postagens, 8. Os meses de janeiro, fevereiro e junho não tiveram publicações sobre o *Impeachment*. Nos sites paraguaios analisados, foram publicadas 287 notícias, onde o ABC teve o seu maior pico de matérias no mês de maio com 16 e nos meses de janeiro, fevereiro e junho não foi

publicada nenhuma reportagem sobre o assunto. Já o site *Ultima Hora* divulgou 42 matérias em abril e o mesmo número em maio, o único mês que não teve registro de notícias foi junho.

Observou-se também que das 409 matérias, 344 tiveram fotografias, sendo que algumas chegaram a ter 4 imagens, o que totalizou 370 fotos nas notícias.

Foi contabilizado 1102 comentários em 143 matérias das 409 publicadas no período. Dentro desse montante, foi registrado 102 comentários contrários ao processo de impedimento e 220 favoráveis. Muitos comentários foram de pessoas perguntando sobre o que é um *Impeachment*, outros explicando que o Brasil já passou por um processo similar, alguns fazendo comparações com a situação econômica e política tanto do Paraguai quanto da Argentina, e muitos comentários tinham mensagens agressivas e fora do contexto.

O estudo alcançou os objetivos propostos. Com as notícias analisadas constatou-se que a maioria das matérias noticiadas pelos quatro portais teve um discurso contrário ao processo de *Impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Já nos comentários dos leitores ficou clara a opinião favorável pelo impedimento da mandatária.

Da mesma forma que a Constituição diz que todos são iguais perante a lei, o princípio da neutralidade da rede diz que todos os usuários e conteúdos devem ser iguais perante a rede, porém não foi observado dessa forma quando se percebe que existe uma certa tendência apontada pela orientação das reportagens publicados no Portais de Notícias analisados.

Por outro lado, observa-se que os comentários dos leitores, se direcionam em sentido oposto a orientação da divulgação das notícias.

Sob esta ótica, é perceptível que a imprensa precisa assumir um papel social de altíssima responsabilidade e que deve ser exercido com absoluta transparência sob pena de ameaça à democracia e aos direitos de cidadãos por conta de etnia, credo, grau de instrução, posições político-ideológicas ou de estrato social a que pertençam.

Com o resultado desse estudo, fica o interesse de realizar uma nova pesquisa, agora comparando portais brasileiros sobre o mesmo assunto. Dessa forma, ter uma comparação entre as notícias divulgadas por portais dos três países que compreendem a Tríplice Fronteira.

Referencias

ALZAMORA, Geane. A semiose da informação webjornalística. In: Cultura em fluxos. Belo Horizonte: PucMinas, 2004

AZEVEDO, F.; CHAIA, V. O Senado nos editoriais dos jornais paulistas (2003 – 2004). Opin. Pública. Campinas, v.14, n.1, 2008.

BIBLIOTECA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Biografia Fernando Collor. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-collor/biografia>>. Acessado em: 30 de agosto de 2017.

BRAMBILLA, Ana Maria. A identidade profissional no jornalismo open source. Ed. Em Questão, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 103-119, jan./jun, 2005.

CALGARO, Fernanda et al. Câmara cassa mandato de Eduardo Cunha por 450 votos a 10. G1 – Globo.com Site de notícias, 13/09/2016. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/09/camara-cassa-mandato-de-eduardo-cunha-por-450-votos-10.html>>. Acessado em: 28 de agosto de 2017a.

CARVALHO, Patrícia Nasser de; GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro. O Brasil como potência regional: uma análise da sua liderança na América do Sul no início do século XXI. Rev. Carta Inter., Belo Horizonte, v. 11, n. 3, p. 222-248, 2016. – DOI: 10.21530/ci.v11n3.2016.570

CRUZ, Mario. A mídia e os formadores de opinião no processo democrático. 2011. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/viewFile/13918/10242>>. Acessado em: 28 de agosto de 2017.

DIONÍSIO, Bibiana, KANIAK, Thais, VIANNA, José, MAZZA, Malu, COSME, Marcelo. Eduardo Cunha é preso em Brasília por decisão de Sérgio Moro. G1 – Globo.com Site de notícias, 19/10/2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2016/10/juiz-federal-sergio-moro-determina-prisao-de-eduardo-cunha.html>>. Acessado em: 28 de agosto de 2017.

EBIOGRAFIA. Dilma Rousseff: Economista e política brasileira. Artigo atualizado em: 19 de setembro de 2016. Disponível em: <https://www.ebiografia.com/dilma_rousseff/>. Acessado em 26 de agosto de 2017a.

EDUCAÇÃO UOL. Dilma Rousseff. Artigo atualizado em: 07 de fevereiro de 2013. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/biografias/dilma-rousseff.htm>>. Acessado em 26 de agosto de 2017a.

GENRO FILHO, Adelmo. O segredo da pirâmide. Insular, 2012.

HISTÓRIA MAIS. Os Presidentes da República do Brasil: De 1954 a 2010. Disponível em: <<http://www.historiamais.com/presidentes1.htm>>. Acessado em: 30 de agosto de 2017.

LEÃO, Lucia. O labirinto da hipermissão: arquitetura e navegação no ciberespaço. 2. Ed. São Paulo: Iluminuras: FAPESP, p.158, 2001.

MARCONDES FILHO, Ciro. Ser jornalista- O desafio das tecnologias e o fim das ilusões. Paulus, 2009.

MARSHALL, Leandro. O jornalismo na era da publicidade. São Paulo: Summus, 2003.

PEDERSEN, T. Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions. Review of International Studies, 28(4), pp.677-696. DOI: 10.1017/s0260210502006770, 2002.

PASSARINHO, Nathalia, RAMALHO, Renan. Supremo suspende mandato e afasta Cunha da presidência da Câmara. G1 – Globo.com Site de notícias, 05/05/2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2016/05/maioria-do-stf-confirma-afastamento-de-eduardo-cunha-da-camara.html>>. Acessado em 28 de agosto de 2017.

PLANALTO. LEI Nº 1.079, DE 10 DE ABRIL DE 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acessado em: 30 de agosto de 2017.

PORTAL DO PLANALTO. Biografia da ex-presidente Dilma Rousseff. Artigo atualizado em: 31 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/presidenta/biografia>>. Acessado em 26 de agosto de 2017a.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos*, num 21, 2003. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11502109>>. Acesso em: 02 de setembro de 2017.

SENADO NOTÍCIAS. Impeachment de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil. 28/12/2016. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>>. Acessado em 26 de agosto de 2017.

SENADO. Art. 86 - Da Organização dos Poderes. 1988. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_86_.asp>. Acessado em: 02 de setembro de 2017.

SILVA, Débora. Biografia de Eduardo Cunha. Disponível em: <<https://www.estudopratico.com.br/biografia-de-eduardo-cunha/>>. Acessado em: 28 de agosto de 2017.

TERRA NOTÍCIAS. A trajetória de Cunha, o homem por trás do impeachment. 13/09/2016. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/a-trajetoria-do-homem-por-tras-do-impeachment,3b1bca788bde58f0b691ab30c39af22f8qa16tm3.html>>. Acessado em: 28 de agosto de 2017a.

TRAQUINA, Nelson. *Teorias do Jornalismo*. V 2. Insular, 2008.

ULTIMO SEGUNDO. Dilma Vana Rousseff. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/dilma-rousseff/53e8e018a5fea40938000077.html>>. Acessado em: 26 de agosto de 2017.

EL “DESARROLLO” Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE ECUADOR: ANÁLISIS DE CONTENIDO DE LOS DISCURSOS DEL PAÍS EN LA AGNU (2007-2016)

Karen Johanna Bombón Pozo

RESUMEN

El presente trabajo tiene el objetivo de identificar los asuntos que tuvieron mayor relevancia en los pronunciamientos oficiales de la República del Ecuador en la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), durante el gobierno Rafael Correa Delgado entre los años 2007 a 2016. De forma conjunta, se pretende realizar una contribución a la discusión metodológica en las Relaciones Internacionales que consiste en que la comprensión de la política exterior puede ser realizada a partir del análisis de los discursos del país, realizado en espacios internacionales. El método análisis de contenido en diálogo con los abordajes de Flick (2009), Bardin (2011), Lasswell (1982) y Da Silva et al. (2015), sirvieron de herramienta base para realizar la investigación. Para la mejor comprensión de este tema, se realizó un análisis categorial vinculado a acontecimientos nacionales e internacionales en donde se construyeron inferencias sobre la utilización de este término en cada uno de los discursos. Por medio de esto, se pudo percibir que los discursos del gobierno Correa giraron en torno al tema “desarrollo” relacionado a categorías con un modelo sustentable, endógeno, humano, económico, social, productivo, urbano sostenible y participativo.

Introducción

El presente trabajo tiene como objeto de investigación, a la política exterior de la República del Ecuador durante el gobierno de Rafael Correa Delgado (2007-2017), con atención específica al tema “desarrollo”, presente en los pronunciamientos del país en la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU). Serán analizados los diez discursos que fueron realizados en la instancia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) durante las tres gestiones del gobierno de Correa¹. El objetivo inicial fue constatar cuáles fueron las temáticas que presentaron mayor relevancia en los discursos del país, lo que llevo a formar un segundo objetivo, el cual fue realizar un análisis del tema más presente en este periodo, siendo éste el “Desarrollo”.

¹ A pesar del 2017 ser el último año de mandato de Correa, su gestión finalizó el mes de abril, por lo que el último discurso de su gestión fue en el año 2016, pues las sesiones ordinarias de la AGNU ocurren anualmente en el mes de septiembre.

Aparte de estos objetivos, de carácter más empírico, este artículo pretende también realizar una contribución a las discusiones metodológicas en las Relaciones Internacionales, utilizando herramientas y métodos cuantitativos para obtención de datos cualitativos para hacer análisis de política exterior. Siendo así, en la primera parte, que se refiere a la obtención de los datos, se hizo uso como principal herramienta del método de análisis de contenido y el procesamiento de los discursos de la AGNU en el software de análisis estadístico R, versión

3.2.1, en la *Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires* - Iramuteq.

En la segunda parte, con base en autores que tratan sobre el método análisis de contenido y su relación con la política, se hace la utilización de las informaciones para el abordaje cualitativo y la interpretación de los hechos. Además, considerando que la política exterior no es algo desconectado de los demás hechos de la política interna y de los acontecimientos internacionales, el análisis tomará en cuenta también estos elementos.

Así, se pretende demostrar en el presente artículo de qué forma fue constatado que

“Desarrollo” es el tema con mayor relevante en los discursos analizados, siendo esta la parte cuantitativa de la metodología. Después, se pasará a discutir cómo esta cuestión fue tratada a lo largo del período y se relacionará tales cuestiones con el contexto interno e internacional, siendo esta la parte de carácter cualitativo. Por fin, son realizadas inferencias a lo largo del texto, con el fin de identificar las causas que llevaron el tema “Desarrollo” a estar presente en cada año con mayor y menor volumen, así como los motivos que dieron énfasis para que se deriven diferentes enfoques de ésta misma temática.

Con el fin de alcanzar el objetivo propuesto con este trabajo, el artículo fue organizado en cuatro partes. Con la construcción de la primera, se demostrará de forma teórica la importancia que el método de análisis de contenido trae para el estudio de discursos, en éste caso dentro del área de la política exterior. Así, se realizó un debate entre Flick (2009), Bardin (2011), Lasswell (1982) y Da Silva et al. (2015), buscando definir este método también como base teórica para el desarrollo de éste tipo de investigación.

A continuación, en la segunda parte, se muestra el contenido o los temas de los discursos que tuvieron mayor relevancia durante los pronunciamientos realizados por el Ecuador en la Asamblea de las Naciones Unidas durante el gobierno de Rafael Correa. A raíz de éste segundo ítem, surge la tercera parte, en donde se tomó una categoría con mayor frecuencia y volumen dentro del contenido general, siendo ésta “desarrollo”, la cual fue analizada detenidamente en cada uno de los discursos. Finalmente, se realizó un análisis fruto de la convergencia entre los aportes teóricos y los resultados empíricos resultados de la investigación.

La política y el análisis de contenido

De acuerdo con Flick (2009), un estudio puede incluir abordajes cualitativos y cuantitativos en diferentes fases del proceso de investigación, sin concentrarse necesariamente en la reducción de ninguna de las dos. En éste caso, las diferentes perspectivas metodológicas se complementan para realizar un análisis de un tema, proceso al que se lo puede definir como la comprensión complementar de las dos metodologías aisladas. Sin embargo, los diversos métodos permanecen autónomos y siguen operando lado a lado, presentando como punto de encuentro un tema de estudio.

Afirma Lasswell (1982), que por medio del uso del método cuantitativo, el estudio del poder político puede llegar a ser comprendido viablemente cuando el lenguaje político es detenidamente analizado. Dentro de éste lenguaje político de los discursos existen varias reglas que son aplicadas con el fin de alcanzar el objetivo del mensaje. En primer lugar, la eficacia de lo que se desea transmitir por medio del discurso y el segundo, producir varios efectos ya sea el lucro, el poder o la calma. Son justamente estos puntos que el método debe enfocar su análisis.

Es ahí donde el método de análisis de contenido entra a realizar su acción, ya que de acuerdo con Bardin (2011), este presenta un conjunto de técnicas que se encargan de analizar justamente los aspectos de la comunicación. El método ofrece un gran abanico de herramientas que inclusive pueden ayudar a realizar análisis profundizados sobre los “significados”, pudiendo ser de temáticas o de las propias palabras.

Sin embargo, como afirma Bardin (1979, apud DA SILVA et al., 2015), el método de análisis de contenido no excluye la propia capacidad de la persona en ejercer influencia durante el proceso de investigación. El uso de análisis con carácter cuantitativo no expresa que este recurso sea utilizado de forma mecanizada, sin la necesidad de un análisis subjetivo e interpretativo. Siendo así, este método actúa entre el polo de la investigación cuantitativa y la cualitativa.

El método también ofrece formas de análisis de los “significantes”, ya sea de léxico o de procedimientos. El análisis de contenido concentra su observación en la construcción de la palabra, la práctica de la lengua realizada por emisores identificables, intenta comprender los jugadores o el ambiente del juego en un momento determinado a partir de la contribución de las partes observables (BARDIN, 2011).

En la misma lógica, Lasswell (1982) afirma que la palabra no puede desprenderse de las actitudes básicas, como por ejemplo, los gestos, ya que al examinar cualquier función del lenguaje, se está explorando una relación de doble sentido entre función y lenguaje, es decir, las palabras claves, los *slogans*, doctrina política, el profundo contenido, el estilo del discurso, las relaciones lógicas y gramaticales.

El *slogan* se asemeja al símbolo clave y consiste en un corto encadenamiento de palabras que ganan significado gracias a la repetición y al contexto. La doctrina política se refiere a las expectativas o demandas referentes a las relaciones y prácticas de poder en la sociedad, es decir, son las cosas que cuando entran en relación con el poder, pasan adquirir razones que obligan al interlocutor a legalizar la persistencia de la autoridad. Esto se puede detectar oficialmente en las constituciones, principalmente en su preámbulo, en declaraciones formales y documentos similares, algunas veces justificando intereses y situaciones de grupos en el poder, trayendo una influencia en el proceso político.

Para Lasswell (1982), en el lenguaje de la política, el estilo es una manifestación del pensamiento sobre la forma de lenguaje y el arreglo de las partes que componen una comunicación política, la materia y la expresión integran una sola unidad. De acuerdo al orden y al movimiento que alguien le da a su pensamiento, se pueden identificar elementos que componen la comunicación. El estilo es moldeado por numerosos factores sociales e individuales, como gestos, postura, andar, entonación, vicios del lenguaje o caligrafía.

El estilo del lenguaje de la política varía de acuerdo con las características básicas de situaciones de poder, según el grado de crisis, el despotismo o la presencia de democracia. El arte de la política ha sido clasificado como una magia que juega con influencias de poder, ya que de acuerdo con las intenciones de quien lo usa y el efecto que este desea alcanzar, se pueden distinguir varias funciones del lenguaje. El resultado del impacto de la función política sobre el lenguaje, se detecta cuando se consigue ejercer influencia en el marco del poder, independientemente si la acción ha sido intencional o no deseada.

El estilo varía de acuerdo a las expectativas del comunicador con respecto a la decoración de los elementos de la comunicación, pudiendo ser aplicable a todas las situaciones políticas, no necesariamente apenas a las de combate. En la diplomacia, la función de la prolijidad, es mascarar el choque directo de personalidades, evitando crisis de orgullo propio o ultrajes a la honra. Cuando el objetivo de un discurso o artículo es hacer que el individuo cambie de posición, existen dos posibilidades. La primera es fingir que la autoridad no toma aun posición en la materia que depende de las expectativas con relación a las características de la personalidad. La segunda es llamar la atención a la necesidad de que los fuertes y sabios deben bajar de su grandeza para auxiliar a los que sufren injustamente.

Cuando se presume que el resultado puede ser influenciado por la comunicación, se dedica mayor energía a la construcción del mensaje, el estilo puede tornarse prolijo y variado, visando el efecto-ejemplo. De esta manera, es conveniente clasificar las modificaciones que ocurren en el lenguaje político, como “adiciones”, “omisiones” y “variaciones”. Una forma más significativa de clasificar las modificaciones en el lenguaje, es al hacer referencia al pasado, cuestionando si ha revivido o se ha realizado una innovación de algunos temas (LASSWELL, 1982).

De esta manera, para Bardin (2011), este método incluye en el análisis, iniciativas de explicación, como por ejemplo, la influencia socio espacial, quien emitió el mensaje, contexto en que determinado discurso esta inserido, puesto que intenta identificar y conocer aquello que se esconde o que está por detrás de la palabra, con el fin de saber los efectos y buscar otras realidades a través de los mensajes.

El método funciona con unidades de significaciones simples, que en este caso serían las palabras, a las cuales se las remete a clasificaciones y a la contabilización pormenorizadas de frecuencia. No obstante, aunque preocupado con la frecuencia de determinados elementos haciendo uso riguroso de la objetividad, también demanda una segunda lectura de la comunicación haciendo uso de la propia deducción e interpretaciones profundas.

Siendo así, este método ha sido importado para el área de las Relaciones Internacionales, especialmente en el campo de la política exterior, con el fin de que éste pueda propiciar herramientas necesarias para realizar ciertos tipos de análisis, como por ejemplo, pronunciamientos oficiales. Si bien, estos discursos no representan lo que sería la política exterior de un país en su totalidad, estos pronunciamientos no dejan de ser un medio en donde se reflejan los cambios de la política exterior, proyección y decisiones. Por ende, se convierte en un camino viable para realizar un análisis de éste proceso.

Los discursos oficiales pueden ser considerados una pieza que forma parte de ese conjunto de decisiones y proyecciones del Estado, ya que se insiere en la realidad material como pieza que evidencia el dialogo dialécticamente con la realidad. De esta forma, el método también se preocupa en desempeñar un análisis de forma conjunta con los cambios sociales y políticos de los gobiernos en relación a la política exterior a partir de su contenido (DA SILVA et al., 2015).

Contenido de los discursos (2007-2016)

A continuación será realizado un análisis de contenido de los discursos, donde las principales fuentes de pesquisa serán los propios discursos del Ecuador realizados en la Asamblea de las Naciones Unidas durante los años investigados².

De esta forma, en el periodo inicial de la investigación, se realizó la recolección de los diez pronunciamientos oficiales analizados. A partir de esto, se realizó un banco de datos con todos los años, donde se identifica el ministro o ministra de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de

² Discursos encontrados en la página oficial. ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Disponible en: <<https://gadebate.un.org/en>>. Acceso en: 06 de abr. 2017.

determinado año, quien realizó el discurso en la Asamblea de las Naciones Unidas, cuál era el cargo del discursante y el tamaño del discurso de cada uno³.

Como herramienta para desarrollar este método, se utilizó el *software* Iramuteq, el cual permite realizar varios tipos de análisis sobre los cuerpos textuales y tablas individuales o de palabras. Como primera opción, se encuentra el modelo estadístico que ofrece una tabla con el número de frecuencias de cada tipo de palabra seleccionada. La segunda, es la investigación de especificidades a partir de la segmentación del texto, con la opción de realizar análisis de contraste, de modalidades y variables. La tercera, es la clasificación jerárquica descendiente con base en el método Reinert, el cual procura gráficos a partir de clases de lenguaje y el grado de aproximación entre palabras. Se encuentra también, el análisis de similitudes presentes en el texto y finalmente las nubes de palabras.

A partir de esta herramienta investigativa, se transcribieron los diez discursos en archivos editables y se crearon once archivos, uno de cada discurso y uno que reunió los diez discursos de manera conjunta. A seguir, cada uno de estos fueron separados por párrafos de acuerdo al tema que estaba siendo tratado. Finalmente, los once archivos fueron ingresados en el *software* para el procesamiento.

Las directrices que fueron escogidas para caracterizar a la política exterior del Ecuador durante el gobierno Rafael Correa, se apegaron a dos criterios: el de repetición y el de elección criteriosa propia. El primero, fue realizado con base en los datos obtenidos a partir de análisis estadístico realizado en el *software* Iramuteq, a partir del documento que obtiene la base conjunta de los diez discursos. De esta forma, se extrajeron todas las palabras que presentaban una frecuencia mínima de once veces del banco de frecuencias o formas activas ofrecido por el programa.

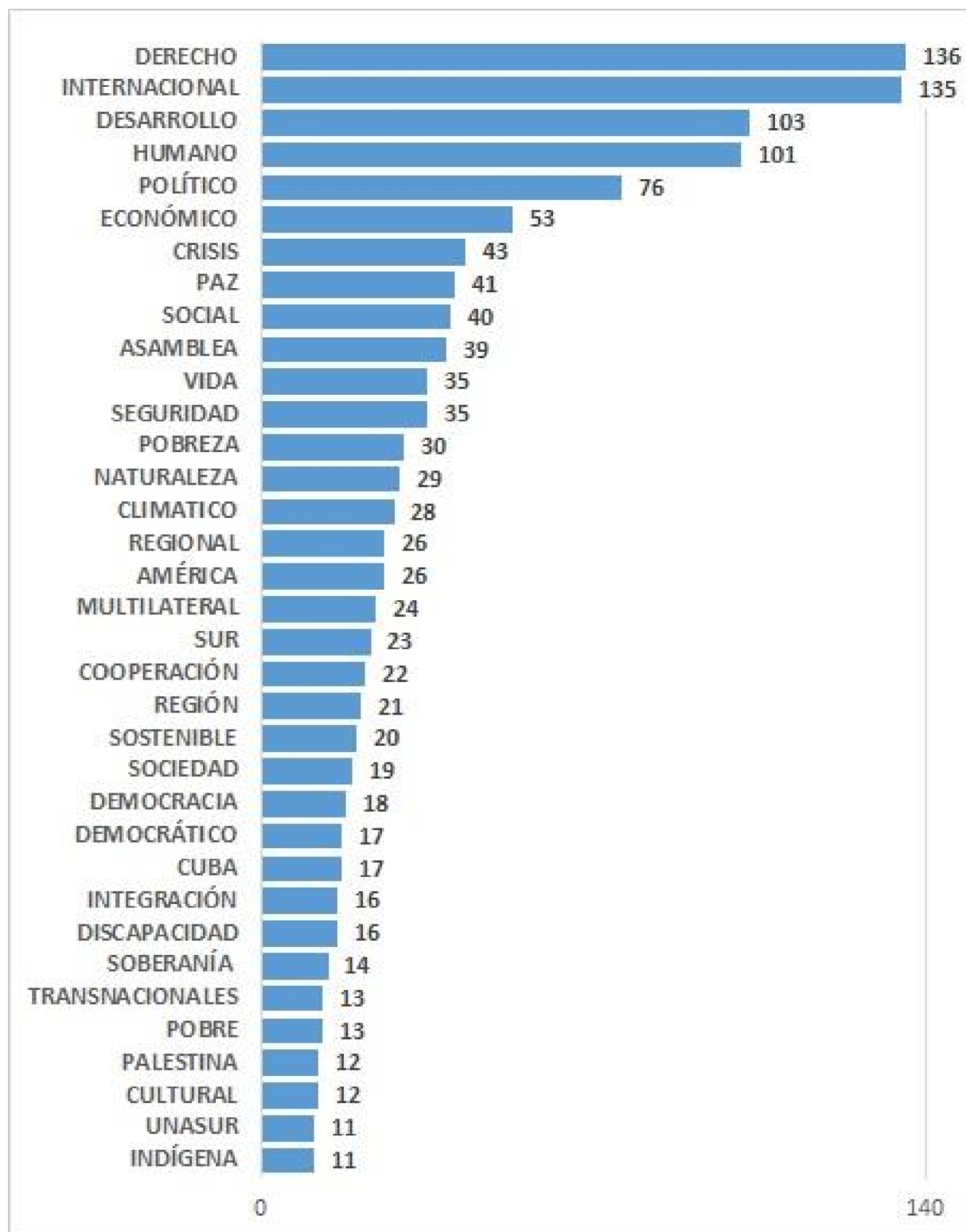
Una vez realizado el primer filtro, se realizó un análisis cualitativo interpretativo de cada uno de los discursos de forma individual, con el fin de identificar cuales palabras realmente podían ayudar a caracterizar la política exterior, ya que se consideró que posiblemente algunas de estas no serían relevantes por tratarse de palabras que comúnmente están presentes en este tipo de discursos⁴.

Como resultado de ésta técnica analítica, con el siguiente gráfico, se muestran las palabras que tuvieron mayor relevancia durante la participación del Ecuador en la Asamblea de las Naciones Unidas durante el gobierno de Rafael Correa, siendo estas treinta y cinco palabras que direccionaron los discursos, lo que ayuda a comprender de mejor forma los temas que el país consideró relevante en éste periodo tanto en el ambiente doméstico como en el internacional.

3 Informaciones extraídas de la página oficial. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA. Disponible en: < <http://www.cancilleria.gob.ec/>>. Acceso en: 06 de abr. 2017.

4 Se desprendió de éste proceso analítico palabras como: país, Ecuador, año, Estado, presidente, nación, señor, grande, gobierno, mundo, ejemplo, consumo, objetivo, vez, solo, mundial, emisión, nuevo, caso, idea, entre otras.

Gráfico 1- Directrices del Ecuador en la AGNU (2007-2016).



Elaboración propia. Fuente de datos: discursos de la AGNU. Disponible en: <https://gadebate.un.org/en/71/ecuador>. Acceso en: 06 de abr. 2017.

lista de palabras del gráfico, como por ejemplo, derechos humanos, participación internacional, proyectos de carácter político, económico, crisis, social, sociedad, discapacidad, vida, pobreza, seguridad, naturaleza, pobreza, sostenible y climático. De esta forma, para caracterizar la política exterior de acuerdo con los discursos del país, no se pudo identificar gran parte de directrices independientes, sino palabras que se relacionaban o se complementaban unas con otras a lo largo de los discursos y que llegaron a formar un mensaje apegado al tema de desarrollo.

A parte de este asunto, han existido otras directrices que salen del contexto central de desarrollo pero que no pierden su relación entorno a este tema, como por ejemplo, paz, américa, regional, multilateralismo, sur, cooperación, región, integración, soberanía, transnacionales, indígena, UNASUR, Chevron, petróleo y Yasuní. Si bien, como se puede ver en el gráfico, son palabras que tienen una menor frecuencia y volumen durante los discursos, estas no dejan de transmitir una imagen y un direccionamiento de la política exterior del Ecuador.

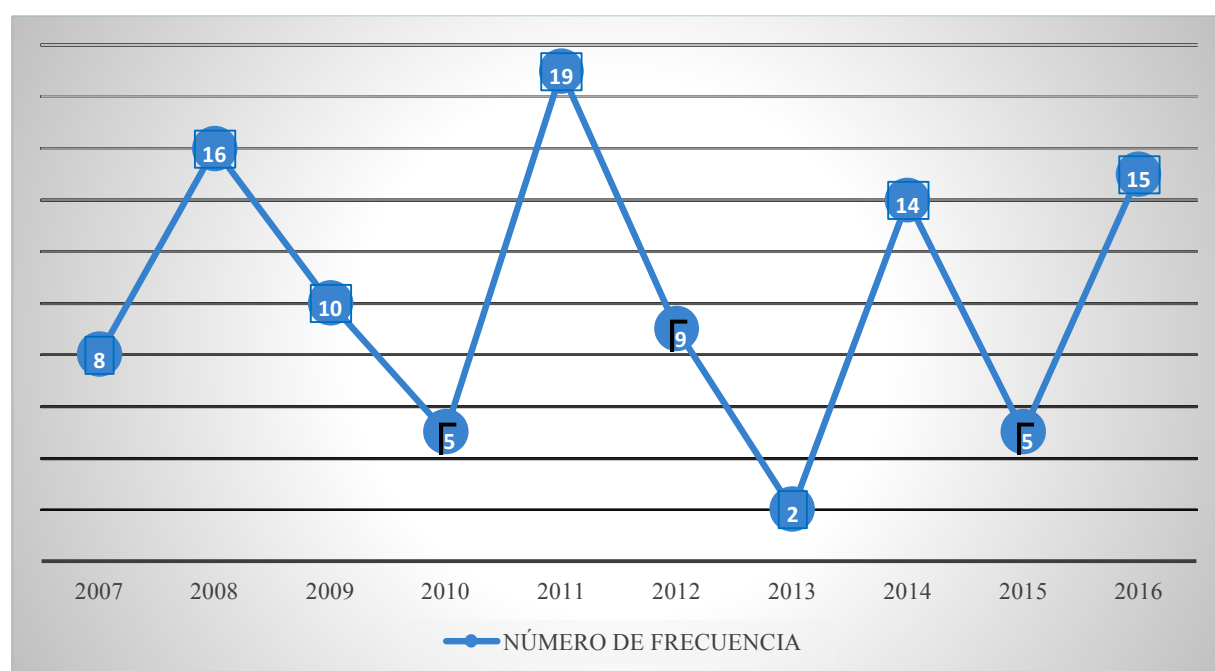
Además, se encuentran palabras que no se ha conseguido relacionar con el tema de desarrollo y aunque no presentan un volumen y frecuencia elevada, transmiten un importante posicionamiento del país dentro del denominado sistema internacional, siendo estos, cultura, Cuba, Palestina, Siria y redemocratización de la Asamblea de las Naciones Unidas.

De esta forma, por ser el tema con mayor preeminencia durante los discursos del gobierno de Rafael Correa fue “desarrollo”, se ha decidido analizar de manera profunda éste asunto dentro de cada uno de los diez discursos del Ecuador en las Asambleas de las Naciones Unidas.

El siguiente gráfico muestra por año, la cantidad absoluta que el tema desarrollo fue tratado en los discursos del Ecuador en las Asambleas de las Naciones Unidas⁵, de acuerdo al volumen y a la frecuencia por año, a partir del banco de datos ofrecidos por el *software* Iramuteq, utilizando la herramienta de especificidades a partir de la segmentación del texto.

5 Algunos datos numéricos del gráfico 2 fueron modificados, ya que la palabra desarrollo era utilizado como sinónimo de realizar, ejecutar o efectuar. De esta forma, se disminuyó el número ofrecido por el *software* en los casos que fueron necesarios.

Gráfico 2 - El "desarrollo" en los discursos del Ecuador en la AGNU.



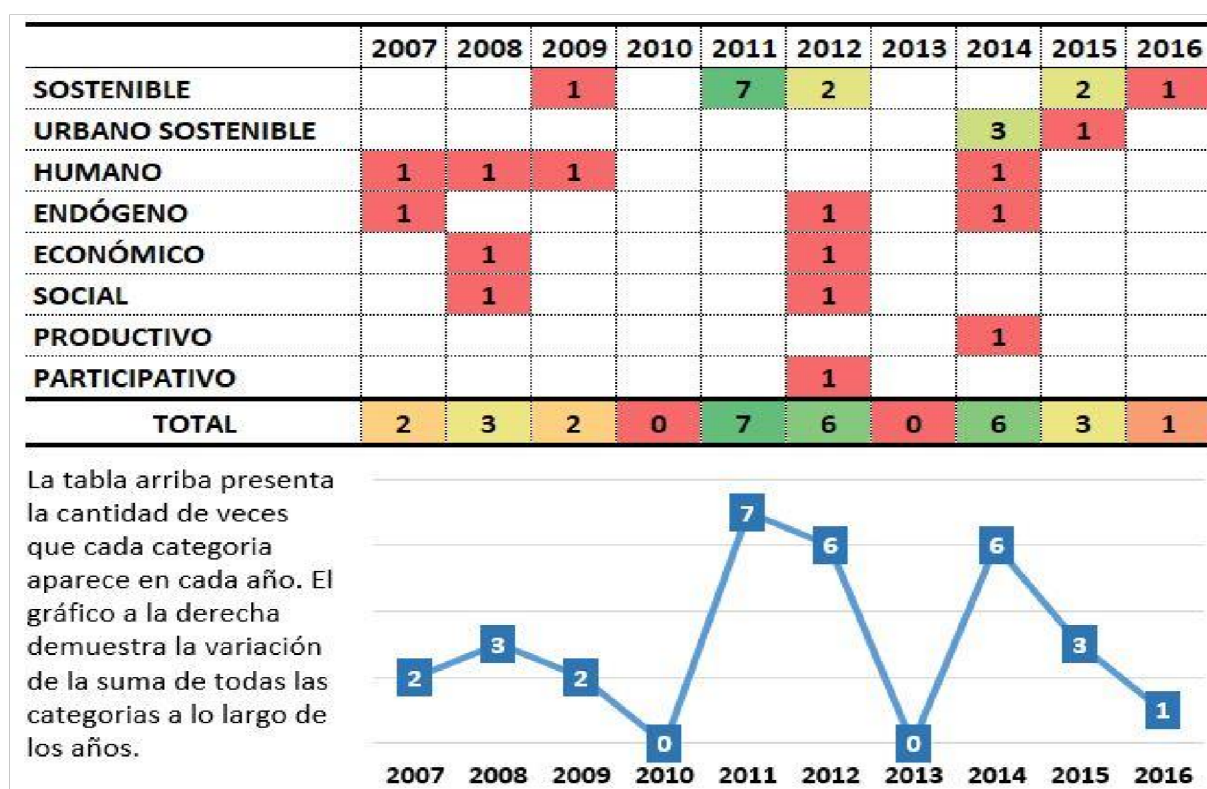
Elaboración propia. Fuente de datos: discursos de la AGNU. Disponible en: <https://gadebate.un.org/en/71/ecuador>. Acceso en: 06 de abr. 2017.

Con base en los datos del gráfico, se aplicó un análisis cualitativo por medio de la identificación de la palabra desarrollo en cada uno de los discursos, con el objetivo de separar las palabras o correspondencias directas que se relacionen a éste tema y determinar a partir del discurso cual era el motivo de su enunciación. Una vez realizado éste análisis, se pudo observar que el tema desarrollo a lo largo de los diez años, se apejó indistintamente con ocho correspondencias, siendo estas, sostenible, urbano sostenible, humano, endógeno, económico, social, productivo y participativo⁶.

Con el siguiente infográfico, se muestra cada una de estas correspondencias ubicadas por año de acuerdo a su volumen y frecuencia.

⁶ Como se pudo observar anteriormente, el tema desarrollo tuvo una frecuencia total de 103 veces durante los diez años analizados. Sin embargo, a partir del análisis cualitativo, se pudo observar que en 73 partes, se hacía referencia al término "países en desarrollo" o se utilizaba éste término de manera genérica, lo que generó que el análisis se torne inviable. De esta forma, se decidió realizar el análisis explicativo únicamente con las correspondencias encontradas a lo largo de los discursos, que equivalen a las 30 frecuencias restantes, ya que se considera que por medio del análisis de estas términos relacionados, se puede entender la propuesta de desarrollo que la República del Ecuador proyecta por medio de los discursos realizados en las Asambleas Generales de las Naciones Unidas.

Infográfico 1 - Análisis de desarrollo con correspondencia por separado.



Elaboración propia. Fuente de datos: discursos de la AGNU. Disponible en: <https://gadebate.un.org/en/71/ecuador>. Acceso en: 06 de abr. 2017.

Con el uso de la herramienta del *software*, como el modelo estadístico, la segmentación del texto, nubes de palabras y en diálogo con el análisis cualitativo, se pudo identificar las categorías que incorporaron una definición al tema desarrollo, los años que cada una de estas fue mayor o menormente mencionada a lo largo de los diez discursos. Sin embargo, como una forma de instrumento analítico se hizo uso de los otros recursos metodológicos proporcionados por el programa Iramuteq, las mismas que contribuyeron con el estudio de los pronunciamientos.

Cuestiones Metodológicas: herramientas secundarias

Para enriquecer el proceso de análisis, se hizo uso del método Reinert y el recurso de análisis de similitudes. Si bien, estas herramientas no fueron primordiales para la realización de la investigación, por medio de estas se pudo observar la aproximación y el diálogo entre las palabras y los asuntos centrales dentro de los pronunciamientos, lo que proporciono informaciones relevantes para en análisis.

El “desarrollo” en los discursos

Después de esta fase investigativa, el siguiente apartado realiza una evaluación cualitativa profunda de los datos obtenidos. Tomando en consideración que para realizar análisis de política exterior es importante llevar en cuenta los hechos domésticos e internacionales, estos datos serán observados de forma conjunta con acontecimientos de estos dos ámbitos, con el fin de construir inferencias acerca de la presencia del tema “desarrollo” en cada uno de los discursos.

Desarrollo Sostenible

Siendo así, la propuesta de “desarrollo sostenible”, se refiere a un comprometimiento del Ecuador con las emergencias ocasionadas por el cambio climático, pero sin despegarse de los aspectos económicos, sociales, políticos, arquitectura a nivel internacional y sobre todo la armonía con la naturaleza. Una de las principales propuestas dentro del marco del desarrollo sostenible del Ecuador, se encuentra la iniciativa Yasuni ITT, la cual es colocada como una propuesta global. El país ha resaltado la importancia y participación del Ecuador en las Conferencias de Desarrollo Sostenible, con el fin de que por medio de ésta, se pueda conseguir que los países considerados desarrollados apoyen financiera o tecnológicamente a las iniciativas de conservación ambiental realizadas por el resto de los países.

Asimismo, se ha presentado la oferta de crear un Fideicomiso Internacional, como una herramienta financiera para recibir aportes internacionales destinados a la conservación del medio ambiente. En el marco regional, el país se coloca como uno de los principales propulsores del debate sobre el modelo sostenible para combatir el cambio climático a nivel regional. Siendo así, se menciona la importancia que tiene la cohesión social y redistribución en América Latina, para que los países puedan alcanzar el desarrollo sostenible.

A nivel de las Asambleas de las Naciones Unidas, el país ha mencionado que entre los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, que abarca una agenda desde el año 2015 al 2030, se debe garantizar el cuidado del planeta, pero junto con esto la vida digna, plena, igualdad de condiciones para el ser humano y que sean pensados con base en la propuesta del Buen Vivir.

Como se puede observar en el gráfico, la propuesta de desarrollo sostenible aparece por primera vez de forma pequeña en el 2009, en el discurso que fue realizado por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Fander Falconí⁷. Se cree que en esto se debe a que en éste año comenzó el segundo mandato del presidente Rafael Correa, el cual a partir de la reforma constitucional, le otorga

⁷ Intervención del Señor Ministro de Relaciones Exteriores Dr. Fander Falconí. 64º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

derechos a la naturaleza. Además, con el inicio de su segundo mandato, se crea la Secretaría Nacional del Agua, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), el Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio del Ambiente y se creó el Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir.

Este instrumento de gobierno, se encarga de articular las políticas públicas con la gestión y la inversión pública, dentro de las estrategias se encuentra la Inversión para el Buen Vivir en el marco de una macroeconomía sostenible, la sostenibilidad, conservación, conocimiento del patrimonio natural y fomento del turismo comunitario. Uno de los objetivos, es establecer un sistema económico social, solidario y sostenible, garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable, asegurar la sustentabilidad del patrimonio natural mediante el uso racional y responsable de los recursos naturales renovables y no renovables⁸.

Por otro lado, en el ámbito internacional, Irán anunció que se encontraba construyendo la segunda usina de enriquecimiento de uranio, éste mineral posee partículas radioactivas para producir calor y aún mantiene el efecto estufa. Se considera, que estos elementos llegaron a influenciar en la mención de desarrollo sostenible por primera durante el discurso del 2009.

El tema de desarrollo sostenible pasa a ser un asunto tratado de forma bastante elevada en el 2011, en el discurso del entonces embajador del Ecuador ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Francisco Carrión⁹. Se piensa que esto se debe a que en el contexto plurinacional del Ecuador, el país se encontraba realizando un referéndum y consulta popular para realizar reformas legales de asuntos relativos al medio ambiente, donde se intentó cancelar los espectáculos que promovían la muerte de animales. Además, en el ambiente internacional, se presentaba la crisis o accidente nuclear de Fukushima causado por un terremoto de 8.9 grados cerca de la costa de Japón, a raíz de esto se produjo un tsunami que afectó a la central nuclear de Fukushima Daiichi, que para regresar a su funcionamiento estable se emitió al exterior una cantidad no determinada de partículas radiactivas, constituyendo uno de los mayores desastres medioambientales.

En el año siguiente, el tema disminuye su volumen y pasa ser mencionado dos veces en el discurso del entonces Viceministro de Relaciones Exteriores, Marco Albuja¹⁰. Se asume que se deba a que el Ecuador en esa fecha se encontraba desistiendo del proyecto Yasuní ITTI, por falta de apoyo de los denominados países desarrollados. Las conversaciones y diálogos para comenzar la explotación del Yasuní comenzaron en éste año. Sin embargo, se presume que acontecimientos internacionales, como Rio+20, también influenciaron en la construcción del discurso.

8 Informaciones extraídas del documento oficial. PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR (2009-2013): CONSTRUYENDO UN ESTADO PLURINACIONAL E INTERCULTURAL. Disponible en:

<<http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013/>>. Acceso en: 17 de jun. 2017.

9 Intervención del Embajador Francisco Carrión Mena Representante Permanente del Ecuador ante las Naciones Unidas. 66° Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

10 Intervención del Excelentísimo Señor Viceministro de Relaciones Exteriores e Integración Política de la República del Ecuador Doctor Marco Albuja. 67° Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Siendo así, el modelo de desarrollo sostenible reaparece con un volumen pequeño después de dos años, en el 2015 y 2016 es mencionado en el discurso del presidente Rafael Correa¹¹ y en el del ex Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Guillaume Long¹². Durante ese periodo, Ecuador atravesó por un terremoto que causó varios prejuicios, atravesaba por una crisis económica y política. En acontecimientos internacionales, de acuerdo con él informa de la ONU, el año 2015 fue el más caliente de la historia, ultrapasando el límite de la era pre-industrial, el desastre de la minería Samarco en Brasil. Además, dentro una propuesta de desarrollo sostenible vinculado a una estabilidad política, se piensa que el golpe parlamentario en Brasil, la crisis política en Venezuela, también pueden ser hechos que influenciaron en los discursos de ambos años.

Desarrollo Humano

En la definición de “desarrollo humano”, el país se refiere a la preocupación con la procedencia del tema migratorio, pobreza, desempleo, alzas salariales, seguridad, desigualdad, transporte y educación. Siendo así, a nivel doméstico, el país afirma que estos asuntos se encuentran vigentes en los Objetivos de la Revolución ciudadana, así como en el tema migratorio, se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones, el cual se aplica independientemente del origen, estatus administrativo, con el fin de promover globalmente la libre movilidad de personas. Por esta razón, dentro del marco de las Asambleas de las Naciones Unidas, el Ecuador ha reiterado que los Objetivos del Milenio, el cual se encuentra vigente desde el año 2000, se deben incluir soluciones en cuanto al desarrollo humano. En relación a la posición regional, el desarrollo humano ha sido una de las prioridades en el marco de la Cumbre Sudamericana, por medio de la creación del Banco del Sur dentro de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

Como se puede observar en el gráfico, el tema del desarrollo humano, se ha mencionado con un volumen mínimo pero de forma frecuente desde el año 2007 al 2009. A partir de éste año, este asunto desaparece por cuatro años para ser citado nuevamente en el 2014, pero también de manera mínima.

Se piensa que esto se debe a que durante el discurso del presidente Rafael Correa¹³ realizado en el 2007, internamente el país se encontraba implementando políticas laborales en beneficio de las personas con discapacidad y minorías étnicas. En este año, se instauró la comisión de la verdad, con el objetivo de que sean investigados crímenes anteriores del Estado contra los Derechos Humanos. Se

11 Intervención del Señor Presidente de la República del Ecuador Economista Rafael Correa Delgado. 70º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

12 Intervención del Dr. Guillaume Long Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador. 71º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

13 Intervención del Señor Presidente de la República del Ecuador Economista Rafael Correa Delgado. 62º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

realizó la restauración de la deuda externa para dar prioridad a demandas sociales como, la pobreza, educación, transporte, seguridad y entró en vigencia el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las migraciones. Por medio de la Secretaría Nacional del Migrante, se construyó en Plan Nacional para el Migrante con el principio de que los Estados, los gobiernos y que la sociedad internacional tenga la responsabilidad directa en la subsistencia de los derechos fundamentales de la persona.

El Plan del migrante cuenta con cinco objetivos, crear políticas migratorias con basado en el respecto, derechos humanos, económico, sociales y culturales, generar vínculos de las personas migrantes con las familias y su país, alentar la permanencia de las y los ecuatorianos en su país y construir las condiciones que hagan posible en retorno voluntario digno y sostenible de las personas emigrantes, impulsar procesos de desarrollo humano, promover la interculturalidad y la construcción de una ciudadanía universal¹⁴. Por otro lado, internacionalmente no fueron encontrados acontecimientos relevantes que puedan haber influenciado el discurso del país en la ONU en el año 2007.

Conforme el discurso del 2008, realizado por la embajadora del Ecuador ante las Naciones Unidas, María Fernanda Espinosa¹⁵. Se puede decir que el tema del desarrollo humano, se mantuvo frecuente porque durante ese año se realizó la reforma de la Constitución, en donde se incorporó al Ministerio de Relaciones Exteriores la denominación de Movilidad Humana y con ello los objetivos con relación a la migración y a la ciudadanía universal. Además, internacionalmente el mundo atravesaba por una crisis económica, lo que trajo consecuencias de pobreza, desigualdad, migración, desempleo y alzas salariales.

Asimismo, en el año 2009, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Fander Falconi¹⁶, continuó haciendo referencia al desarrollo humano durante su discurso. De acuerdo con el análisis, se puede decir que esto se debió a que en éste año, se reorganizaron varios ministerios, como el de Coordinación de Desarrollo Social, Coordinación de Seguridad, Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad, Ministerio de

Conocimiento y Talento Humano, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Además, como sector estratégico, se enfatizó en la industria con el proyecto “Primero Ecuador”, se realizaron planes de inversión social como “Socio Vivienda”, se crearon centros de Desarrollo infantil del Buen Vivir, comenzó el programa de Bachillerato General Unificado en los colegios y como antes mencionado, en éste año se creó el Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir.

14 Informaciones extraídas del documento oficial. PLAN NACIONAL HUMANO PARA LAS MIGRACIONES (2007-2010). Disponible en:

< https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/managing_return_migration_042108/presentations_speeches/ginebra_final_plan_retorno.pdf>. Acceso en: 18 de jun. 2017.

15 Intervención de la Embajadora María Fernanda Espinosa Representante Permanente del Ecuador ante las Naciones Unidas. 63º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

16 Intervención del Señor Ministro de Relaciones Exteriores Dr. Fander Falconi. 64º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El Plan Nacional dentro del marco del desarrollo humano, estableció como estrategia realizar la democratización de los medios de producción, re-distribución y diversificación de las formas de propiedad y organización, transformar a la educación superior y transferencia de conocimiento a través de la ciencia, tecnología e innovación, conectar la conectividad con la información y el conocimiento, inclusión, proyección social solidaria y garantía de derechos en el marco del Estado Constitucional de Derechos y Justicia. Los objetivos en el marco del desarrollo humano fueron, auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad, mejorar la calidad de vida de la población, garantizar el trabajo estable justo y digno en si diversidad de formas y garantizar el acceso a la participación pública y política¹⁷.

A estos acontecimientos internos del país, se suman algunos hechos internacionales que se supone llegaron a influenciar en la preocupación del país por alcanzar el desarrollo humano, tanto a nivel interno como regional. Se puede mencionar, que el Ecuador en el año 2009, se unió a la Alternativa Bolivariana para los pueblos de Nuestra América (ALBA), Rafael Correa asumió la presidencia pro-tempore de la Unión de Naciones Sudamericanas y la elección del presidente José Mujica en Uruguay y Evo Morales en Bolivia, quienes se posicionaban a favor del fortalecimiento de la integración regional para alcanzar el desarrollo.

En el año 2014, después de cuatro años reaparece el tema de desarrollo humano en el discurso de Vicecanciller de Relaciones Exteriores, Leonardo Arizaga¹⁸. Por tratarse de un año de elecciones seccionales del Ecuador, en donde aumentaron representantes de partidos de oposición y por la falta de apoyo internacional se dio inicio a los trabajos de explotación del Yasuni ITT. De esta forma, durante el discurso, se destacaron varios objetivos del milenio alcanzados en el gobierno de Rafael Correa. En el ambiente internacional, no fueron encontrados acontecimientos relevantes que puedan haber influenciado el discurso del país en la ONU.

Desarrollo Endógeno

En lo que respecta al “desarrollo endógeno”, a este modelo se lo puede definir como una iniciativa que potencializa internamente las capacidades del Ecuador y el deseo es que esto se pueda proyectar al resto de los países de la región o de la comunidad internacional. El desarrollo endógeno, se preocupa en fortalecer las cuestiones sociales, económicas y también sostenibles de adentro hacia afuera. De esta forma, el Ecuador ha propuesto que éste modelo sea pensado a partir de la unión de la

17 Informaciones extraídas del documento oficial. PLAN NACIONAL HUMANO PARA LAS MIGRACIONES (2007-2010). Disponible en:

< https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/managing_return_migration_042108/presentations_speeches/ginebra_final_plan_retorno.pdf>. Acceso en: 18 de jun. 2017.

18 Intervención del Viceministro de Relaciones Exteriores e Integración Política del Ecuador Leonardo Arizaga. 69º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

región, como una forma de dar soluciones sustentables y sostenibles en forma de bloque frente al denominado sistema internacional. Por esta razón, uno de los objetivos de la política exterior del país, es alcanzar el desarrollo endógeno por medio del fortalecimiento de las redes políticas, comerciales, económicas y sociales de América Latina.

Esta iniciativa aparece apenas una vez en los años 2007, 2012 y 2014. En el discurso del éste primer año, el cual fue realizado por el entonces presidente Rafael Correa¹⁹. Se considera que lo que influyó en la construcción del discurso en el marco de un desarrollo endógeno, fue que el país se encontraba realizando la restauración de la deuda externa y se incorporó una mayor participación del Estado en la renta del petróleo.

Asimismo, como algunos acontecimientos internacionales, como por ejemplo, la elección de Cristina Kirchner en Argentina, el inicio del segundo mandato de Luis Inacio Lula da Silva en Brasil y Hugo Chaves en Venezuela, gobiernos que favorecían la integración de los países de América Latina, lo que encaminaba la inserción en la comunidad internacional como un bloque regional para conseguir el desarrollo de los países latinoamericanos.

Sin embargo, la propuesta de desarrollo endógeno desaparece durante cuatro años y vuelve a ser mencionado durante el 2012, en el discurso del Vicecanciller de Relaciones Exteriores, Marco Albuja²⁰. En éste periodo el Ecuador se encontraba en elecciones presidenciales, por lo que se cree que no existieron aspectos internos que llegaron a influenciar en el discurso. Sin embargo, en lo que se refiere al ambiente internacional, el Ecuador proporcionó asilo político a Julián Assange, causando una fuerte proyección a nivel mundial, lo que colocó al país como propulsor y ejemplo de algunos debates en el marco regional e internacional.

Nuevamente, el tema de desarrollo endógeno no es mencionado durante el siguiente año y aparece en el 2014, en el discurso del Vicecanciller de Relaciones Exteriores, Leonardo Arizaga²¹. No se encontraron acontecimientos internos, que puedan haber influenciado en el resalte de este tema durante el discurso del Ecuador ante la Asamblea de la ONU. No obstante, en el ámbito internacional, se puede mencionar la reelección presidencial de Juan Manuel Santos en Colombia, del Salvador Sánchez en El Salvador, Luis Guillermo Solís en Costa Rica,

Juan Carlos Varela en Panamá y el inicio del tercer mandato presidencial de Evo Morales en

Bolivia, lo que colocó en una balanza la viabilidad de los objetivos de la política exterior del Ecuador, al pretender potencializar el desarrollo endógeno, a través del aumento de redes políticas, comerciales, económicas y sociales del país principalmente con los países de la región.

19 Intervención del Señor Presidente de la República del Ecuador Economista Rafael Correa Delgado. 62º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

20 Intervención del Excelentísimo Señor Viceministro de Relaciones Exteriores e Integración Política de la República del Ecuador Doctor Marco Albuja. 67º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

21 Intervención del Viceministro de Relaciones Exteriores e Integración Política del Ecuador Leonardo Arizaga. 69º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Desarrollo Urbano Sostenible; Económico y Social; Productivo

Por otro lado, se encuentra el tema de “desarrollo urbano sostenible”, éste representa la preocupación del país con el crecimiento urbano y con esto, la garantía del derecho a la ciudad inclusiva, segura, derechos básicos de salud a través de implementación de materias de hábitat, la construcción de una sociedad justa y comprometida con el cuidado de la naturaleza. De esta forma, se destaca la participación del Ecuador en eventos a nivel internacional de ésta índole. Así, se anuncia que en el año 2016, el Ecuador será la sede de la Conferencia Mundial sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, el Foro Urbano Global, donde el país se ha caracterizado como una de los principales promovedores de éste asunto.

De acuerdo con el gráfico, se puede observar que el tema de desarrollo urbano sostenible desde el año 2007 al 2013, no es mencionado en ninguno de los discursos. No obstante, en el 2014 aparece de forma eminente en el discurso del entonces Viceministro de Relaciones Exteriores, Leonardo Arizaga²² y en el año siguiente para a ser mencionado con menor volumen por el presidente Rafael Correa²³.

Con base en el análisis, se pudo observar que esto se debe a que internamente el país se encontraba construyendo hidroeléctricas y campos de energía eólica y empresas eléctricas como la CONECEL y CELEC. Además, internacionalmente el país se preparaba para ser la sede de la Conferencia Mundial sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, en el marco de la Cumbre Hábitat III, encuentro que aconteció en el año 2016, a esto se junta la crisis de los refugiados y los casos de ebola en África.

A partir de la Conferencia Mundial y el Hábitat III, las países establecieron la Nueva Agenda Urbana, la cual compromete a los miembros a proporcionar servicios básicos a todas y todos los ciudadanos, garantizar el acceso a la igualdad de oportunidades y libre discriminación, promover medidas de apoyo para mantener las ciudades limpias, fortalecer los cuidados para reducir el riesgo y el impacto de los desastres, reducción de gases de efecto invernadero, respetar plenamente los derechos de los refugiados, los migrantes y los desplazados internos, independientemente de su situación migratoria, mejorar la conectividad y apoyar iniciativas innovadoras y ecológicas, promover espacios públicos seguros, accesibles y ecológicos²⁴.

22 Intervención del Viceministro de Relaciones Exteriores e Integración Política del Ecuador Leonardo Arizaga. 69° Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

23 Intervención del Viceministro de Relaciones Exteriores e Integración Política del Ecuador Leonardo Arizaga. 69° Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

24 Informaciones extraídas de la página oficial. OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE: Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III. Disponible en:

<<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/habitat3/>>. Acceso en: 17 de jun. 2017.

Por otra parte, en el modelo de desarrollo, en donde las correspondencias han sido

“económico” y “social”, ambas han sido mencionadas durante los discursos al mismo tiempo de forma continua, pero no han sido utilizadas como una única correspondencia. Por medio de los discursos, estas no han recibido una definición precisa, por lo que no se ha podido extraer una explicación concisa estas dos correspondencias. Sin embargo, el Ecuador ha manifestado que el país por medio de la Constitución del 2008, se ha comprometido a garantizar el desarrollo económico y social e incluso ha reiterado la necesidad de que se discuta este modelo dentro de la Organización de las Naciones Unidas con énfasis en lo económico y social.

El desarrollo económico y el social han sido citados una vez durante los discursos del año 2008 y 2012. En éste primer año, el discurso fue realizado por la embajadora del Ecuador ante las Naciones Unidas, María Fernanda Espinosa²⁵, en un contexto interno en donde el país se encontraba realizando la reforma constitucional. Además, internacionalmente, el mundo atravesaba por una fuerte crisis económica.

Después de tres años, en el año 2012, con el discurso de Vicecanciller de Relaciones Exteriores, Marco Albuja²⁶, se retoma nuevamente el tema del desarrollo económico y social, el cual aparece como una forma de resaltar los logros obtenidos en el gobierno Rafael Correa para alcanzar los objetivos del desarrollo, en un periodo donde se realizaron las elecciones presidencial del Ecuador y donde el presidente Correa fue reelecto. En el marco internacional, se realizó el Encuentro de Rio+20, por lo que el país recalca la importancia de pensar el desarrollo a partir de una armonía con la naturaleza, lo económico y social.

Asimismo, el Ecuador ha mencionado la aplicación de un “desarrollo participativo”, el cual es colocado como un modelo alternativo de desarrollo, que demanda la participación comunitaria, plan de inversión y la necesidad de una arquitectura a nivel internacional que contribuya para alcanzar el desarrollo sostenible, local y crecimiento económico.

Esta propuesta aparece únicamente en el año 2012 y es mencionada apenas una vez durante el discurso del Vicecanciller de Relaciones Exteriores, Marco Albuja²⁷. En el ambiente doméstico, no se encontraron hechos que puedan haber influenciado en la construcción de éste discurso. Sin embargo, se piensa que internacionalmente, la Conferencia de Rio+20, llegó a influenciar en la propuesta de impulsar un desarrollo participativo, principalmente por buscar una estructura internacional que pueda apoyar en el desarrollo sostenible, local y en el crecimiento económico.

25 Intervención de la Embajadora María Fernanda Espinosa Representante Permanente del Ecuador ante las Naciones Unidas. 63° Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

26 Intervención del Excelentísimo Señor Viceministro de Relaciones Exteriores e Integración Política de la República del Ecuador Doctor Marco Albuja. 67° Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

27 Intervención del Excelentísimo Señor Viceministro de Relaciones Exteriores e Integración Política de la República del Ecuador Doctor Marco Albuja. 67° Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Finalmente, el Ecuador ha hecho referencia al “desarrollo productivo”, este puede ser definido como un transformación al modelo económico y la matriz productiva del país. El modelo demanda la necesidad de dinamizar los flujos comerciales, la inversión directa no especulativa, transferencia de tecnología y financiamiento de proyectos estratégicos.

Como se puede observar en el gráfico, el desarrollo productivo no ha tenido una frecuencia a lo largo de los diez años, ésta ha sido mencionada solamente una vez en el año 2014, por el Vicecanciller de Relaciones Exteriores, Leonardo Arizaga²⁸. En este año, el país comenzó a realizar los trabajos de explotación del Yasuni ITT, tras la poca inversión internacional en los proyectos estratégicos del Ecuador, por lo que se puede observar que el país anuncia el modelo económico y la matriz productiva del país, como una forma de buscar otro tipo de financiamientos e ingresos económicos.

Una vez finalizado este análisis, se puede decir que el modelo de desarrollo ha ultrapassado los límites de ser únicamente un proyecto económico, ya que insertado en cada correspondencia existen amplias concepciones y definiciones de éste tema que abarcan propuestas sociales, humanas o políticas. Por esta razón, se puede decir que a partir del punto de vista de los discursos, el modelo de desarrollo presenta una respuesta constante a una postura o significado político que en la mayoría de las veces tiene mayor peso que el propio enfoque económico y que es usado de acuerdo al contexto especial y temporal en el que éste se encuentra.

El significado político del desarrollo en los discursos

Para conseguir realizar un análisis profundo del contenido de los discursos que fueron analizados, esta investigación hizo uso de una combinación de dos metodologías, tanto de los abordajes traídos por los métodos cuantitativos como también de los cualitativos. Al momento de realizar éste proceso investigativo, ambas metodologías fueron utilizadas de forma autónoma y cada una ejerció una función determinante y al mismo tiempo complementar. Un modelo investigativo que para Flick (2009), es un proceso de comprensión complementar de las dos metodologías aisladas.

Los aportes obtenidos con la conjugación de estas dos metodologías, por medio del uso del método análisis de contenido dentro del marco analítico del concepto de desarrollo, en el ámbito cuantitativo, esto permitió que se pudiera identificar el volumen y la frecuencia con que el tema desarrollo fue utilizado durante los discursos, puesto que con el fin de alcanzar el objetivo de cada pronunciamiento, el país ha hecho referencia en reiteradas ocasiones a éste asunto. Si bien, las correspondencias han ido variando y la manera como el concepto de desarrollo fue utilizado en cada

28 Intervención del Viceministro de Relaciones Exteriores e Integración Política del Ecuador Leonardo Arizaga. 69º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

discurso demostró determinadas especificidades, la referencia a este tema fue constante a lo largo de los diez discursos, así también como con una alta repetición dentro de cada uno.

Como menciona Bardin (2011) y Lasswell (1982), el método análisis de contenido ofrece formas de analizar los significados, la construcción de la palabra y el *slogan* dentro de los discursos, en donde el mensaje toma un significado a partir del encadenamiento de las palabras, la repetición y contexto. Siendo así, la construcción de la palabra desarrollo, fue el reflejo de varios acontecimientos dentro del contexto plurinacional del Ecuador, del ambiente internacional, influencia socio espacial y por quien emitió el mensaje.

Sin embargo, como afirma Da Silva et al. (2015, apud BARDIN 2011), éste método requiere al mismo tiempo de la interpretación de la investigadora. Siendo así, los abordajes cualitativos viabilizaron el análisis del lenguaje político utilizado en los discursos, a través de esto se consiguió identificar a parte de la utilización del concepto de desarrollo, otros asuntos relevantes dentro de las directrices de la política exterior del país como los significados de cada correspondencia y principalmente el constante enlace con los acontecimientos nacionales e internacionales, aspectos que influenciaron en el origen de las temáticas a tratar al momento de construir cada discurso.

La palabra tuvo el objetivo de emitir las principales preocupaciones y proyectos del gobierno con relación al tema de desarrollismos, tanto que los otros temas que fueron mencionados fuera de la discusión de desarrollo, se encargaron de complementar y sustentar las afirmaciones realizadas dentro de este asunto, cargando dentro de cada una de éstas un mensaje oculto sobre la apuesta del modelo de desarrollo del Ecuador.

Así, dentro del lenguaje político de los discursos del Ecuador ante las Asambleas de las Naciones Unidas, se pudo registrar que el país intento transmitir un discurso que se concentró y giró en torno al asunto desarrollista, el cual tuvo el objetivo de alcanzar algunas efectos, que de acuerdo Lasswell (1982), estos pueden ir entre la obtención de lucro, poder o calma. En éste caso, se puede mencionar entre estos, el deseo por obtener un lucro económico destinado a proyectos acoplados al desarrollo sostenible, el cuestionamiento de un desarrollo solamente económico sin un bien humano o social y un lucro en beneficio de la desigualdad tanto en el país como en la propia región.

Con una mirada desde el análisis de contenido, el lenguaje político de los discursos del país no alcanzó los dos principales objetivos del mensaje mencionados por Lasswell (1982), que en éste caso sería la eficiencia de lo que el país deseaba transmitir y alcanzar varios efectos, ya sea de lucro, poder o calma. Un ejemplo del lenguaje fallido del Ecuador, fue que con las posiciones de carácter neutral no alcanzó el financiamiento económico para realizar el proyecto

Yasuni IIT, pese a proporcionar un camino para mantener el desarrollo sostenible

El país pretendió construir un poder simbólico o una imagen internacional, por medio de la apuesta desarrollista. Sin embargo, ha terminado entrando en un juego político traído por el modelo de

desarrollo, pasando a utilizar ésta palabra de forma genérica en vez de seguir los ideales o la posición que el Ecuador intentaba transmitir internacionalmente, por medio de propuestas claras y alternativas. Las apuestas del país frente a éste modelo, se ocultaron durante la emisión del discurso.

El modelo de desarrollo trabajado por el gobierno de Rafael Correa y su apuesta por encajarlo a un socialismo del siglo XXI, pudo ser entendido a partir del análisis profundizado de los significados que incorporaba cada correspondencia. Así, la definición de éste puede comenzar con la propuesta de la matriz productiva del país, disminución de las importaciones, disminución de la desigualdad, desempleo y pobreza, soluciones a las causas y los efectos migratorios, el fortalecimiento de la educación y la creación de conocimiento propio, pero el motor que carga todos los aspectos antes mencionados, es el significante alternativo que surge a partir del pensamiento y convicciones política que envuelve la apuesta del gobierno Correa y su objetivo de alcanzar un socialismo en el siglo XXI. Por esta razón, se puede decir que es un concepto político porque varía de acuerdo al lugar, espacio, tiempo y el grupo de personas que lo propone, estos factores diseñan el formato del modelo de desarrollo y varían de acuerdo al sistema de ideologías y creencias en el que esté inserido

Por otro lado, en un espacio caracterizado por el carácter democrático, como es el de la Asamblea de las Naciones Unidas, el Ecuador durante los discurso se ha apegado a ésta entonación. Como menciona Lasswell (1982), en la diplomacia es usual mascarar el choque directo de personalidades y cuando el objetivo es hacer que algún individuo cambie de posición, se llama la atención a las necesidades y expectativas a los que se encuentran en una jerarquía mayor. Por esta razón, es posible que el Ecuador haya intentado ejercer influencia en el marco del desarrollo, a través de la alta frecuencia, profundización y llamada de atención de éste tema a las autoridades y a los denominados países desarrollados, haciendo uso simplemente de variaciones pero que reflejan una intención semejante durante la representación del país en un ambiente internacional.

Por medio de esto, se puede comprobar que al desempeñar un análisis de forma conjunta de los discursos oficiales con los cambios sociales y políticos de los gobiernos, como afirma Da Silva et al. (2015, apud BARDIN 2011), es posible entender una parte de la política exterior del país a partir de los contenidos de los pronunciamientos de carácter internacional.

Conclusión

A partir de éste proceso de investigación, se puede decir que lo que caracterizó a la política exterior del Ecuador durante el gobierno de Rafael Correa, partiendo de una construcción de las directrices a partir del análisis de los discursos del país en la Asamblea de las Naciones Unidas, sería principalmente el desarrollo, la paz a través de la solución de conflictos de Palestina y Siria, refundación de la Asamblea de las Naciones Unidas, la importancia estratégica de la integración regional de América

Latina, una postura abierta al multilateralismo y la cooperación principalmente con los países del Sur, posicionamiento a favor de Cuba, defensa de la soberanía en todos sus sentidos y la defensa de los pueblos indígenas.

Dentro de la característica de desarrollo, se pudieron identificar algunos asuntos que fueron priorizados dentro de la discusión de éste tema, que si bien se los puede denominar como parámetros escondidos en el discurso, al mismo tiempo se van atando a las demás características establecidas de la política exterior. Así, se puede mencionar, el cuidado de la naturaleza y el cambio climático a partir del *Sumak Kawsay*, crecimiento urbano y la preocupación con el derecho a la ciudad, la migración, relaciones internacionales regionales y multilaterales, inversión extranjera de los denominados países desarrollados y el modelo de desarrollo con un cambio de la matriz productiva.

Con base en análisis sigiloso del tema de desarrollo en cada uno de los diez discursos, se pudo observar que existió en la mayoría de los casos, un vínculo constante con los acontecimientos internos e internacionales que estaban ocurriendo de acuerdo a un condicionante temporario y espacial en el que el discurso estaba inserido. Siendo así, al realizar éste análisis, no se pudo identificar únicamente la preocupación y la imagen que el Ecuador quería transmitir internacionalmente cada año, sino también los objetivos y características internas del gobierno Rafael Correa y como estas metas domésticas se reflejaban por medio de los discursos.

En cuanto al estudio del tema desarrollo durante los diez años, se puede afirmar que éste término apareció en los discursos del Ecuador en la mayoría de las veces de forma genérica y no como una forma de presentar un propuesta de un modelo propio pensado a partir del país. Se piensa que esto se debe, al fuerte peso político que ése concepto carga principalmente dentro del orden de desarrollo internacional de los países.

Únicamente a partir del análisis, se pudo observar que el país intentó construir un modelo alternativo de desarrollo pensado desde la base del Buen Vivir, en donde lo humano, social y lo económico es discutido de forma conjunta. El modelo de desarrollo, se coloca en constante relación con el objetivo de promover una integración regional e inclusive esto se torna una condicionante para alcanzar este modelo de desarrollo. No obstante, en el momento de proyectar internacionalmente ésta propuesta durante los discursos, ésta no ha sido mencionada con una postura directa, sino ha sido minimizada y en cierta parte escondida.

Siendo así, a partir de la búsqueda de correspondencias vinculada al tema de desarrollo y al análisis relacional con el contexto nacional e internacional, se pudo observar de que forma el modelo de desarrollo estaba siendo tratado por el país, tanto en los discursos como en la construcción de políticas públicas y proyectos internos.

Se puede definir al modelo de desarrollo a partir de la visión del Ecuador, que no es una propuesta que se reduce simplemente a un avance en el tema económico, sino que va de forma

conjunta con preocupaciones con lo humano, social y el cuidado ambiental. Dentro de éste modelo de desarrollo, están incorporados asuntos que giran en torno a la migración, emergencia climática, tecnología, alzas salariales, transporte, desigualdad, la pobreza, educación, desempleo, crecimiento urbano y seguridad.

Sin embargo, estos aspectos no han modificado la matriz productiva del país, ya que aún se ha incentivado la inversión extranjera. De esta forma, se puede decir que la política exterior del Ecuador durante el gobierno de Rafael Correa, ha presentado una fuerte demanda de aportes financieros internacionales por parte de los países desarrollados y por el sector privado, como el fin de conseguir financiar los proyectos a favor del cuidado de la naturaleza.

Dentro de ésta directriz, se pueden destacar dos puntos que acompañan esta propuesta, el primero, la propaganda para recibir ingreso de capital extranjero en el país, pero al mismo tiempo de forma incoherente, existe un enfrentamiento directo con los denominados países desarrollados, a quienes se les exige reiteradas veces que cumplan con las obligaciones adquiridas en los acuerdos internacionales.

En ésta lógica, entra la propuesta del proyecto Yasuni ITT, el cual demandaba el aporte económico de los países desarrollados a cambio de la no explotación de éste territorio, fue una estrategia interesante con base en el contexto plurinacional del Ecuador, ya que por medio del financiamiento internacional para cuidados de la naturaleza, el país evitaba daños y conflictos con las comunidades y pueblos indígenas, respetaba el derecho a la naturaleza vigente en la Constitución del 2008 y al mismo tiempo conseguía reponer la pérdida de ingresos económicos que el país perdía al no hacer uso del recurso natural.

Para concluir, se puede decir que ésta investigación proporcionó varios otros asuntos, informaciones y datos que no pudieron ser presentados en éste trabajo pero que representará futuramente una continuación de este tema de pesquisa. Esto con respecto tanto a las directrices de la política exterior como también al tema de desarrollo y su efecto bumerán entre lo doméstico e internacional, pudiendo enfocarse en el mismo gobierno de Rafael Correa, posiblemente ampliando a un análisis del propio plan del Partido Alianza País o expandiendo su periodo temporal de análisis.

Referencias

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Disponible en: <<https://gadebate.un.org/en>>. Acceso en: 06 de abr. 2017.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. **Revista e atualizada**, São Paulo, v. 70, 2011.

DA SILVA, Danielle Costa; RIBEIRO, Renata Albuquerque; DE OLIVEIRA CARVALHO, Tássia Camila. *A análise de conteúdo de pronunciamentos oficiais como metodologia interpretativa da política externa brasileira*. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 6, n.º. 2, 2015.

ECUADOR. Intervención del Señor Presidente de la República del Ecuador Economista Rafael Correa Delgado. 62º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Ecuador Misión Permanente antes las Naciones Unidas), septiembre 2007.

ECUADOR. Intervención de la Embajadora María Fernanda Espinosa Representante Permanente del Ecuador ante las Naciones Unidas. 63º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Ecuador Misión Permanente antes las Naciones Unidas), septiembre 2008.

ECUADOR. Intervención del Señor Ministro de Relaciones Exteriores Dr. Fander Falconí. 64º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Ecuador Misión Permanente antes las Naciones Unidas), septiembre 2009.

ECUADOR. Intervención de S.E. SR. Lenín Moreno Garcés Vicepresidente de la República del Ecuador. 65º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Ecuador Misión Permanente antes las Naciones Unidas), septiembre 2010.

ECUADOR. Intervención del Embajador Francisco Carrión Mena Representante Permanente del Ecuador ante las Naciones Unidas. 66º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Ecuador Misión Permanente antes las Naciones Unidas), septiembre 2011.

ECUADOR. Intervención del Excelentísimo Señor Viceministro de Relaciones Exteriores e Integración Política de la República del Ecuador Doctor Marco Albuja. 67º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Ecuador Misión Permanente antes las Naciones Unidas), septiembre 2012.

ECUADOR. Intervención del Embajador Xavier Lasso Representante Permanente del Ecuador ante las Naciones Unidas. 68º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Ecuador Misión Permanente antes las Naciones Unidas), septiembre 2013.

ECUADOR. Intervención del Viceministro de Relaciones Exteriores e Integración Política del Ecuador Leonardo Arízaga. 69º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Ecuador Misión Permanente antes las Naciones Unidas), septiembre 2014.

ECUADOR. Intervención del Señor Presidente de la República del Ecuador Economista Rafael Correa Delgado. 70º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Ecuador Misión Permanente antes las Naciones Unidas), septiembre 2015.

ECUADOR. Intervención del Dr. Guillaume Long Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador. 71º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Ecuador Misión Permanente antes las Naciones Unidas), septiembre 2016.

FLICK, Uwe. *Introdução à pesquisa qualitativa*. **Artmed**, Porto Alegre, n.º. 3, 2009.

LASSWELL, Harold Dwight. ***A linguagem da política***. Segunda edición. Brasília: Universidad de Brasília, 1982.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA. Disponible en: <<http://www.cancilleria.gob.ec/>>. Acceso en: 06 de abr. 2017.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE: Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III. Disponible en: <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/habitat3/>>. Acceso en: 17 de jun. 2017.

PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR (2009-2013): CONSTRUYENDO UN ESTADO PLURINACIONAL E INTERCULTURAL. Disponible en: <<http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013/>>. Acceso en: 17 de jun. 2017.

PLAN NACIONAL HUMANO PARA LAS MIGRACIONES (2007-2010). Disponible en: <<https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/mana>>

O MERCOSUL E A PROTEÇÃO JURÍDICA DA ÁGUA DOCE

Luciane Ferreira

RESUMO

O objetivo deste artigo é apresentar a importância da água e das normas para a sua preservação e conservação, no âmbito dos Estados-Partes do Mercosul. As distintas formas de tratar o meio ambiente e a água doce por cada sistema jurídico, torna necessário a discussão sobre a promoção, por parte do Mercosul, da harmonização de leis. Para isso, o artigo é dividido em quatro partes, sendo a primeira dedicada à água, sua conceituação e importância. Na segunda parte são analisadas as normas dos Estados-Partes, na terceira às águas subterrâneas, o aquífero guarani e as águas dos Países-Partes e, por fim, a necessidade de cooperação para lograr harmonizar a legislação existente a respeito da água doce.

Introdução

No começo de 2015, a ONU lançou o desafio de implantação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os ODS6 colocam a devida centralidade sobre a água, um recurso primordial para o desenvolvimento sustentável, para a promoção do bem-estar das pessoas e comunidades, e para o crescimento sustentado da economia dos países.

Esta agenda é fruto do trabalho conjunto de governos e cidadãos de todo mundo para criar um novo modelo global para acabar com a pobreza, promover a prosperidade e o bem-estar de todos, protegendo o meio ambiente. Em relação à água doce, o desafio proposto pelos ODS é de:

Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável e segura para todos. Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles que estão em situação de vulnerabilidade. Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo para metade a proporção de águas residuais não-tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e a reutilização, a nível global. Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência no uso da água em todos os setores e assegurar extrações sustentáveis e o

abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água. Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriças, conforme apropriado. Até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas húmidas, rios, aquíferos e lagos. Até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados à água e saneamento, incluindo extração de água, dessalinização, eficiência no uso da água, tratamento de efluentes, reciclagem e tecnologias de reutilização. Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento.

Um dos desafios até 2030 é aumentar substancialmente a eficiência no uso da água em todos os setores e assegurar extrações sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água.

A Agenda 2030, nos traz alguns dados sobre a realidade da água, especialmente a falta desta substância, nos diz o documento que a escassez de água afeta mais de 40% da população mundial, número que deverá subir ainda mais como resultado da mudança do clima e da gestão inadequada dos recursos naturais. É possível trilhar um novo caminho que nos leve à realização deste objetivo, por meio da cooperação internacional, proteção às nascentes, rios e bacias e compartilhamento de tecnologias de tratamento de água.

Da mesma forma, o Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2017, nos alerta que

Em âmbito global, prevê-se que a demanda por água irá aumentar de forma significativa nas próximas décadas. Além do setor agrícola, que é responsável por 70% das extrações de água em todo o mundo, são previstos grandes aumentos na demanda hídrica pelos setores industriais e de produção de energia. A urbanização acelerada e a expansão dos sistemas urbanos de abastecimento de água e saneamento também contribuem para a demanda crescente. Os cenários relativos à mudança climática projetam uma exacerbação das variações espaciais e temporais da dinâmica do ciclo da água, de modo que as discrepâncias entre a oferta e a demanda hídrica estão se agravando. A frequência e a gravidade de inundações e secas provavelmente irão alterar muitas bacias hidrográficas em todo o mundo. As secas podem ter consequências significativas em termos socioeconômicos e ambientais. A crise na Síria, por exemplo, foi desencadeada, entre outros fatores, por uma seca histórica (2007–2010). O aumento do despejo de esgotos não tratados, combinado com o escoamento agrícola e as águas residuais tratadas de forma inadequada pela indústria, resultaram na degradação da qualidade da água em todo o mundo. Se as tendências atuais persistirem, a qualidade da água continuará a piorar nas próximas décadas, especialmente em países com poucos recursos e localizados em regiões secas, aumentando ainda mais o risco para a saúde humana e os ecossistemas, contribuindo para a escassez de água e prejudicando o desenvolvimento econômico sustentável.

A sustentabilidade que gerará desenvolvimento econômico, é a mesma contida no Relatório Brundtland, a qual tornava a ideia da preservação ambiental como sinônimo de uso dos recursos naturais de forma racional. Nesse documento, a noção de sustentabilidade é construída a partir de diferentes dimensões as quais devem ser consideradas no planejamento do desenvolvimento. Ignacy Sachs (2000, p. 85) trabalha com algumas dessas dimensões: a social, a econômica, a ecológica, a territorial, a cultural e a política. Como principal objetivo da sustentabilidade social, está a construção de uma civilização em que haja equidade na distribuição da riqueza, sendo que, para isso, é necessário existir a igualdade no acesso aos recursos, em especial à água, e serviços disponíveis na sociedade. Para tanto, a alocação dos esforços deve ser em gerar dinâmicas que reduzam a exclusão social e ampliem os mecanismos para promover maior igualdade na sociedade.

Neste sentido, o objetivo deste artigo é tratar o tema das distintas legislações sobre a água nos Estados-parte do Mercosul e a importância da sua harmonização, demonstrando que a cooperação é o caminho para o desenvolvimento sustentável, da preservação ambiental e especialmente a conservação da água doce. Para realizar este objetivo, o trabalho divide-se em três partes. Na primeira, é analisado o conceito da água e a sua importância. Nesta primeira parte o objetivo é explicar sobre a dualidade do entendimento sobre a conceituação da substância imprescindível a vida que é a água e a sua importância como fator econômico. Pois a água, mesmo gratuita, tem valor econômico, e quando recebe este valor passa a ser recurso hídrico. Na segunda parte, sob a ótica do Tratado de Assunção são estudados os documentos do Mercosul que tratam do Meio Ambiente, e especialmente a que fala da água, seja superficial ou subterrânea, que é a declaração de canela e o caso específico do Aquífero Guarani; na terceira parte são analisadas as normas dos Estados-Partes sobre a água, por fim, ressalta-se a necessidade de cooperação para lograr harmonizar a legislação existente a respeito da água doce.

Água doce: conceito fundamental

Inicialmente, necessário se faz conceituar este essencial componente da natureza, que é a água. O Glossário de Termos Hidrológicos, fornecido pela Agência Nacional de Águas, traz as seguintes definições para o termo “água”:

- 1) Fase líquida de um composto químico formado aproximadamente por 2 partes de hidrogênio e 16 partes de oxigênio em peso. Na natureza contém pequenas quantidades de água pesada, de gases e de sólidos (principalmente sais) em dissolução; 2) Polímero formado pela união de várias moléculas de H₂O; 3) considerada como bem econômico na Conferência Internacional sobre a Água e o Meio Ambiente em Dublin (1992). Considerada também como um bem mineral, energético, comum, social e estratégico.

Com propriedade, Edis Milaré (2007, p. 126) definiu a água como um valiosíssimo recurso diretamente associado à vida. Observou, ainda que:

A água participa com elevado potencial na composição dos organismos e dos seres vivos em geral, e suas funções biológicas e bioquímicas são essenciais, pelo que se diz simbolicamente que a água é elemento constitutivo da vida. Dentro do ecossistema planetário, seu papel junto aos biomas é múltiplo, seja como integrante da cadeia alimentar e de processos biológicos, seja como condicionantes dos diferentes habitats.

Existe uma polêmica diferenciação entre os termos “água” e “recurso hídrico”. Cid Tomanik Pompeu (2000, p. 7) afirma que “água é o elemento natural, descomprometido com qualquer uso ou utilização. É o gênero. Recurso hídrico é a água como bem econômico, utilitário, passível de uso com tal fim”.

Paulo Affonso Leme Machado (2002, p. 408) também não emprega tal distinção, pelo mesmo motivo, o de que a lei não estabeleceu uma divisão rigorosa. Em verdade, não se deve ter grande preocupação com tal diferenciação. O que se deve evitar é a utilização do termo “recurso hídrico” ao se tratar da água de forma genérica, pois aquele é uma espécie do gênero “água”. Todavia, Maria Luiza Machado Granziera (2006, p. 28) discorda desta distinção e assevera que o Código de Águas brasileiro e a Lei n.º 9.433/97 não a estabeleceu.

A água constitui um elemento natural de nosso planeta, assim como o petróleo. Como elemento natural, não é um recurso, nem possui qualquer valor econômico. É somente a partir do momento em que se torna necessário a uma destinação específica, de interesse para as atividades exercidas pelo homem, que esse elemento pode ser considerado como recurso.

Nesse sentido, a Declaração de Dublin afirma no seu quarto princípio que a água é um recurso imprescindível, finito, vulnerável e escasso, e há vários setores competindo entre si pelo acesso à substância:

A água tem valor econômico em todos os usos competitivos e deve ser reconhecida como um bem econômico. No contexto deste princípio, é vital reconhecer inicialmente o direito básico de todos os seres humanos do acesso ao abastecimento e saneamento a custos razoáveis.

O valor econômico da água decorre de sua escassez. É como adverte Elida Séguin (2006, p. 197): “A quantidade de água disponível é limitada. A água doce está sendo convertida em um recurso cada vez mais escasso e valioso.”

A partir dos anos 80, constata-se que a degradação ambiental e suas consequências não estariam mais circunscritas a espaços geográficos e sociais determinados. Aponta Ulrich Beck (2006, p. 102), “os problemas regionais e locais tornam-se globais e generalizados”. Mais a diante, Ulrich Beck (2006, p. 102) afirma que

O buraco da camada de ozônio, chuvas ácidas e aquecimento global, escassez da água são exemplos claros – a ponto de causarem uma sensação de insegurança amplamente disseminada frente aos efeitos da deterioração ambiental e da própria intervenção tecnológica sobre o mundo material.

Enrique Leff (2004, p. 127) ainda faz questão de lembrar que “a racionalidade econômica foi a principal causa da crise ambiental predominante, bem como dos diversos e variados problemas socioambientais”. E Ulrich Beck (2006, p. 103), completa:

Os efeitos negativos da ação do homem sobre o ambiente natural não mais respeitam barreiras – geográficas ou sociais – e apresentam características até então desconhecidas e contrastantes com os riscos gerados pelos estágios anteriores do processo de industrialização: não podem ser limitados temporal ou espacialmente, são de difícil identificação denexo causal entre risco gerado e origem; muitas vezes são insuscetíveis de reparação.

Por isso, Maria Luiza Machado Granziera (2006, p. 57) não tem dúvidas em afirmar que “recurso hídrico é bem de valor, à medida que há interesse sobre ele. Tornando-se escasso, esse valor passa a ter caráter econômico”. No mesmo pensamento Luís Paulo Sirvinkas (2007, p. 207) dá o mesmo recado: “A água é um recurso natural limitado. A água é suscetível de valor econômico.”

A Declaração de Dublin reconheceu o valor econômico da água (sexto princípio): A água não é uma doação gratuita da natureza; ela tem um valor econômico: precisa-se saber que ela é, algumas vezes, rara e dispendiosa e que pode muito bem escassear em qualquer região do mundo.

Com o crescimento populacional, constatar-se-á um aumento crítico da demanda por água, sobrecarregando as reservas existentes, sendo possível, inclusive que as exceda, tal como destaca Maria Lúcia Brzezinski (2009) ao escrever que “até o ano 2025, o mundo terá 2,6 bilhões a mais de pessoas do que tem hoje, mas a demanda de água cresce duas vezes mais rápido do que o crescimento demográfico e excederá a disponibilidade em 56%”.

O Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos de 2017 (*UN World Water Development Report – WWDR, 2017*), alerta para crescente demanda da água para os setores agrícolas e industriais que consomem hoje 70% das extrações de água do mundo, ainda alerta de que dois terços da população mundial atualmente vivem em áreas com escassez de água ao menos durante um mês por ano. Cerca de 500 milhões de pessoas vivem em áreas nas quais o consumo de

água excede em duas vezes os recursos hídricos renováveis localmente. Áreas altamente vulneráveis, em que recursos não renováveis (águas subterrâneas fósseis) continuam a diminuir, tornam-se fortemente dependentes de transferências de áreas com abundância hídrica e procuram de forma ativa por fontes alternativas acessíveis em termos econômicos. A disponibilidade dos recursos hídricos também é relacionada de forma intrínseca à qualidade da água, uma vez que a poluição das fontes pode impedir diversos usos da água.

No Mercosul esta realidade não é diferente, a água subterrânea é explorada de forma irregular para a agricultura. Intoxicando os reservatórios. Por isso é tão importante a discussão, no âmbito dos Países-Partes, sobre integração e harmonização das leis, para a preservação da água doce, seja ela superficial ou subterrânea. O Aquífero Guarani, que corta os quatro Países-Partes, é um exemplo que a cooperação para a preservação e conservação das águas doce é possível, desde que haja interesse político e engajamento da sociedade civil.

O Mercosul e a água

O Tratado de Assunção - Mercosul

Durante o século XX houve a formação de diversas organizações internacionais para integração econômica. O Mercado Comum do Sul é um projeto que começou a ser idealizado por Brasil e Argentina, numa iniciativa da Argentina de criar um bloco austral, diante das necessidades econômicas vivenciadas por ambos, por volta de 1941. No entanto, por divergências entre os dois países em decorrência da Segunda Guerra Mundial, as negociações paralisaram-se. O Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi criado em 26 de março de 1991 pelo Tratado de Assunção, como consequência da vontade política da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai de instituir um mercado comum, especialmente para satisfazer interesses de ordem econômica.

O Mercosul é dotado de personalidade jurídica de direito internacional, sendo a sua estrutura institucional baseada na intergovernamentalidade, conforme disposição expressa do artigo 34 do Protocolo de Ouro Preto, de 1994. A Venezuela ingressou na organização em agosto de 2012.

Nos termos do Tratado de Assunção, o mercado comum se estabelecerá em 1994 e a partir desta data, será livre a circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os quatro países, com a completa e gradativa eliminação das tarifas alfandegárias e restrições não tarifárias entre eles.

O Tratado também previa uma Tarifa Externa Comum em relação a terceiros países bem como a coordenação das posições que ambos os países deveriam assumir em discussões econômicas e comerciais internacionais, além da coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais dos quatro

países, incluindo as políticas de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais de serviços, alfandegárias e de transportes, comunicações e outras que viessem ser acordadas.

A cooperação técnica entre os países do Mercosul devia ser a alavanca de integração conjunta abrangendo áreas de interesses comuns através de realização de obras conjuntas, cooperações técnicas e de pesquisas, intercâmbio diversos e programas conjuntos de ensino e extensão, preparando a sociedade para a efetiva integração. Corroborando com essas ideias, Guilherme G. de A. Cabral (2001, p.32) entende que:

Os países da América Latina têm a consciência da efetiva união, pois juntos possuem uma grande população, recursos naturais e peso político. Se estes fatores forem harmoniosamente combinados e administrados com seriedade, existe uma grande possibilidade de a região estar entre as principais economias mundiais. No entanto, não conseguirão muito progresso econômico e social se continuarem divididos.

Acordo Ambiental do Mercosul

O tratado constitutivo do Mercosul não prevê qualquer dispositivo concernente às águas, sejam elas superficiais ou subterrâneas. Os recursos hídricos aparecem em pauta a ser discutida pelos Estados Partes pela primeira vez na Declaração de Canela, conhecida como o Acordo Ambiental no Mercosul, no qual se firmou, entre outros, que as transações comerciais devem incluir os custos ambientais engendrados nas etapas produtivas sem transferi-los às gerações futuras.

Nos ensina Paulo Affonso Leme Machado (2002, p. 28) que:

No ano de 1992, os países membros do Mercosul reuniram-se em Las Leñas (Argentina) e definiram as metas a serem atingidas e os prazos para a consecução das mesmas, e muitas dessas metas trataram de temas ambientais. Chegou-se a estruturação do Subgrupo nº6, para tratar especificamente de Meio Ambiente, através da Declaração de Taranco, em reunião dos Ministros e Secretários de Meio ambiente dos quatro países referidos, realizados no Uruguai em 1995. E a partir da Resolução 38/95, o Grupo Mercado Comum aprovou a inserção na agenda do Subgrupo nº6 a elaboração de um protocolo adicional de meio ambiente.

Como os problemas ambientais não respeitam fronteiras, os Estados passaram, portanto, a buscar conjuntamente mecanismos de controle e prevenção dos problemas ambientais, tendo em vista que além da consciência dos riscos ambientais, existem outras relações que unem certos países. Assim, emerge após um período de inércia, uma postura internacional de enfrentar os problemas ambientais que culminou com o surgimento de um novo ramo do Direito caracterizado por tratar de questões

específicas da proteção ao meio ambiente e por possuir características que lhe são próprias. Nesse sentido, Cristiane Derani (2001.p. 71) afirma que:

O Direito ambiental é em si reformador, modificador, pois atinge toda a organização da sociedade atual, cuja trajetória conduziu à ameaça da existência humana pela atividade do próprio homem, o que jamais ocorreu em toda história da humanidade. É um direito que surge para rever e redimensionar conceitos que dispõem sobre a convivência das atividades sociais.

Os Estados passaram a aceitar uma responsabilidade jurídico-ambiental no plano internacional. Consagrou-se ainda o respeito às soberanias, havendo ao mesmo tempo previsão de responsabilidades compartilhadas por danos ambientais eventualmente ocorridos. Nesse tocante, a Declaração de Canela, afirmou que será resguardada a soberania da diversidade biológica e das florestas: “os recursos biológicos são inequivocamente recursos naturais de cada país e, portanto, sobre eles é exercida a soberania nacional. E para atingir plenamente seus objetivos, os programas ambientais multilaterais tem de definir adequadamente as responsabilidades, respeitar as soberanias nacionais no quadro do Direito Internacional e tornar realidade uma interdependência que garanta benefícios equitativos às partes.

Como lembra João Hélio Ferreira Pes (2005, p. 68):

Com o objetivo de preservação, os chefes de Estado do Bloco do Cone Sul, firmaram o compromisso de desenvolver a região, sem danificar o ambiente. Já na IV REMA (Reunião Especializada em Meio Ambiente) realizada em 1994, procedeu-se a avaliação da legislação referente às águas, além de terem sido efetuadas propostas específicas, com destaque para o Acordo Brasil-paraguai de conservação da fauna aquática nos cursos dos rios limítrofes (...) as águas transfronteiriças existentes no território abrangido pelo Mercosul compreendem tanto as águas superficiais (rios) como as águas subterrâneas (aquíferos).

Com a chegada do novo milênio, o Mercosul em 22 de junho de 2001, em Assunção, os países membros assinaram o Acordo-Quadro sobre o Meio Ambiente, que preconiza uma cooperação mais estreita entre os Estados-partes com relação às políticas ambientais. Edis Milaré (2007, p. 1170).

Neste acordo houve a reafirmação do engajamento dos Estados-Partes em relação aos princípios da Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, e de acordo com o artigo 3º prevê:

A proteção do meio ambiente e aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, incorporação do componente ambiental nas políticas setoriais e inclusão das considerações ambientais na tomada de decisões para fortalecimento da integração, promoção do desenvolvimento sustentável por

meio de apoio recíproco entre os setores ambientais e econômicos, tratamento prioritário e integral as causas e fontes dos problemas ambientais, promoção da efetiva participação da sociedade civil no tratamento das questões ambientais e fomento à internacionalização dos custos ambientais por meio de uso de instrumentos econômicos e regulatórios de gestão.

A água proporciona retornos de investimentos relevantes em termos econômicos, sociais e ambientais e contribui significativamente para o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza nas áreas urbanas e rurais, e na agricultura, assim como na indústria. A importância de dar prioridade ao investimento em água e saneamento tem sido enfatizada em todos os processos regionais que levam ao 6º Fórum Mundial da Água, para acelerar o investimento para atingir a meta do Desenvolvimento do Milênio no que diz respeito a água e a cooperação internacional. (WWC, 2012, p. 6).

Estas buscas vêm em encontro com as declarações finais do Fórum Mundial da Água de 2012 que afirma que uma de suas prioridades é criar uma estrutura de governança, de cooperação, a fim de alcançar os objetivos de desenvolvimento do Milênio (WWC, 2012, p. 7).

Os instrumentos jurídicos criados pelos Países-Partes do Mercosul, ao longo das últimas duas décadas, deram um passo significativo no sentido de prevenção, proteção e da degradação ambiental, sendo que o tratamento das causas e das fontes dos problemas ambientais devem ser enfocados de duas formas – prioritária e integral. Isso fez com que a água fosse incorporada no receituário da governança e certamente resultará na concretude dos objetivos do milênio e dos objetivos do desenvolvimento sustentável.

A cooperação dos Estados do Mercosul na regulamentação da água: o caso do Aquífero Guarani

O Ministério do Meio Ambiente nos ensina que as águas subterrâneas correspondem à água que infiltra no subsolo, preenchendo os espaços formados entre os grânulos minerais e fissuras das rochas. Essas águas tendem a migrar continuamente, abastecendo nascentes, leitos de rios, lagos e oceanos. Basicamente, e em sentido amplo, toda a água encontrada abaixo da superfície da Terra é denominada água subterrânea. Ao contrário de outros recursos naturais ou matérias-primas, a água subterrânea existe em todo o mundo.

Como nos ensina José Galizia Tundisi (2005, p. 16) os recursos de água doce da Terra são, principalmente, o gelo, a neve e a água subterrânea. Os rios e os lagos constituem apenas uma pequena parte do volume total de água doce. Estima-se que a totalidade dos recursos subterrâneos de água doce seja de cerca de 10 milhões de km³ — mais de duzentas vezes o total dos recursos de água doce renovados anualmente pela chuva. Isso acontece porque a maior parte dos recursos de água subterrânea se acumulou ao longo de séculos, ou mesmo milênios

Maria Lúcia Brzezinski (2012, p. 178) afirma que mesmo na literatura especializada não há muito consenso quanto aos termos “água subterrânea”, “aquífero” e “transfronteiriço”, pois há diversas formas de se descrever um aquífero, “sendo este um dos termos mais polissêmicos da hidrologia”.

O tema água subterrânea e os mecanismos que regem a sua movimentação embaixo da terra são de compreensão muito mais difícil do que o tema águas de superfície. Houve uma evolução do significado dos termos “água subterrânea”: além de representar um corpo com potencial de fornecer água, passou a implicar também uma análise sistêmica, que compreende as condições para uso e proteção da água. “Água subterrânea” passou a significar toda a água que ocorre debaixo de uma determinada superfície, em zona insaturada ou não, em aquífero ou não, movimentando-se em um fluxo sistêmico. Este novo significado, resultado da evolução da hidrogeologia, não foi necessariamente apreendido pelos juristas

Na conceituação de Aldo da Cunha Rebouças (1999, p. 108), “aquífero é uma formação geológica do subsolo, constituída por rochas permeáveis, que armazena água em seus poros ou fraturas”. Ou seja, “enquanto as águas subterrâneas correspondem ao conteúdo, os aquíferos constituem o suporte onde elas correm no subsolo”.

Apontado por J.R. da Rosa Borghetti (2004) as águas subterrâneas correspondem a 22,4% do total de água doce disponível no mundo, sendo o Aquífero Guarani a principal reserva subterrânea de água doce da América do Sul e um dos maiores sistemas aquíferos do mundo. O Aquífero Guarani - conhecido também como Sistema Botucatu e batizado ainda de Aquífero Gigante do Mercosul – tem a atual denominação desde 1994, por sugestão do geólogo uruguaio Danilo Anton, aprovada com o respaldo dos quatro países-membros do bloco, Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina, em uma reunião em Curitiba, no Paraná, em maio de 1996. O objetivo era unificar a nomenclatura das formações geológicas que formam o aquífero e que recebem nomes diferentes nos quatro países do Mercosul, e ao mesmo tempo prestar uma homenagem aos povos indígenas que originalmente habitavam a região.

Paulo Affonso Leme Machado (2004, p. 201) define o Sistema Aquífero Guarani (SAG), a exemplo dos demais, como:

Um sistema físico composto por uma ou mais unidades aquíferas, globalmente em conexão hidráulica, e circunscrito por limites litoestratigráficos e/ou estruturais”, que ocupa uma área de 1.195.700 quilômetros quadrados (superfície maior que os da Espanha, França e Portugal juntos).

Lisandro Reynoso (2004) ensina que transfronteiriço, o aquífero guarani, espalha-se pelo território de quatro países sul-americanos:

A maior parte da sua área, o equivalente a 71%, está sob território brasileiro. O restante divide-se entre Argentina (19%), Paraguai (6%) e Uruguai (5%). O aquífero Guarani é talvez o maior manancial transfronteiriço de água doce subterrânea do planeta, espalhando-se desde a Bacia Sedimentar do Paraná até a Bacia do Chaco-Paraná. A sua porção brasileira integra o território de oito Estados: Mato Grosso do Sul (213.200 km²), Rio Grande do Sul (157.600 km²), São Paulo (155.800 km²), Paraná (131.300 km²), Goiás (55.000 km²), Minas Gerais (51.300 km²), Santa Catarina (49.200 km²) e Mato Grosso (26.400 km²). A população atual do domínio de ocorrência do aquífero é estimada em 15 milhões de habitantes.

Para a Organização dos Estados Americanos (OEA), a importância dos aquíferos, na atualidade e no futuro, se deve ao fato de que 4 bilhões de pessoas, a metade da população mundial, poderão enfrentar graves problemas de água em 2025. Uma das alternativas mais próximas nesse momento para afastar a ameaça de escassez de água seria a exploração consciente e sustentável dos mananciais subterrâneos conhecidos, entre eles os aquíferos. Tal recomendação é reforçada por Vladimir Passos Freitas (2005, p. 95) ao apontar que “as águas subterrâneas são atualmente a fonte de abastecimento preferida por apresentarem maior facilidade de exploração, baixo custo e boa qualidade. Essas reservas situam-se nos aquíferos”.

Christian G. Caubet (2006, p. 52) assinala que a exploração das águas subterrâneas por todos os povos, acontece com mais frequência devido este recurso ser barato, e que essas águas chegam, muitas vezes, a jorrar do chão, em meio à diferença de pressão entre a superfície e o subsolo. “Por todos os motivos expostos alhures, as águas subterrâneas são extremamente exploradas pelo ser humano no mundo todo.”

A exploração controlada e sustentável dos aquíferos também é defendida por Aldo da Cunha Rebouças (1999, p. 109) como sugestão para o suprimento de água potável.

De acordo com L.M. Araújo (1995, p. 16), no entanto, apesar dos benefícios atualmente observados, é preciso se atentar também para os perigos que esse avanço econômico desenfreado pode gerar aos recursos naturais, em especial os grandes mananciais de água potável disponíveis, e alerta para a necessidade de cooperação na gestão das reservas subterrâneas, em especial no caso do Aquífero Guarani por se estender por quatro países, os mesmos que integram o Mercosul.

Aspectos relativos ao desenvolvimento e uso das funções do aquífero são ainda incipientes. O uso da energia termal de suas águas poderá resultar, eventualmente, em economia de energia de outras fontes e em processos de cogeração de energia elétrica. Atualmente, destaca-se o uso energético em balneários e indústrias agropecuárias. Um dos principais problemas existentes é o risco de deterioração do aquífero em decorrência do aumento dos volumes explorados e do crescimento das fontes de poluição pontuais e difusas. Essa situação exige gerenciamento adequado por parte das esferas de governo

federal, estadual e municipal dos países envolvidos sobre as condições de aproveitamento dos recursos do aquífero.

Segundo nos ensina Eduardo Coral Viegas (2005, p. 67):

Os focos de contaminação são vários, destacando-se a infiltração da matéria líquida oriunda de 'lixões' irregulares e de cemitérios; os vazamentos sanitários, de combustíveis, fertilizantes, agrotóxicos, resíduos de mineração, produtos oriundos de indústrias; a poluição das águas superficiais, que, por vezes, contamina os lençóis freáticos, atingindo as águas subterrâneas; dentre outros.

Como forma de assegurar essa reserva, os signatários da "Carta de Foz do Iguaçu" sugerem que o manancial, indiscutivelmente uma das maiores riquezas naturais do Cone Sul, seja declarado bem público do povo de cada Estado soberano onde se localiza, e que seja protegido pelos governos e populações para que possam, estratégica e racionalmente, auferir os benefícios comuns, indispensáveis para a sobrevivência futura.

Em agosto de 2010 foi assinado o Acordo sobre o Aquífero Guarani, entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, pautado na Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, de 1972, na Rio 92, na Agenda 21, na Assembleia das Nações Unidas sobre o Direito dos Aquíferos Transfronteiriços, na Rio+10 e no Acordo Marco de Meio Ambiente do Mercosul. O Acordo visava a maior cooperação pelo conhecimento científico e gestão responsável sobre o recurso hídrico. (Acordo Sobre o Aquífero Guarani, 2010).

Nos dizeres de Pilar Carolina Villar (2012, p. 236) foi o primeiro instrumento conjunto assinado depois da edição da Resolução AGNU 63/124, sendo assim influenciada por uma abordagem estabelecida no Direito Internacional das Águas Doces. Sua assinatura veio a aprofundar a questão ambiental no processo de integração do bloco, por fortalecer a cooperação e por trazer à tona a discussão das águas transfronteiriças, beneficiando como um todo o Sistema da Bacia do Prata. No entanto, esse Acordo ainda não foi ratificado pelo Paraguai, sendo rejeitado, em 2012, represália às sanções sofridas pelo país no âmbito do Mercosul nesse mesmo ano, devido à crise política pela qual o país passava. Já a Representação Brasileira do Parlasul aprovou, em outubro de 2015, o texto do Acordo e, em meados de maio de 2017, o Acordo do Aquífero Guarani foi ratificado pelo país, o mesmo ocorreu em 2012 na Argentina e no Uruguai.

Com o Acordo do Aquífero, os Estados-Partes reafirmam a importância do SAG (Sistema Aquífero Guarani), assumindo o compromisso de promover a conservação e proteção do SAG de maneira a assegurar o uso múltiplo, racional, sustentável e equitativo de seus recursos hídricos. Propondo-se a empreender estudos, atividades ou obras relacionais ao SAG, que se encontrem localizadas em seus respectivos territórios e que possam ter efeitos além de suas respectivas fronteiras

deverão atuar de conformidade com os princípios e normas de direito internacional aplicáveis, sem que causem prejuízos sensíveis a outros Estados-Partes ou ao meio ambiente. Propuseram criar um canal de informação sobre as atividades e obras do SAG. Da mesma maneira que estabelecerão programas de cooperação com o propósito de ampliar o conhecimento técnico e científico sobre o SAG, promovendo o intercâmbio de informações sobre práticas de gestão, assim como desenvolver projetos comuns.

No artigo 2º a soberania também vem realçada, mas desta vez traçando os contornos entre os próprios países, ao afirmar que ainda que o recurso seja compartilhado, cada Estado é soberano sobre sua parcela do aquífero. Nas palavras de Maria Lúcia Brzezinski (2012, p. 224),

Meio ambiente, preservação, proteção da água no seu ciclo não foram o alvo das preocupações dos Estados-partes do Mercosul. O que importa é a possibilidade de se apropriar da água e, ao mesmo tempo, impedir que outros Estados, exteriores à região, façam o mesmo.

Evidencia-se a afirmação de soberania das partes sobre o Aquífero. A expressão “únicos titulares” no artigo 1º vem enfatizar essa posse em face dos Externos ao SAG. Tal realce pode ser resultado dos rumores surgidos na época de execução do PSAG, em que o vultoso financiamento e participação de organismos internacionais no estudo levou a boatos de que este seria internacionalizado ou declarado patrimônio comum da humanidade, reforça Maria Lúcia Brzezinski (2012, p.226).

Tal ideia vem ainda reforçada pelo artigo 3º, em que estabelece o direito soberano de exploração e gestão do recurso pelos Estados, respeitando-se os princípios basilares do Direito Internacional das Águas Doces do uso equitativo e a obrigação de não causar dano, como se vê nos artigos 4º, 5º, 6º e 7º.

Da mesma forma prevê que seus detentores cumpram atividades específicas para a gestão dos recursos, reforça J.L.S. Santos (2015), algo que só foi implementado pelo Uruguai até o momento, com a criação de um centro de monitoramento do Aquífero Guarani. Apesar da paralisia do Acordo na arena regional, no que se refere ao âmbito interno dos países signatários do Acordo, desde o PSAG houve a percepção dos países de que suas legislações hídricas eram inconsistentes e falhas, o que reverberou de maneira positiva no Uruguai e Paraguai, que realizaram modificações em suas legislações, bem como, o Brasil expediu uma série de recomendações aos seus estados no tocante ao manejo de recursos hídricos.

A Argentina é o único país do Acordo que não possui legislação nacional para os recursos hídricos, que ficam à mercê de suas províncias para as decisões sobre o uso da água, ensina Pilar Carolina Villar (2015).

Assim, conforme observa Pilar Carolina Villar (2012, p. 245), o tratado não adotou o sistema de solução de controvérsias do Mercosul, optando por criar um novo, que ainda precisa ser melhor construído.

Ademais, o acordo deixou algumas diretrizes que determinam regulações posteriores para serem efetivadas, como a Comissão e o Protocolo de Solução de Controvérsias. No caso da Comissão, sua não regulamentação põe em risco a própria efetividade do acordo e do processo de cooperação como um todo. Apesar da menção do Acordo Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul, houve certo desprezo por seus instrumentos, dentre eles o sistema de solução de controvérsias, que poderia ser de grande valia para o Aquífero Guarani.

Não obstante, é inegável a grande contribuição que esse acordo trouxe sobre a cooperação no uso dos aquíferos transfronteiriços, sendo de grande representatividade a intenção de aprofundamento do processo de integração que nele se consubstancia, além de reafirmar princípios clássicos do Direito Internacional das Águas Doces. Assim, também contribuiu para consolidar um costume internacional para a aplicação de tais princípios às águas subterrâneas.

A regulamentação da água nos Estados-partes do Mercosul

As Águas no Brasil

Em 31 de agosto de 1981 foi promulgada a Lei Federal n.º 6.938 de 1981 que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente e que tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, devendo ser atendidos, entre outros, os princípios de racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar, o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais e de proteção dos ecossistemas com a preservação de áreas representativas e o acompanhamento do estado da qualidade ambiental. Caroline Corrêa Almeida (2002) esclarece que esta lei, tida como uma das regulamentações ambientais brasileiras mais importantes, trouxe consigo o início do pensamento holístico em relação à proteção ambiental no Brasil indo o legislador além da tutela dispersa dos diferentes bens e tratando o ambiente como um todo.

Wellington Pacheco Barros (2017) diz que esta Lei instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SINAMA), cujo órgão superior é o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), ao qual compete, entre outras atribuições estabelecer normas e critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

A esse respeito, Edis Milaré (2007, p. 387) afirma:

Note-se a ênfase dada aos recursos hídricos entre os demais recursos ambientais. Aliás, a mesma Lei também enfatiza as águas ao definir os recursos ambientais como sendo: ‘a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora’.

Dentre os instrumentos desta política deve-se mencionar o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, o zoneamento ambiental e o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. Esta lei define a água como um recurso ambiental o qual deve ter o seu uso planejado, racionalizado, fiscalizado, protegido e sua qualidade acompanhada.

Como regulamento da lei nº 6.938/81, destaca-se a Resolução do CONAMA 020/86 que tem grande interação com a gestão dos recursos hídricos. Esta resolução define o enquadramento, classifica as águas, normaliza os padrões de qualidade e os limites de lançamento de efluentes.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) alterou o domínio hídrico das Constituições anteriores. Embora tenha mantido as disposições relativas às águas da União, no que tange aos Estados ela praticamente abrangeu todas as demais águas, excetuando-se as atribuídas à União pela mesma Carta. Com efeito, são arroladas como bens dos Estados “as águas superficiais e subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, como reza o art.26, inciso I da CF/88”.

Paulo Bessa Antunes (2006, p. 822) reforça a compreensão:

A Carta Magna da República Federativa do Brasil de 1988 é de significativa importância na mudança de concepção sobre o meio ambiente e de sua proteção legal, sendo que, no que diz respeito aos recursos hídricos, o legislador estabeleceu uma nova formação que possibilitou o estabelecimento da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), que implementa a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

A partir da constituição, foi delimitado o sistema jurídico ambiental, sendo que, por disposição do art. 225, todos os cidadãos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo considerado como bem exclusivamente público, de uso comum do povo. Determina que a competência legislativa sobre as águas é exercida privativamente pela União, conforme o art. 22, inciso IV da CF/88, mas não descarta a possibilidade de que lei complementar – obviamente federal – possa autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas.

Caberá à União “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso”. Quanto às competências administrativas, esta Carta determina que o combate à poluição, em qualquer de suas formas, e a defesa do meio ambiente

integram a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme o art. 23, inciso IV da CF/88.

Em 9 de janeiro de 1997, mais de oito anos após a promulgação da Constituição, foi publicado no Diário Oficial da União a Lei n.º 9.433 que “Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal.

Segundo Ana Cláudia Bento Graf (1997, p. 85), esta lei configura um marco refletindo a profunda modificação valorativa no que se refere aos usos múltiplos da água, às prioridades desses usos, ao seu valor econômico, à sua finitude e à participação popular da gestão. Entre os fundamentos, Lei n.º 9.433/97. art. 1, inciso I, no qual está baseada, tem-se primeiro que a “a água é um bem de domínio público”.

No art. 225, caput da CF/88 reza que: sendo a água um dos elementos do meio ambiente, isto faz com se aplique a ela o enunciado constitucional, segundo o qual todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo.

Portanto, enquanto bem de uso comum do povo, seu uso não pode ser apropriado por uma só pessoa, física ou jurídica, com exclusão absoluta dos outros usuários. Além disso, definindo a água como um bem de domínio público, sem especificar qual o corpo d’água a ser considerado, faz com que todas as águas, superficiais, subterrâneas, fluentes e emergentes, passem a ser do domínio público.

Tem-se ainda que as águas públicas não podem ser dominicais (integrantes do “patrimônio privado” do Poder Público).

A Lei N.º 9.433/97. art. 18, reza que a inalienabilidade da água é uma de suas características como bem de domínio público. Ora, se o Legislador Constituinte procedeu à classificação de meio ambiente, e sendo a água um de seus elementos constitutivos, a ela se aplica a mesma classificação, sendo, portanto, bem público de uso comum do povo.

Neste sentido, Paulo Affonso Leme Machado (2002, p.421) lembra que “como a água é um dos elementos do meio ambiente, isso faz com que se aplique à água o enunciado do caput do art. 225 da CF/88”.

João Hélio Ferreira Pes (2005, p. 17) mantém essa posição:

A nossa Constituição Federal, no capítulo do meio ambiente, ao definir todos os bens ambientais como de uso comum do povo, não exclui desse rol a água – bem fundamental para preservação da vida no planeta.

Posição essa, entre outros, compartilhada também por Eduardo Coral Viegas (2005, p. 89):

Fácil é perceber que a norma, ao mencionar que o meio ambiente, é um bem de uso comum do povo, estava procedendo a sua classificação e, logicamente, à da água.

Por meio deste entendimento, ficou revogado o art. 1º do Código de Águas que dispunha o contrário. Em seguida o documento aponta que a dominialidade pública da água não transforma o Poder Público Federal e Estadual em proprietário da água, pois o ente público não é proprietário, senão no sentido puramente formal (tem poder de tutela do bem), e, na substância, é um simples gestor do bem de uso coletivo.

Para Paulo Affonso Leme Machado (2002, p. 421) a característica de bem público dos recursos hídricos “não transforma o Poder Público federal e estadual em proprietário da água, mas torna-o gestor desse bem, no interesse de todos.” No mesmo sentido João Hélio Ferreira Pes (2005, p. 17) discorre que:

Esse é um bem ao qual as pessoas não se atrelam por meio do instituto da propriedade. A propriedade é baseada na ideia de usar, gozar, fruir e fazer o que se bem entende, ideia essa que não é possível aplicar ao ‘bem ambiental’, tanto pelo agente público como pelo particular.

A legislação define também que o domínio público das águas obriga a dar acesso à água àqueles que não sejam proprietários dos terrenos em que as nascentes aflorem, àqueles que não estão em prédios à jusante das nascentes e àqueles que não são ribeirinhos ou lindeiros dos cursos d’água.

João Hélio Ferreira Pes (2005, p. 17) nos ensina que a “extração de água de aquífero subterrâneo, para consumo final ou processo produtivo, está sujeita à outorga do Poder Público, exceto as insignificantes”.

A Lei n.º 9.433-97, no art. 49, incisos I – II – V – VIII, determina que constitui infração das normas de utilização dos recursos hídricos: derivar ou utilizar recursos hídricos para qualquer finalidade, sem a respectiva outorga de uso; iniciar a implantação ou implantar empreendimentos relacionados com a derivação ou a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, que implique alterações no regime, quantidade ou qualidade dos mesmos, sem autorização dos órgãos ou entidades competentes; perfurar poços para a extração de água subterrânea ou operá-los sem a devida autorização; obstar ou dificultar a ação fiscalizadora das autoridades competentes no exercício de suas funções. Com isto, ficaram revogados o Capítulo III e o art. 96º do Código de Águas que dispunha o contrário.

Patrícia Rose de Paiva Ferreira (2017) observa ainda que a Lei nº 9.605, 12 de fevereiro de 1998, não tratou explicitamente das águas pluviais, não modificando as regras fixadas pelo Código de Águas.

Fica valendo o princípio do direito de propriedade das águas provenientes diretamente das chuvas, conforme o lugar em que essas caírem e conforme o curso que a natureza ditar para essas

águas. Assim sendo, as águas pluviais pertencem ao dono do prédio onde caírem diretamente, podendo o mesmo dispor delas à vontade, salvo existindo direito em sentido contrário. Não é permitido ao dono do prédio desperdiçar essas águas em prejuízo de outros prédios que delas possam se aproveitar, sob pena de indenização aos proprietários do mesmo ou desviar essas águas de seu curso natural para lhes dar outro, sem o consentimento expresso dos donos dos prédios que irão recebê-la. As águas pluviais que caírem em lugares ou terrenos públicos, a todos é lícito apanhá-las, mas não poderão ser construídos nestes lugares ou terrenos, reservatórios para o aproveitamento das mesmas águas, sem licença da administração.

A Constituição de 1988 e a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, embora tratem de diferentes corpos de água, não fornecem um glossário de termos técnicos, deixando sem conceituação inúmeros elementos importantes na gestão destes recursos.

A legislação oriunda da Política Nacional dos Recursos Hídricos deu origem a vários instrumentos de gestão, entre eles, o Plano Nacional de Recursos Hídricos, a cobrança pelo uso da água, a outorga de direito de uso e o Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos. Além disso, disciplinou a intervenção nos recursos ao promover a criação de um Conselho Nacional da Água, criado pela Lei 9.984, de 17 de julho de 2000, que se constitui num organismo federal dotado de certa autonomia em relação aos governos estaduais.

Nesse passo, observa Paulo Affonso Leme Machado (2002, p. 423) “esse Conselho precisa ter uma representação nacional, e não ser mais um órgão do Governo Federal”. Para um gerenciamento efetivamente participativo das águas é necessária a garantia da representatividade paritária nos conselhos nacional e estaduais de recursos hídricos e nos comitês de bacia hidrográfica.

Como destaca Ana Cláudia Bento Graf (2004, p. 67), “os conselhos, (nacional e estaduais) e os comitês de bacia hidrográfica são colegiados democráticos constituídos por representantes dos governos e da sociedade civil (compreendendo segmentos dos usuários e entidades não governamentais), para a gestão dos recursos hídricos”.

A distribuição constitucional de competências sobre águas pode gerar um aparente paradoxo, principalmente, em matéria de gerenciamento, ao centralizar na União a competência legislativa sobre águas, mesmo sobre cursos d’água estaduais. A respeito, Eduardo Coral Viegas (2005, p. 111) elucida que a concentração de determinadas competências sobre recursos hídricos na União não exclui dos Estados e Municípios a possibilidade de, nas esferas material e legislativa, tratarem do assunto e, demais disso, essa divisão possibilita que nosso país, de dimensão continental, tenha regramento uniforme em aspectos fundamentais relacionados à água.

Solange Teles da Silva (2004, p. 83) acrescenta que no Brasil, mais da metade da água de abastecimento público provém de reservas subterrâneas, sendo o Estado de São Paulo o que mais utiliza esse recurso, que abastece grande parte da população rural, 90% das indústrias e 65% da

população urbana. Nos termos do art. 26, I, da CF/88, as águas subterrâneas pertencem aos Estados-Membros, o que pode gerar problemas em relação aos aquíferos que se estendem por mais de um estado.

Alguns autores defendem que, por analogia às águas superficiais, as águas subterrâneas que ultrapassem as divisas de um estado pertencem à União, mas não há, na CF/88, distinção entre águas subterrâneas situadas em apenas uma unidade da federação e aquelas que se estendem por duas ou mais unidades. As águas subterrâneas no Brasil ainda não são reguladas por legislação própria.

As exceções ficam por conta dos estados de São Paulo e de Pernambuco. Sua exploração é outorgada nos Estados que já implantaram o instrumento de gestão. Além da outorga, apenas o registro da obra, com o projeto do poço e responsável técnico é exigido pelos Conselhos Regionais de Engenharia e Arquitetura. Estabelecido o domínio das águas do subsolo aos Estados, e, por analogia, ao Distrito Federal, uma dúvida surgiu. As águas subterrâneas que se estendam pelo território de mais de um Estado, pertenceriam elas à União, por analogia à situação das águas superficiais? Vladimir Passos Freitas (2000, p. 24) responde à questão da seguinte maneira:

Ao meu ver, não é possível concluir que tal circunstância torne as águas subterrâneas bem da União, pois inexistente qualquer dispositivo na Carta Magna que disponha de tal forma. E não é possível falar-se em analogia com a situação das águas superficiais, ou seja, os rios que dividem ou atravessam dois ou mais Estados. Portanto, referido bem econômico é mesmo do Estado em que se localiza.

Maria Luiza Machado Granziera (2006, p. 81) completa dizendo que, “de fato, não há base constitucional para o entendimento de que as águas subterrâneas, subjacentes a mais de um Estado, sejam do domínio da União”. Podemos afirmar que a água é um recurso natural limitado e dotado, portanto, de valor econômico, em razão de que todas as águas são públicas e integram o patrimônio das pessoas públicas titulares, sendo assim, é compreensível que seu valor é atribuído por lei, atendendo ao princípio do usuário-pagador. É aceitável que a cobrança pelo uso da água visa a atender em primeiro lugar o reconhecimento do seu valor econômico e indica ao usuário o valor real; em segundo lugar, incentiva a racionalização e em terceiro lugar, auto sustenta economicamente através de financiamento de seus programas ligados a conservação e uso sustentável equilibrado. A exceção cabe quando o uso é por necessidade de pequenos núcleos populacionais da zona rural e captação insignificante e sua acumulação (art.12, b, da Lei das Águas).

Américo Luís Martins Silva (2005, p. 452) nos diz que a cobrança pelo uso da água é um dos instrumentos de gestão a ser empregado para induzir o usuário da água a uma utilização racional desse recurso, sendo essencial para criar condições de equilíbrio entre as disponibilidades e demandas, promovendo, em consequência, a harmonia entre os usuários competidores.

No âmbito dos oito estados brasileiros onde o SAG ocorre, vê-se ainda grandes diferenças nos estágios das legislações, o que por si, já é um indicio das dificuldades que o Mercosul deverá enfrentar para harmonizar sua legislação sobre as fontes hídricas, em especial as subterrâneas.

As Águas na Argentina

As águas na República Argentina são consideradas um bem de domínio público, embora cada estado provincial, em representação de seus habitantes administra seus recursos hídricos superficiais e subterrâneos, incluindo os leitos das águas superficiais com alcance dado pelo Código Civil Argentino.

Devido ao grau de descentralização, a autonomia das províncias é quase total, e em nível federal não existe uma legislação específica para as águas subterrâneas.

A Constituição Argentina dispõe sobre a tutela do meio ambiente em artigos que preveem desde o direito aos habitantes gozarem de um ambiente são e apto para o desenvolvimento humano, passando pela utilização racional dos recursos naturais e pela edição de normas ambientais comuns a todo o país, até a defesa dos interesses difusos em favor dos direitos protegidos pela Constituição. Até 1853 não havia na Constituição Argentina qualquer referência ao meio ambiente, somente passando a existir após a reforma constitucional de 1934, conforme disposto nos artigos 41, 43, 121, 124 e 126.

Sobre as águas, a abordagem da Carta Magna limita-se apenas aos aspectos econômicos, como navegação e promoção industrial e comercial.

É importante dizer que a Argentina se constituiu a partir de um acordo firmado por suas diversas províncias e, face a seu desenvolvimento político histórico e por força do disposto em sua Constituição, os recursos hídricos, por serem recursos naturais, são de domínio das províncias onde se encontram. Segundo Pedro Costa Guedes Vianna (2002, p. 102), “a grande autonomia provincial na Argentina possibilitou uma grande disparidade entre as legislações e entre os organismos encarregados da gestão de recursos hídricos nas províncias argentinas”.

Na Argentina, a tutela jurídica das águas, incluindo as águas subterrâneas, encontra-se regulada por legislação infraconstitucional, cujos fundamentos são regidos pela constituição federal, que legifera sobre o meio ambiente.

Em meio a esse cenário de pouca valorização estratégica e legal das águas, é importante destacar que a concessão para abastecimento de água e de saneamento da capital Argentina é detida pela empresa “Águas da Argentina”, controlada por um consórcio liderado pela empresa francesa Ondeo.

Neste país a área do Aquífero é de cerca de 255 mil km², com os limites geográficos ainda não totalmente definidos, espalhando-se pelas províncias de Misiones, Corrientes e Entre Rios. A legislação nestas três províncias onde especialmente está localizado o aquífero é bastante distinta. Na província de Entre Rios existe significativa preocupação, sob o aspecto legal, com as águas subterrâneas, com águas

termais, com leis de preservação e uso do aquífero. Já a província de Corriente, desde a década de 70, conta com um Código das Águas, que regulamenta a outorga de direito de uso na forma de permissões e concessões, estabelecendo as prioridades para o uso da água. Sobre a província de Misiones,

Pedro Costa Guedes Vianna (2002, p. 88), assevera que a constituição provincial estabelece a titularidade dos recursos naturais como provinciais, definindo-os também como públicos. No entanto, segundo o autor, a lei é omissa em relação à gestão dos recursos hídricos e em relação à participação da sociedade.

Por sua vez, a província de Formosa estabeleceu as águas como públicas e provinciais, mantendo privadas somente aquelas que foram assim consideradas pelo Código Civil da República, sendo o direito ao uso das águas públicas outorgado através de permissões e concessões, especificadas de acordo com a destinação destas, seja para abastecimento, pecuária, irrigação, geração de energia, indústria, terapêutica, pesca, recreação.

Na Província do Chaco, de acordo com Pedro Costa Guedes Vianna (2002, p. 84), a legislação mantém os recursos hídricos como públicos e provinciais, mantendo os serviços de saneamento básico na esfera pública. Nesta província criaram-se comitês de bacias hidrográficas, com a participação da sociedade, além de um organismo gestor de águas - a “Administracion Provincial del Agua” -, embora não existam ainda, nem um plano diretor de recursos hídricos ou enquadramento dos corpos d’água, nem um sistema de informações sobre os recursos hídricos.

Na Província de Santa Fé, os 15 municípios de maior concentração urbana têm seus serviços de água entregues à iniciativa privada, inexistindo, nesta província um plano de recursos hídricos, nem plano de bacias ou outros instrumentos de outorga ou cobrança.

Na Argentina, o problema maior é a falta de uma lei nacional em matéria ambiental, uma vez que os Estados Provinciais têm poderes para legislar, entre outras matérias, sobre meio ambiente. A Argentina como Estado teve origem nos acordos que as províncias celebraram entre si para criá-lo. Assim, o art. 121 da atual Constituição da Argentina determina que as Províncias conservem todo o poder não delegado pela Constituição ao Governo federal e o que expressamente tenham reservado para si por pactos especiais ao tempo de sua incorporação. Sobre matéria ambiental, as Províncias não delegaram suas faculdades. Hoje, nos termos do art. 41, há uma regra nacional constitucional determinando o direito a um ambiente sadio, equilibrado e apto para o desenvolvimento humano e para que as atividades produtivas satisfaçam as necessidades presentes, sem comprometer as das gerações futuras, e todos têm o dever de preservá-lo. O dano ambiental gerará, prioritariamente, a obrigação de recompor o meio ambiente, segundo o que estabeleça a lei. Outro problema que dificulta uma tutela efetiva do meio ambiente na Argentina é a falta de uniformidade quanto à lei processual.

Não há uma lei nacional sobre direitos difusos, sendo que apenas algumas províncias, como Santa Fé – Lei nº 10.000/86 – e San Juan – Lei nº 6.006/89 – instituíram legislação específica para a

tutela dos direitos difusos. Em nível federal, ou em outras províncias, isso ocorre apenas com base na doutrina e na jurisprudência.

Além das leis e decretos, também resoluções de agências governamentais exigem a avaliação de impacto ambiental para variadas atividades. Como se disse, a Constituição Argentina concede às províncias competência para legislar sobre matéria ambiental. No entanto, em julho de 1993, a Nação e as províncias firmaram o Pacto Federal Ambiental, com a finalidade de promover políticas de desenvolvimento ambientalmente adequadas em todo o território nacional. No caso das Constituições provinciais, legislaram sobre avaliação de impacto ambiental as seguintes províncias: Buenos Aires (art. 28), Córdoba (art. 66), La Rioja (art. 66), San Juan (art. 58), San Luís (art. 47), Salta (arts. 30 e 78), Santiago del Estero (arts. 30 e 58), Rio Negro (art. 84, IV e 85) e Tierra del Fuego (art. 55).

A Argentina no início de abril de 2004, o Governo federal lançou a Agenda Ambiental Nacional, que estabelece a política ambiental daquele país para o período 2004/2007. Entre os oito pontos principais, a Agenda prevê a discussão do desenvolvimento ecologicamente sustentável nas negociações comerciais do país, incluindo o Mercosul. O documento considera o meio ambiente como uma nova dimensão da regulação comercial internacional e explicita que essa dimensão deve ser levada em conta nos acordos com os vizinhos sul-americanos, com a União Europeia e nas conversações sobre a Área de Livre Comércio das Américas (Alca).

Além da inclusão de questões ambientais nas negociações de acordos de livre comércio, a Agenda estipula ainda que as políticas dos diferentes ministérios devem orientar-se pela diminuição dos riscos ambientais. O documento também prevê a concepção de indicadores de desenvolvimento sustentável, o estímulo ao turismo ecológico, a elaboração de um “fundo de carbono”, que financie pequenos projetos não poluidores, a criação de uma agência de prevenção a desastres naturais, o desenvolvimento de uma agricultura sustentável e a ênfase em educação e comunicação ambiental.

As Águas do Paraguai - Y Nãnde Mba'e (água é nossa)

A legislação do Paraguai aborda superficialmente as questões ambientais, omitindo-se completamente no que diz respeito às águas subterrâneas. A exceção fica por conta do art.112 da Constituição Federal, quando assevera o domínio do Poder Público sobre os minerais líquidos. Os objetivos prioritários de interesse social, a preservação, a recomposição e o melhoramento do meio ambiente, assim como sua conciliação com o desenvolvimento humano integral, estão elencados no art. 7.

No Código Rural de 1906, é vinculada a propriedade da terra à propriedade da água, conforme o art. 269, da Lei 1248/06. O Código também estabelece a obrigatoriedade da permissão do Poder Municipal para a exploração de poços em terrenos fiscais, outorgando a este poder a gerência sobre os

usos da água. Quando a Lei nº 369/72 foi promulgada criou-se o Serviço Nacional de Saneamento Ambiental (SENASA), ficando a partir de então regulado o manejo das águas subterrâneas.

Em 2000, promulgou-se a Lei 1.561/00 que estabeleceu o Sistema Nacional do Ambiente, o Conselho Nacional do Ambiente e a Secretaria do Ambiente. Nesta Secretaria, promoveu-se a descentralização das atribuições e funções conferidas pela Lei. Em 2006, o Paraguai sancionou o Código Sanitário, que estabelece em seu art. 82, a proibição de disposição de dejetos industriais na atmosfera, canais, cursos de água superficiais ou subterrâneas, que possam causar contaminação ou poluição do solo, do ar e das águas.

Ao alertar sobre os riscos de contaminação ambiental e, conseqüentemente, das águas subterrâneas pela frágil regulamentação do uso desses mananciais e a falta de conhecimento sobre as normas estabelecidas, Luís Gonzáles Souza (2000, p. 95) destaca que:

O Paraguai reflete a falta de efetividade das normas ambientais como um desafio para o Mercosul, porquanto suas leis não são cumpridas, até por não serem conhecidas por significativo percentual da população. Ilustrando a situação, observa-se o caso da imigração de brasileiros para o Paraguai, somando 350.000 pessoas nos municípios de Amambay, Alto Paraná, Canindeyu e Itapúa, envolvidos no cultivo de soja, e contribuindo para a dizimação, nos últimos 30 anos, de 50 por cento das florestas nativas paraguaias, além de outros danos ambientais.

No caso do Paraguai, emerge a falta de efetividade das normas ambientais como o grande desafio desse e de outros países do Mercosul. Há um corpo de leis expressivo, que oferece boas condições para a proteção ambiental; no entanto, tais leis não são cumpridas. Em muitos casos, resultaram de exigências de organismos internacionais, mas não foram assumidas pelos formuladores e executores de políticas públicas, assim como não são conhecidas pela maior parte da população.

Destaca-se, na legislação paraguaia, o art. 7º da Constituição Nacional de 1992, ao estatuir que toda pessoa tem direito a habitar um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado. Também diz que constituem objetivos prioritários de interesse social a preservação, a recomposição e o melhoramento do meio ambiente, assim como sua conciliação com o desenvolvimento humano integral.

Por fim, afirma Ruiz Diaz Labrano (1996, p. 145) que esses propósitos orientarão a legislação e a política governamental pertinentes, e que toda pessoa ou grupo ameaçado de ser privado de tal direito pode exigir das autoridades a proteção ou a intervenção para impedir o dano. A Constituição Paraguaia contempla não só um direito, mas também “uma obrigação constitucional, tanto para o Estado e as instituições estatais quanto para todos os habitantes da República.”

O Paraguai possui um expressivo conjunto de leis que oferece boas condições para a proteção ambiental. No entanto, tais leis não são cumpridas, e a efetivação das normas ambientais é o grande desafio do país, já que não são conhecidas pela maior parte da população.

As Águas no Uruguai

A Constituição da República Oriental do Uruguai, de 1967, não continha, até a reforma de 2004, referências alusivas à preservação dos mananciais hídricos. A partir de então, foram instituídos dispositivos para ditar as normas de preservação do meio ambiente e das águas, bem como que o acesso à água potável e acesso a saneamento constituem direitos humanos fundamentais.

Artículo 47.- La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. [La ley reglamentará](#) esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores. (...) El agua es un recurso natural esencial para la vida. (...) El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales.

De acordo com a constituição uruguaia, a política nacional de água e saneamento está baseada no ordenamento do território, prevendo-se a conservação e proteção do meio ambiente, com orientação legal para a gestão sustentável e preservação do ciclo hidrológico, sendo prioritário o abastecimento de água potável para a população. Os serviços públicos de saneamento devem ser prestados exclusivamente por empresas estatais, o que afasta o risco de apropriação econômica por empresas controladas por capital estrangeiro.

Promulgado em 2000, o Código das Águas, estabelece o regime jurídico sobre os recursos hídricos no país e, em seu capítulo VI, dispõe sobre as águas subterrâneas e medicinais. No art. 42 determina que as águas subterrâneas existentes que estejam em terrenos de domínio público ou fiscal são de propriedade do Estado. Nos artigos seguintes, o Código estabelece o domínio das águas subterrâneas, obrigando que o cidadão que tiver interesse em investigar as águas subterrâneas deverá obter licença do Ministério do Meio Ambiente, que o uso de equipamentos para a procura das águas subterrâneas estarão sujeitas à autorização prevista em lei, que para autorizações, concessões ou permissões para uso devem ser adotadas medidas que não se produza contaminação ou prejuízo às camadas aquíferas, e que não desviem águas públicas de suas correntes naturais, nem sejam causados prejuízos a terceiros.

J.L.S Silvério (2006) ensina que a legislação Uruguai não apresenta notáveis determinações para proteção das águas subterrâneas, dificultando o cumprimento das observações trazidas na lei. Exemplos dos descumprimentos são muitos, como a existência de plantações de tabaco sobre áreas aflorantes do

SAG em Artigas, onde recebem grande quantidade de agroquímicos. Ainda embrionário, o Decreto nº 214/00 constituiu um plano de gestão do SAG no território uruguaio. Por este plano, as permissões para extração e uso das águas subterrâneas do SAG, através de perfurações, passam a ser outorgadas pela direção Nacional de Hidrologia do Ministério de Transporte e Obras Públicas.

Em 2004 o governo uruguaio lançou o Decreto 86/2004, estabelecendo as normas técnicas para construção de poços perfurados para captação de água subterrânea a fim de garantir a segurança da vazão hídrica, além da preservação em relação a possíveis contaminações.

O Uruguai, mediante uma reforma constitucional ocorrida em 1996, elevou ao nível constitucional, em seu art. 47, o conceito de meio ambiente, determinando a responsabilidade do Poder Público e da coletividade na preservação e na defesa geral do meio ambiente.

Vários outros dispositivos constitucionais, porém, oferecem suporte para uma garantia constitucional do meio ambiente. São os casos do art. 7º, ao se referir ao direito à vida, do art. 72, ao assegurar, além dos direitos e garantias individuais relacionados por aquela Constituição, outros direitos inerentes à personalidade humana, e ainda do art. 32, ao estabelecer a função social da propriedade. O Uruguai tem apresentado uma evolução significativa em sua legislação ambiental, destacando-se, entre outras leis, o Código de Águas, de 1979, a incorporação da Teoria dos Interesses Difusos ao Código Processual (art. 42, em 1989), a criação do Ministério do Meio Ambiente (Lei nº 16.112, de 30/05/90), a subscrição da Convenção da Biodiversidade (aprovada pela Lei nº 16.408, de 1993) etc. A avaliação de impacto ambiental é exigida pela Lei nº 16.466/94 – Lei de Avaliação do Impacto Ambiental –, que subordina a execução das atividades enumeradas em seu art. 6º à obtenção de uma licença prévia, que será conferida após a realização do estudo de impacto ambiental.

Essa lei foi regulamentada pelo Decreto nº 435/94 – Regulamento de Avaliação do Impacto Ambiental. Citam-se ainda: a aprovação da Lei nº 16.588/97, conhecida como Lei da Irrigação, por meio da qual se instituiu a gestão tríplice de recursos hídricos, envolvendo os Ministérios do Meio Ambiente, dos Transportes e Obras Públicas (que mantém um órgão especial, denominado Direção de Hidrografia) e de Agricultura (que tem uma área denominada Recursos Naturais Renováveis (RENARE)); a aprovação, em 1998, do Protocolo Ambiental do Mercosul; a aprovação da Lei nº 17.234, de fevereiro de 2000, que criou um sistema de áreas protegidas e outorgou ao Ministério do Meio Ambiente a polícia ambiental e criou unidades em cada zona do País, envolvendo, na sua implementação, cooperativas, cidadãos e o apoio técnico da universidade.

Destaque especial deve ser dado ainda à aprovação da Lei nº 17.283, de fevereiro do 2001, que estabelece a Lei Geral de Preservação do Meio Ambiente, seguindo o mandato do art. 47 da Constituição da República, explicitando a política nacional de meio ambiente do Uruguai.

Além disso, destacam-se iniciativas louváveis, como a criação do Probides – órgão tripartite para o estudo da biodiversidade, integrado pelo Ministério do Meio Ambiente e pela universidade que o

preside, além da fundação, em 1995, do Grupo de Montevideu das Universidades do Mercosul, que possui uma área ambiental, com intercâmbio de docentes, convênios, pesquisas, além de uma área específica sobre águas.

Harmonização da Legislação no Mercosul

Edis Milaré (2007, p. 104), nos ensina que

Para falar de cooperação é necessário que se observe alguns princípios: a soberania, a ordem pública e os bons costumes. Destes talvez o mais importante seja a soberania. Tratar de cooperação internacional não significa abrir mão da soberania, ou seja, podem explorar contanto que sejam responsáveis nessa exploração para que não cause danos aos países vizinhos. Para o fortalecimento da ordem ambiental internacional é levada em conta as obrigações éticas planetárias e os acordos que traduzem diferentes objetivos e tipos de cooperação, seja entre dois países ou em blocos de países e ainda na adesão efetiva às avenças multilaterais. Assim, há uma interdependência entre as nações no que diz respeito ao meio ambiente, uma vez que os efeitos provocados pela poluição de indústrias e pela degradação do ambiente muitas vezes não atingem somente os territórios dos países ultrapassando esses limites e afetando países vizinhos. A cooperação internacional ambiental é o reconhecimento da dimensão transfronteiriças e global das atividades degradadoras e danosas exercidas por um país. Essa cooperação está enfatizada no princípio 20 da Declaração sobre o Ambiente Humano que foi produzida na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano

A cooperação entre os países membros do Mercosul está prevista em quatorze alíneas do art. 6º do Acordo Ambiental. Destacando-se a busca da harmonização das legislações ambientais, como hábitos de conduta e integração de valores orientados para as transformações necessárias para conseguir o desenvolvimento sustentável do Tratado.

Paulo Affonso Leme Machado (2004, p.47) nos diz que:

O Tratado de Assunção contemplou os princípios que nortearam o Acordo Ambiental do Mercosul, quais sejam: os da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio, e assim é de se esperar que gradativamente, regras ambientais comecem a existir visando a harmonização das legislações dos Estados-Partes como elemento de processo de integração. O Mercosul busca a harmonização de sua legislação desde a sua constituição.

O Tratado de Assunção, que criou o Mercosul, aponta como objetivo deste, a ampliação das dimensões dos mercados nacionais. As relações entre os Estados Partes que compõe o Mercosul são de Direito Internacional Público e sua metodologia a do consenso. Evidente que isto tem repercussões

na harmonização legislativa, que dará uma carga de vinculação aos comandos dos tratados, extremamente tênue, se comparada com àquelas estabelecidas no âmbito da União Europeia. No entanto estas medidas estão sendo implementadas com o passar do tempo.

O art. 1º do Tratado de Assunção estatui o compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração. Werter Faria (1995, p. 11) esclarece que:

Trazendo o compromisso dos Estados Partes de “harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.”, já o Tratado de Roma, no art. 3º, “h”, encontra-se: “a aproximação das legislações nacionais na medida em que tal seja necessário ao bom funcionamento do mercado comum.

Nos dois Tratados, os termos harmonização e aproximação são instrumentos ou meios para os fins almejados com a concretização dos mercados comuns.

No Mercosul, o compromisso dos Estados Partes que figuram no Tratado de Assunção delimita a harmonização de maneira imprecisa e aparentemente restritiva, referindo-se a áreas pertinentes e a legislações. Aponta ainda que a integração constitua condição fundamental para acelerar os processos de desenvolvimento econômico e a justiça social dos Estados Partes. Verifica-se que a coordenação seria o estabelecimento de metas comuns e a adoção de medidas isoladas pelos Estados-Membros, os quais devem se comprometer a respeitarem as decisões tomadas em comum acordo. Já a harmonização preocupa-se mais com os princípios legislativos, ou seja, os países agora devem fixar princípios inerentes e compatíveis com a legislação de cada Estado-Membro, visto que, os mesmos deverão ser obedecidos pelas legislações de cada país.

O Tratado de Assunção não é um Tratado ambiental, mas estabeleceu que o objetivo do Tratado deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômicas e a complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio.

Para Paulo Affonso Leme Machado (2004, p. 456):

O fato de estes três princípios terem sido adotados no Tratado de Assunção representa que gradativamente as regras ambientais começarão a existir visando à harmonização dos Estados-partes como elemento do processo de integração.

A harmonização das leis ambientais caracteriza-se, assim, pelo sentido de não discordância entre elas, mantendo, porém, cada Estado sua individualidade. Para que tal aconteça, é imprescindível a

existência de um conjunto de normas, funcionando como eixo central, com determinado grau de flexibilização da jurisdição para ajuste em algumas circunstâncias determinadas pelas características próprias de cada região. Gilberto Passos de Freitas (1997, p. 101):

O Mercosul, Mercado Comum do Sul, por suas características, se apresenta como o organismo ideal para que seja dado o primeiro passo para a implantação de uma política ambiental conjunta e para a tomada de medidas de cooperação que tenham por finalidade a preservação e proteção do meio ambiente.

As assimetrias normativas de cada país devem ser tratadas com o fim de harmonizar, para que seja possível aplicar, em termo de integração, leis abrangentes com o mesmo conteúdo para os diferentes Estados-Partes. Tarefa árdua, pois a concretização esbarra na falta de entendimento político. Se no caso concreto ocorrer à harmonização num sentido holístico e vertical, não restrito, conseqüentemente os entendimentos evoluirão para a construção de normas específicas, coibindo a degradação ambiental no Mercosul. Para que a harmonização aconteça, é prioritário destacar a colocação feita por Paulo Roberto Pereira Souza (2003, p. 24):

É necessário por em destaque a falta de transparência e de relação com a sociedade, de maneira geral, no que se refere à atuação dos subgrupos do Mercosul. A comunidade de maneira geral, não vem tomando conhecimento das propostas e deliberações dos ditos subgrupos.

Diante da necessidade de formular e propor diretrizes básicas em matéria de política ambiental que contribuam ao desenvolvimento de uma gestão conjunta dos Estados-Partes no âmbito do Mercosul, o Grupo de Mercado Comum emitiu a Resolução nº 10/94, estabelecendo onze diretrizes básicas em matéria de política ambiental, sendo a primeira e a oitava as diretamente relacionadas à harmonização dispõem, vejamos:

1 – Assegurar a harmonização da legislação ambiental entre os Estados-Partes do Tratado de Assunção, entendendo-se que harmonizar não implica o estabelecimento de uma legislação única. Para fins de análise comparativa de legislações serão consideradas tanto as normas vigentes como sua real aplicação. Em caso de lacunas nas legislações ambientais, será promovida a adoção de normas que considerem adequadamente os aspectos ambientais implicados e assegurem condições equânimes de competitividade no MERCOSUL.

8 – Assegurar a concertação de ações objetivando a harmonização de procedimentos legais e/ou institucionais para o licenciamento/habilitação ambiental, e a realização dos respectivos

monitoramentos das atividades que possam gerar impactos ambientais em ecossistemas compartilhados.

Os Estados-Partes desde 1994 passaram a ter a obrigação de adotar o licenciamento/habilitação ambiental em seus ordenamentos jurídicos domésticos. Esse instrumento ambiental está intimamente ligado ao princípio da prevenção de danos ambientais. Uma vez que ele seja adequadamente implementado, os danos ao meio ambiente são minimizados através de práticas ambientais mais adequadas ou mesmo compensados com ações dos degradadores. Os Estados-Partes estabeleceram regras sobre cooperação em matéria ambiental, prevendo, inicialmente, a cooperação no cumprimento dos acordos internacionais ambientais.

Essa cooperação em matéria ambiental deverá contar, ainda, com a participação dos organismos nacionais competentes e das organizações da sociedade civil, principalmente na análise dos problemas ambientais da sub-região, devendo implantar, buscar a harmonização das legislações ambientais, considerando as diferentes realidades ambientais, sociais e econômicas dos países do Mercosul; e estimular a harmonização das diretrizes legais e institucionais com o objetivo de prevenir, controlar e mitigar os impactos ambientais nos Estados Partes, com especial atenção às áreas fronteiriças (artigo 6º da Decisão 02/01 do Conselho do Mercado Comum).

Ficou estabelecido, através da Decisão 14/04 do Conselho do Mercado Comum (artigo 3º), que os Estados-Partes deverão harmonizar os procedimentos compatíveis para atuar em caso de emergências ambientais. Nesse sentido, a cooperação será implementada por meio de:

- a) Intercâmbio prévio de informações sobre situações que requeiram medidas comuns de prevenção e sobre aquelas que possam resultar em emergência ambiental;
- b) Intercâmbio de informações e experiências em matéria de prevenção, mitigação, alerta, resposta, reconstrução e recuperação;
- c) Intercâmbio de informações em matéria de tecnologias aplicáveis;
- d) Planejamento conjunto para redução de riscos;
- e) Elaboração de planos, programas e projetos de contingência, para atuação conjunta;
- f) Incorporação de estatísticas sobre situações de emergências ambientais produzidas na região ao Sistema de Informações Ambientais do Mercosul (SIAM);

- g) Criação de um banco de especialistas em emergências ambientais, para sua inclusão no SIAM;
- h) Utilização de pessoal e meios de um Estado-Parte por solicitação de outro;
- i) Prestação de apoio técnico e logístico para atender às emergências ambientais por solicitação de um dos Estados Partes; e
- j) Capacitação de recursos humanos. Desta forma cada País do Mercosul necessita de instrumentos legais e jurídicos definidores de linha de atuação.

J. A. Bem (2004, p. 04) diz que dentro desta base haverá o espaço necessário para a inclusão do disciplinamento de harmonização das legislações do Mercosul. O art. 14, inciso II do Protocolo de Ouro Preto prescreve que o GMC (Grupo Mercado Comum) pode tomar a iniciativa de propor ao CMC projetos de decisão em matéria de harmonização das legislações. A CMC (Comissão de Comércio do Mercosul) é órgão competente para promover a harmonização no âmbito do Mercosul, e de acordo com o artigo 25 do Protocolo de Ouro Preto, compete à Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul a função de coadjuvante nesta harmonização, que deve se efetivar por intermédio do GMC (artigo 27 do mesmo Protocolo). Por sua vez, o art. 9º, o 15 e o 20 do mesmo Protocolo prescrevem que as decisões do CMC, as resoluções do GMC e as diretrizes do CMC serão obrigatórias para os Estados-membros. Porém, esta obrigatoriedade deverá, para entrar em vigor, passar por um processo de integração à ordem interna da mesma forma como qualquer tratado, procedimento comum no Direito Internacional Público. Werter Farias (1995, p. 48) descreve:

Entre as fragilidades do Mercosul avulta a sua estrutura institucional, que não permite a adoção de normas que se incorporem diretamente nas ordens jurídicas dos Estados-Partes e criem direitos e obrigações em favor dos particulares. Os atos de todos os órgãos que possuem capacidade decisória surgem do consenso dos representantes dos Estados-Partes, tal como os Tratados internacionais, e como estes vinculam-nos, obrigam-nos a executá-los de boa-fé. As normas constantes das decisões do Conselho do Mercado Comum, das resoluções do Grupo Mercado Comum e das diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul que impliquem a alteração do direito dos Estados-Partes não se inserem automaticamente nos seus ordenamentos jurídicos. Incorporam-se na medida em que, se for necessário, que os Parlamentos nacionais as aprovem.

Assim, em virtude da estrutura do Mercosul a harmonização dar-se-á sempre por meio de Convenção ou Lei Uniforme, que são tratados intencionais, sujeitos à ratificação para integrarem as ordens internas, na forma comum do Direito Internacional Público - não se trata de direito comunitário. Neste sentido é também o artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto que estatui:

As normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo terão caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país.

Não distante, talvez a questão fundamental para a harmonização da legislação esteja centrada a partir de uma soberania compartilhada. De acordo com esta teoria, os Estados-membros, quando buscam a integração, transferem parcelas de seu poder que passam a ser exercidas por todos da comunidade.

Mas quais são os caminhos para se chegar à harmonização? Luiz Olavo Baptista(1998, p. 112) responde: ‘ Que se chega à harmonização 'através de textos escritos, de forma diferente ou semelhante, não importa, o mesmo resultado’ Para tanto, é preciso que se saibam quais são os resultados visados e, portanto, desenvolver princípios gerais de direito, específicos em cada caso, conclui o professor.

No caso das águas para harmonizar a legislação de cada Estados-Partes seria necessária muita integração e vontade política a fim de defender e resguardá-lo os recursos para a geração do futuro.

Vladimir Passos Freitas (2003, p. 306) diz que para gerar a integração é preciso que as soluções sejam integradas, sob pena de ato praticado em um País virem a atingir outro, ou mesmo a ocasionar danos nos dois”.

Como vimos o Tratado de Assunção é taxativo quanto à harmonização das legislações, essa tarefa, no entanto, será realizada com muito mais nitidez no momento em que surja um órgão supranacional garantindo uma interpretação e aplicação uniformes do Tratado e solucionando os conflitos que surjam entre os Países Partes.

Conclusão

Reconhecer a importância da água como um bem comum substancialmente necessário à existência humana e assegurar sua preservação para garantir o seu fornecimento e compartilhamento salubre, de qualidade, em quantidade suficiente para suprir todas as necessidades domésticas e dignidades pessoais é um dever que se impõe a todos, e em se tratando de águas fronteiriças a gestão compartilhada desse recurso é o caminho da cooperação.

É preciso, acima de tudo, aprender que esta substância se tornou um recurso estratégico de valor econômico e social para o crescimento e desenvolvimento das nações, pois as regiões que dele dispõem serão valoradas e quanto maior for à escassez, maior será seu valor, conseqüentemente, a água, no decorrer do tempo, passará, cada vez mais, a ser entendida como um bem econômico.

Isto mostra que a disponibilidade de água tende a gerar uma nova ordem global, estabelecida a partir da escassez, pois se o pilar de crescimento econômico e desenvolvimento social é a água, sua posse garante a seus detentores poder de influir nas decisões nacionais e internacionais.

A escassez da água potável gerara doenças, fome e até mesmo a morte. E para que isso não ocorra, é necessário que os governos implementem políticas públicas específicas de conscientização com verbas direcionadas a esse fim, gestão qualificada de controles e fomentem o comprometimento da sociedade civil quanto ao seu uso racional.

Neste sentido se faz necessário que os Países-Partes do Mercosul, se integrem e harmonizem suas leis ambientais com vistas à cooperação e à preservação ambiental.

Quanto a água doce, os Países-Partes estão buscando formas e instrumentos a fim de harmonizar suas leis. No que se refere especificamente ao Aquífero Guarani, este é um caso visível de que a cooperação é possível, e desde 2010, houve de fato, uma mobilização entre os países e no interior do bloco na busca das aprovações legislativas para a implantação e implementação do acordo.

Muito se avançou na legislação ambiental e hídrica nacional dos Países-Partes nos últimos anos, o que é consequência do perfil soberanista e intergovernamental dos Estados que compõem o bloco. Porém, os mesmos ainda requerem ajustes, como os apontados no trabalho, para que se tornem mais efetivos.

Referências

Acordo-Quadro sobre o Meio Ambiente – Disponível em

http://www.ecolnews.com.br/PDF/Acordo_Quadro_sobre_Meio_Ambiente_do_Mercosul.PDF.

Acessado 24ago.2017

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. Glossário de termos hidrológicos, versão 2.0.1. 2002. Gth.exe. Disponível em: < <http://www2.ana.gov.br>>. Acessado 20 jul. 2017.

ALMEIDA, Caroline Corrêa. Evolução histórica da proteção jurídica das águas no Brasil. Jus Navegandi, Teresina, ano 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3421>>. Acessado 21 jul. 2017.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental, 7 eds. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ARAÚJO, L. M.; FRANÇA, A.B.; POTTER, P.E. Aquífero Gigante do Mercosul no Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai: Mapas hidrogeológicos das Formações Botucatu, Pirambóia, Rosário do Sul, Buena Vista, Misiones e Tacuarembó. Curitiba: UFPR e PETROBRÁS. 1995,

ARGENTINA, Constitución (1994). Constitución de la Nación Argentina. Buenos Aires: Zavalía, 1996.

BAPTISTA, Luiz Olavo. Mercosul, suas instituições e ordenamentos jurídicos. São Paulo: Ltr. 1998.

_____. Solução de Divergências no Mercosul. In: BASSO, M. (org.). MERCOSUL: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos estados-membros. 2 eds. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

- BARROS, Wellington Pacheco. A Água na visão do direito. Disponível em: http://www.tjrs.jus.br/export/poder_judiciario/tribunal_de_justica/centro_de_estudos/publicacoes/doc/Agua_na_Visao_do_Direito.pdf. Acessado 21 jul.2017.
- BECK, Ulrich. La Sociedad del riesgo global. Madrid: Siglo Veinteuno, 2006.
- BEM, J. A. O direito, a mineração e o meio ambiente no Mercosul. In Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário,6, 2004, Anais. Florianópolis, 2004.
- BORGHETTI, B.N.R.; BORGHETTI, J. R.; DA ROSA FILHO, E. F. O Aquífero Guarani. 24. Disponível em: www.oaquiferguarani.com.br. Acessado 30 jul. 2017.
- BRASIL. Constituição Federal de 5 de outubro de 1988.
- BRZEZINSKI, Maria Lúcia Navarro Lins. Água doce no século XXI: serviço público ou mercadoria internacional. São Paulo: Lawbook, 2009
- _____, Maria Lúcia, Direito Internacional da água doce: fontes, regimes jurídicos e efetividade. Curitiba: Juruá, 2012.
- CABRAL, Guilherme G. de A. Mercosul: Primeiro Ensaio. 4 eds., Brasília: Edicegraf, 2001.
- CAUBET, Christian G. A água nas relações internacionais. Barueri: Manole, 2006.
- DECLARAÇÃO DE CANELA. Disponível em: < <http://www2.mre.gov.br/dai/uruamb.htm>>. Acessado 14 jul. 2017.
- Declaração de Dublin -. Disponível em: <http://www.meioambiente.uerj.br/emrevista>. Acessado em 10 jul.2017.
- Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 – Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acessado 25jul.2017.
- DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Econômico. 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.
- FARIA, Werter F. Harmonização Legislativa no Mercosul. Brasília/Porto Alegre: Senado Federal/ABEI, 1995.
- FERREIRA, Patrícia Rose de Paiva. Caracterização das Leis Hídricas do Brasil. Disponível em: <<http://www.negowat.org/internal/docs/RelatorioBrazil.pdf>>. Acessado 16 jul. 2017.
- FREITAS, Gilberto Passos de. O Meio Ambiente e o Mercosul. Breves Considerações. Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região. Brasília. V. 9, n. 1, jan. /mar. 1997.
- FREITAS, Vladimir Passos. Águas – considerações gerais. Capítulo I. In: FREITAS, V. P. (Coord.). Águas – aspectos jurídicos e ambientais. Curitiba: Juruá, 2000.
- _____. Mercosul e Meio ambiente. In: FREITAS, V. P. Direito Ambiental em Evolução. Curitiba: Juruá, nº 3., 2003.
- Fórum Mundial da Água de 2012 – 6º - Marselha – disponível em: <http://aguasdobrasil.org/edicao-04/6-forum-mundial-da-agua-em-marselha-franca.html>. Acessado 28jul.2017.
- GRAF, Ana Cláudia Bento. A tutela dos Estados sobre as águas. In: FREITAS, V. P. (Coord.). Águas: aspectos jurídicos e ambientais. Curitiba: Juruá, 2000.
- GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces. São Paulo: Atlas, 3ª ed., 2006.
- GRASSI, Luiz Antônio Timm. Direito à água. Disponível em: < <http://www.abes-rs.org.br/rechid/direito-a-agua.htm>>. Acessado 21 jul. 2017.

- LABRANO, Ruiz Díaz. La Defensa y Preservacion del Medio Ambiente em el Ordenamiento Juridico del Paraguay. In: MERCOSUR Y MEDIO AMBIENTE. Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996.
- LEFF, Enrique. Saber ambiental. Sustentabilidade. Racionalidade. Complexidade. Poder. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MERCOSUL. Portal Oficial. Disponível em <<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>>. Acessado 06 ago. 2017.
- MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente: doutrina – prática – jurisprudência – glossário, 25ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – Secretaria de Recursos Hídricos. Documento de Introdução do Plano Nacional de Recursos Hídricos. Brasília – DF, 2004.
- Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Disponível em: <http://www.unric.org/pt/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>. Acessado 24jul.2017
- PARAGUAI. Constituição Federal do Paraguai. Art. 112. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp_pry-int-text-const.pdf>. Acessado 20 jul. 2017.
- PES, João Hélio Ferreira. O Mercosul e as águas: a harmonização, via Mercosul, das normas de proteção às águas transfronteiriças do Brasil e Argentina. Santa Maria: UFSM, 2005.
- _____: Água para todos. Zero Hora, Porto Alegre, 14 fev. 2005.
- POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, Lei n. ° 6.938 de 31 de agosto de 1981.
- POMPEU, Cid Tomanik. Direito de águas no Brasil. São Paulo: RT, 2006.
- PROTOCOLO DE OURO PRETO. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/rex/sgt4/Ftp/CD%20Fluxograma/Tratados%20e%20Protocolos/Protocolo%20de%20Ouro%20Preto.pdf>. Acessado 24 ago.de 2017.
- REBOUÇAS, Aldo da Cunha. Água doce no mundo e no Brasil. In: REBOUÇAS, A. C.; BRAGA, B.; TUNDISI, J. G.(Org.). Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação. 3 ed. São Paulo: Escrituras, 2006.
- RELATÓRIO BRUNDTLAND – Disponível em <http://www.pensamentoverde.com.br/meio-ambiente/nosso-futuro-em-comum-conheca-o-relatorio-de-brundtland/>. Acessado 20ago.2017
- Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos (2017 UN World Water Development Report – WWDR 2017). Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002475/247552por.pdf>. Acessado em 22ago. 2017.
- REYNOSO, Lisandro, 2004. Apropriación del Acuífero Guarany. Disponível em: <<http://www.eco21.com.ar/displayarticle331.html>>. Acessado 21 jul. 2017.
- SACHS, Ignacy. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.
- SANTOS, C. L.S. Aquífero Guarani: A Atuação do Brasil no Acordo. 14 de dezembro de 2015.P. 118. Dissertação (Mestrado). Instituto de Energia e Ambiente PROCAM. USP, 2015.
- SÉGUIN, Elida. O Direito Ambiental: Nossa Casa Planetária. Rio de Janeiro: Forense, 3ª ed., 2006.
- SEMINÁRIO INTERNACIONAL AQUÍFERO GUARANI, GESTÃO E CONTROLE SOCIAL. Carta de Foz do Iguaçu. Aprovada no Seminário em 15 de outubro de 2004.
- SILVA, Américo Luís Martins. Direito do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol.2, 2005.

SILVA, Solange Teles da. Princípio de precaução: uma nova postura em face dos riscos e incertezas científicas. In VARELLA, M. D. Princípio da Precaução. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SILVERIO, J.L.S. Avaliação de Áreas de recarga e descarga no SAG em Santana Rivera e Quaraí/ Artigas. Estudo da Vulnerabilidade em Quaraí/Artigas. Relatório Final do Projeto n 10, Fundo das Universidades, OEA/GEG. 2 v., 2006.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de Direito Ambiental. São Paulo: Saraiva, 5ª ed., 2007.

SOUZA, Luís Gonzáles. América Latina: Alca o Mercosur? In: CARRION, R.; VIZENTINI, P. F. A crise do capitalismo globalizado na virada do milênio. Porto Alegre: Ed. da Universidade (UFRGS), 2000.

SOUZA, Paulo. Roberto Pereira. De. Harmonização de leis ambientais nos dez anos do Mercosul. In: Derecho Ambiental. Montevideo: Fundacion De Cultura Universitária, 2003.

TRATADO DE ASSUNÇÃO. Disponível em

http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assuncao.pdf. Acessado 24ago.2017.

TUNDISI, José Galizia. Água no século XXI: enfrentando a escassez. São Carlos: Rima, 2003.

VIANNA. Pedro Costa Guedes. O Sistema Aquífero Guarani (SAG) Tese de Doutorado em Geografia. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2002.

_____. Gestão Internacional dos Recursos Hídricos no Mercosul: O Caso do Aquífero Guarani. Departamento de Geografia, FFLCH USP. Tese de Doutorado. São Paulo, 2002.

VIEGAS, Eduardo Coral. Visão Jurídica da Água. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

VILLAR, Pilar Carolina. Aquíferos Transfronteiriços: Governança das Águas e o Aquífero Guarani. Curitiba: Juruá Editora, 2012.

A PROJEÇÃO DO PODER CHINÊS NAS RELAÇÕES BILATERAIS BRASIL E CHINA

Marcia Angela Dabmer Quinzani

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar o aumento do poder chinês no sistema internacional e como se fundamenta nas relações bilaterais entre o Brasil e a China a partir dos anos 2000. Os fluxos comerciais entre os dois países têm alcançado índices expressivos. No entanto, as exportações do Brasil para o mercado chinês estão concentradas em matérias-primas e recursos energéticos e as importações em manufaturas. A China tem aumentado sua participação em investimentos no Brasil, principalmente no campo das *commodities*.

Introdução

No atual contexto internacional destaca-se o papel que da China para as relações internacionais. Com o seu acelerado desenvolvimento, logo após as reformas econômicas comandadas por Deng Xiaoping, em 1978, cada dia mais tem adquirido status de grande potência e aumento de poder no espaço internacional. Dentre essas conjunturas, a China tem impactado em outras economias emergentes com suas novas demandas. Dessa forma verifica-se a necessidade de avaliar como se fundamenta a projeção do poder chinês nas relações bilaterais Brasil-China a partir dos anos 2000.

A evolução das relações bilaterais entre o Brasil e a China, a partir de 2000, tiveram avanços significativos em comparação do Brasil com o resto do mundo, onde constata-se o aumento nas participações de importação e exportação do Brasil para o país asiático. Nesse sentido, a China importa matérias-primas e recursos energéticos para o abastecimento interno, e exporta produtos tecnológicos para o mercado brasileiro. Além disso, a China tem aumentado sua participação em investimentos no Brasil, principalmente, os que possuem concentração para a aquisição de *commodities*.

Em 2009, a China passou a ser o principal parceiro comercial do Brasil, ampliando-se de forma marcante entre 2001 e 2015 saltando de US\$ 3,2 bilhões para US\$ 66,3 bilhões. Atualmente, a China é nosso maior comprador, e em 2012, a China tornou-se nosso principal fornecedor de produtos importados.

O presente artigo tem como objetivo analisar o aumento do poder chinês no sistema internacional e suas novas demandas, bem como demonstrar os efeitos das relações bilaterais Brasil-China para a agenda brasileira nos últimos anos.

Este trabalho analisará as estruturas do poder global e a hegemonia chinesa, considerando a China como protagonista central desta nova realidade do sistema internacional, conforme será demonstrado na (seção 2), depois serão examinados as relações diplomáticas entre o Brasil e a China a partir de 1974, à medida que a relação entre os dois países evoluíram de forma intensa e complexa. De maneira que a recente relação demonstrasse ao passar do tempo à importância do diálogo bilateral (seção 3). Serão investigadas as relações bilaterais Brasil-China a partir dos anos 2000, demonstradas pelo aumento contínuo da balança comercial e investimentos chineses em território brasileiro (seção 4). Por fim, nas considerações finais (seção 5) apresenta-se a ideia da dualidade desses impactos para o Brasil.

Poder e a China no sistema internacional

O século XXI teve o seu início marcado por aceleradas transformações nos sistemas político e econômico internacionais, onde determinados atores modificaram suas posições nesse cenário. Durante este período o poder está baseado em avaliação da manutenção hegemônica dos países centrais e as grandes dificuldades dos países emergentes se ascender ao mercado internacional. (ACIOLY *et al.* 2010; NYE, 2010)

A luta dos Estados por espaços deixam a mostra suas ambições, que requerem em comum a mesma posição. Essa competição e essa luta não param quando uma potência vence conquistando sua posição hegemônica, porque quem perde não abandona a competição e porque sempre terá novos atores emergindo dispostos a buscar por um lugar nesse sistema. (FIORI, 2007)

No sistema mundial, formado pelos Estados Nacionais, a potência hegemônica será obrigada a expandir seu poder continuamente, o qual assegurará sua posição correspondente e força para continuar a competir de forma, que o sistema mundial se mantenha vivo e não esteja condenado ao seu extermínio com o surgimento de um “império mundial”¹.

De acordo com as políticas dos atores quando não oferecem obstáculos umas às outras, acabam por gerar harmonia, mas se de alguma forma a política dos atores tiver como resultado obstáculos para o alcance de seus objetivos políticos, será necessário a indagação se estão sendo feitas o ajuste dessas

¹ “império mundial”- Uma unidade econômica nacional que não baste a si mesma e que estenda infinitamente sua força até transformar o mundo em um império universal, tal é o ideal sonhado do capital financeiro. Nikolai Bukharin, A economia mundial e o imperialismo. Apud Fiori, 2007, p. 81.

políticas². “Um equilíbrio entre forças não é por si só uma garantia de paz, porém, se estruturado e evocado com sabedoria, pode limitar o alcance e a frequência de desafios fundamentais e diminuir suas chances de sucesso quando ocorrerem”. (KISSINGER, 2015, p.17)

Os governos entram em negociações internacionais exatamente para reduzir o conflito existente ou potencial. (FIORI, 2005, p. 57) A cooperação hegemônica está desenhada em ajustes de políticas, onde um Estado é mais forte do que o outro, e, portanto, a balança torna-se pendente pra um dos lados como um mecanismo desigual na qual o poder desempenha um papel central.

Na perspectiva do poder, as alianças não podem ser consideradas como amizades na política internacional, no entanto, podem ser consideradas as relações que estão baseadas em sua utilidade. As alianças se baseiam em duas linhas, em iguais e desiguais e isso vai depender do status e o poder relativo que cada aliado possui. E não há estado que seja tão insuperável que não tenham necessidades que venham dos outros, além disso, “a aliança perfeita demonstraria igualdade de interesse e compromisso entre as duas partes, acrescida de uma reciprocidade de vantagens”. (WIGHT, 2002, p. 118)

Na abordagem de uma configuração do poder conseguimos extrair uma opinião generalizada sobre a política internacional de acordo com o seu contexto geográfico, mas fugindo dessa ordem podemos verificar que as potências mundiais são o peso da balança entrelaçados em alianças e afinidades combinados a seus princípios com sua força material.

Esta configuração do poder direciona a ideia de estratégia que vincula ao equilíbrio do poder e mantém considerações ao potencial militar, da diplomacia e do poder econômico. Mas a concepção de *equilíbrio de poder* é a mecânica da política do poder ou um termo mais amplo da política internacional que descreve de forma mecanicista as relações internacionais.

O equilíbrio de poder percorre dois tipos de barreiras para se estabelecer, primeiramente ocorre quando uma grande potência alcança forças a ponto do uso de ameaças para sua hegemonia. A segunda ocorre quando no círculo das grandes potências surge um novo ator secundário que gera determinados ajustes designados pelas outras potências instalando um novo equilíbrio ou até mesmo um conflito. (KISSINGER, 2015)

O poder global pode manifestar-se de diversas formas no cenário internacional, de acordo com Nye (2010) na definição comportamental seguem como o poder duro que está ligado na capacidade de mudar as escolhas dos outros através da coerção e como “o poder brando, por outro lado, é a capacidade de obter resultados desejados porque outros querem o que você deseja”. (NYE, 2012) O poder suave está emergindo e se torna mais influente no espaço de informação global de hoje e tem menos suporte de poder duro. (CHONG, 2005) Em forma conceitual o poder brando pode ser definido como “os recursos nacionais que podem guiar a habilidade do país a afetar outros através de

² Comentário da tabela elaborada por Keohane – intitulada por – Harmonia, cooperação e discórdia. Apud Fiori, 2005, p. 57.

meios cooperativos para moldar a agenda, persuadir e evocar atração positiva com o objetivo de atingir resultados preferenciais” (TRUNKOS, 2013, p. 4)

Nesta premissa do poder brando, podemos observar que um país pode obter os resultados desejados na política mundial, porque os outros países, admirando seus valores o acabam seguindo. O poder suave só pode ser usado com o reconhecimento dos outros atores. E quem o usa pode moldar toda uma estrutura direcionada de acordo com os seus objetivos. Como o próprio Nye (2004) enfatiza, o poder suave é mais difícil de manejar, seus recursos mais importantes estão fora do controle de governos porque seus efeitos dependem fortemente da aceitação pelos públicos receptores. Dessa forma os recursos do poder brando funcionam com a mudança do ambiente para a política, e às vezes, levam anos para produzir o desejado. Contudo, o poder desenha os interesses e as preferências de parceiros e rivais.

De acordo com Nye (2010) as principais fontes no poder brando são a cultura, os valores políticos e a política externa. No entanto, a força principal está voltada às características do poder econômico, onde, a interdependência pode ser uma das principais características da economia internacional.

O comércio internacional está marcado não somente pelo composto de riquezas, mas, também naquilo que o dinheiro pode comprar, conquanto uma economia só manterá transações com outra se entender que através do intercâmbio tem lucrado com isso. “Como a noção de ganho está associada ao potencial de aquisição de determinados itens via comércio, a explicação está necessariamente relacionada às características do processo produtivo em cada economia”. (BAUMMAN; CANUTO; GONÇALVES, 2004, p. 12) Dessa forma, o comércio internacional se fundamentará apenas quando as transações e aquisições estiverem mais barato em outra economia³.

No contexto do poder ou potência podemos adotar diversas definições aplicado à política em suas mais diversas vertentes, uma potência não pode emergir apenas de um âmbito ou uma ordem temporal determinada por uma forma absoluta, mas por comparações com diversas nações em um dado momento. “Poder não apenas se mede no âmbito de uma relação entre indivíduos ou entidades distintas; o próprio conceito de “poder” pressupõe a existência dessa interação. (LYRIO, 2010, p. 29) No campo político, não há existência de poder sem relação entre atores. Da mesma maneira se supõe que a grande potência é dependente de um contexto interativo com outras unidades do sistema internacional.

As mudanças no cenário mundial determinaram as novas posições dos Estados Nacionais na hierarquia conjuntural do sistema. O que marcou no período dos anos 2000 foram às novas demandas de atores que representam a disputa nos espaços internacionais, como a Rússia, a Índia e também, a China. Este último por sua vez, o aumento de poder está atrelado ao seu forte dinamismo econômico

³ Teoria das Vantagens Comparativas – David Ricardo (1817). (BAUMANN *et al.* 2004, p. 12)

baseado em relações coordenadas ao crescimento asiático, do continente africano, da América Latina e europeu. (ACIOLY; PINTO; CINTRA, 2010)

“A China é a protagonista central e emblemática desta nova realidade internacional. Ela é ao mesmo tempo a nova potência econômica, uma referência essencial na política internacional e o centro das atenções políticas regionais”. O sucesso de sua ascensão advém do seu contexto histórico, pois ela rompe com os obstáculos ao crescimento tradicionalmente conferidos as nações periféricas, de modo igual contraria o modelo social democrático de crescimento europeu e se diferencia de todas as transformações do comunismo a economia de mercado. (JAGUARIBE, 2011, p. 40)

No quesito do aumento de poder de distintos Estados Nacionais como, por exemplo, a China, verifica-se que os EUA mantêm uma elevada concentração de poder tanto econômico como político, onde são detentores do dólar, da maior economia mundial e força militar reconhecida como a que possui o maior desembolso mundial. Nessa abordagem, o caminho do sistema internacional permanece unipolar, mas de alguma maneira, a unipolaridade americana tem tido redução de poder diante de outros Estados mundiais, onde países como a China tem alcançado vantagens devido o seu crescimento acelerado de poder político e econômico.

O entendimento dos fatores que definem a ascensão de uma potência, abrangem características territoriais e demográficas, os quais podemos analisar o caso da China, onde existem proporções numerosas em recursos físicos e humanos, e também, um desenvolvimento econômico que alcançou êxitos no sistema internacional nas últimas décadas, o qual pode ser considerado como o recurso com maior força para a ascensão chinesa como potência.

O produto interno chinês cresceu a partir do momento que foram feitas as diversas reformas econômicas comandadas por Deng Xiaoping, em 1978 que possibilitou a chegada até 2008 com uma estimada taxa de 9,5% ao ano, equivalente a três vezes a média dos Estados Unidos. É claro, que não se poder deixar de avaliar os desafios vivenciados pela china em períodos anteriores como na Revolução de 1949, a retração de investimento da URSS, Revolução Cultural, “permitiu à China a alcançar um ritmo de crescimento significativo mesmo em meio aos excessos do Maoísmo, não surpreende que a relativa estabilidade política pós Revolução Cultural (...) tenha criado um ritmo (...) espetacular de crescimento”. (LYRIO, 2010, p. 36)

De qualquer forma os processos de modernização e de reformas econômicas em 1978, juntamente com a tentativa de inserção ao mercado internacional, demonstrou a resposta chinesa aos obstáculos de conseguir alcançar o desenvolvimento econômico que estivesse, primeiramente em benefício da população chinesa e ainda, manteria a existência da RPC quanto do PCC. (ALTEMANI, 2012)

Desse modo, o propósito primário da política externa chinesa, dentro do projeto de modernização, focaliza-se no aspecto de fortalecer a reforma econômica voltada para o mercado, em

segundo lugar, a defesa da soberania e da homogeneidade nacional e, em terceiro, sua reestruturação com poder regional e internacional. Por consequência, os desafios econômicos sempre foram importantes componentes básicos da segurança nacional que dentre eles podemos definir, a independência, a estabilidade e a soberania.

Os desafios econômicos da China são abordados como um teste de medição da sobrevivência e do poder de se transformar no sistema internacional e, com a salvaguarda de manter a estabilidade política interna. Desse modo, o atraso em relação aos países desenvolvidos deveriam ser diminuídos, alcançar os Tigres Asiáticos e ultrapassar os Estados do Leste Europeu, para que a população nacional não duvidasse do socialismo chinês e os fatores políticos mantivessem o equilíbrio.

A China nunca teve um projeto de desenvolvimento definido ou orientado por instituições externas, mas sim, foi sendo construído de maneira autônoma e específica no dia a dia focado a solucionar problemas internos como, a estagnação da agricultura, e a volta de recursos financeiros e tecnológicos externos.

O crescimento econômico chinês se fundamenta no uso de recursos subutilizados, do que na vantagem de produção de fatores que já estão na estrutura da economia formal. Podemos verificar neste exemplo o movimento do meio rural para o urbano, onde trabalhadores do campo vão em direção aos trabalhos da indústria e o setor de serviços. Isso gera de um lado custos minimizados de investimento de capital, associado a uma numerosa mão-de-obra disponível e, de outro, a poupança interna e investimentos com taxas elevadas derivados do baixo consumo da população, que aponta ser o principal motivo do crescimento chinês acelerado. Levando em consideração a enorme disponibilidade de fatores humanos e materiais que não é aproveitada no país, pois 60% da população ainda se encontra no campo continuará a contribuir para o crescimento por muitos anos que virão, já que a tendência disso tudo, é o mantimento de mão-de-obra relativamente qualificada e barata.

Mas somente fatores de produção abundantes não são capazes de explicar o crescimento da economia chinesa. Em nosso sistema mundial temos outros exemplos de países em desenvolvimento que compartilham de mão-de-obra e insumos mais baratos, como a Índia, alguns países da África, e mesmo assim, não conseguem atingir um bom nível de crescimento econômico. Existem outros facilitadores para esse crescimento, alguns dos quais, como um índice regular de escolaridade da população, infraestrutura de transportes em bom funcionamento, comunicação, e energia com força de ponta para o funcionamento da indústria são quesitos cruciais para todo esse avanço.

Por sua vez, as variadas formas de projeções ligadas ao desempenho de crescimento da economia global e de outros atores propriamente ditos, devem ser cuidadosamente olhados, da mesma forma que essas estimativas não têm como serem evitadas quando se propõe a desenhar os próximos passos do cenário para a ascensão da China como potência mundial. A partir das discrepâncias analisadas em índices, aproximadamente “todas as instituições financeiras internacionais continuam a

projetar para as próximas décadas um elevado crescimento econômico chinês, sempre acima da média mundial e, sobretudo, da média dos países desenvolvidos”. (LYRIO, 2010, p. 42)

Países que estão fora do continente asiático e também os que fazem parte da região tem apresentado índices de inversão bem mais baixos em comparação com os números de investimento na China. A taxa de investimento fixo na china chegou a atingir em 2005, 41,5% do PIB, se sobrepondo à Índia (28%), a Malásia (20%) e as Filipinas (15%). Mesmo que as altas taxas de investimento favoreçam o movimento do campo para as cidades e contribuam para o crescimento econômico, os riscos possibilitam a queda do lucro da produção, problemas sociais e políticos que decorrem na ocupação em áreas rurais e uma capacidade produtiva que pode tornar-se ociosa em períodos de instabilidade.

A China tem tentado incentivar o aumento do consumo doméstico nas cidades e no campo a fim de reduzir o peso dos investimentos e proporcionalmente diminuiria a dependência do país com relação às exportações. As exportações chinesas superaram os EUA em 2007, colaborando para a ocupação de lugar do segundo maior exportador do mundo perdendo somente para a Alemanha. Nessa conjuntura, as políticas fiscal e monetária da China definidas logo após a crise e, particularmente, o XII Plano Quinquenal (2011-2015), demonstram o interesse do governo de estabelecer padrões de crescimento por meio da expansão do consumo familiar, principalmente as de baixa renda, “e da desconcentração regional dos investimentos para sustentar o crescimento de longo prazo e, ao mesmo tempo, reduzir as desigualdades”. (ACIOLY; PINTO; CINTRA, 2011)

Nessa perspectiva a evolução do comércio exterior da China não apenas se vincula ao crescimento das exportações e importações, mas principalmente a enorme valorização à produção direcionada para a exportação. Os produtos voltados à área têxtil geram elevadas somas, estimando em US\$ 115 bilhões só em 2007, no entanto contabilizaram com (9,4%) da pauta de exportação. Por outro lado, bens como máquinas e produtos eletrônicos vem compondo um espaço crescente de vendas, tendo alcançado respectivamente o valor de US\$ 701 bilhões em 2007, correspondente a 57,6%. E ainda, os produtos de alta tecnologia que trouxeram ao país o equivalente a US\$ 347,8 bilhões de dólares naquele ano. (LYRIO, 2010)

Esse avanço demonstra a “responsabilidade da China pela mudança recente dos fluxos comerciais mundiais e mostra a importância do papel desempenhado pelo comércio internacional na estratégia de crescimento chinês”. Há diversos componentes explicativos para a expansão de seu desenvolvimento econômico, desde a política cambial⁴, “passando por salários baixos e ganhos de produtividades da economia, até a ascensão da China à Organização Mundial do Comércio (OMC), em novembro de 2001”. (ACIOLY; PINTO; CINTRA, 2010 p. 7)⁵

⁴ Política Cambial – Manutenção da moeda desvalorizada em relação ao dólar. (ACIOLY; PINTO; CINTRA, 2010 p. 7)

⁵ O equilíbrio do comércio exterior pode ser superado pela anarquia produtiva nas relações internacionais. E o mais eficiente para que isso aconteça é a manipulação do Câmbio, de maneira que seja um facilitador das relações externas de produção e possam favorecer o desenvolvimento da nação. De acordo com análises, o câmbio pode ser o principal instrumento de

Entretanto, o crescimento das exportações foi impulsionado pela configuração das ZEE (Zonas Econômicas Especiais) e da política cambial que se mantém numa percepção de longo prazo, mesmo que considere resquícios do curto prazo. Ou seja, as normas da política cambial na China não somente obedecem as transformações do ambiente interno e externo, porém, seguem uma concepção referente aos objetivos de um maior espaço de tempo das demais políticas do país como a industrial, a do comércio exterior e outras. De acordo com isto, a gestão da moeda *yuan* colabora com os objetivos do Estado Nacional de proteger a indústria nacional, de manter as exportações com dinamismo e de articular a ascensão pacífica da china para o mundo de maneira harmoniosa com a principal fonte de poder dentro do sistema internacional. (ACIOLY; PINTO; CINTRA, 2010)

No sistema internacional ao passo que a China se torna cada vez mais “global partner”, o seu desempenho de “global player” se expande em seus planos econômico, político e militar. Com o tamanho do peso internacional abrangente a seu mercado interno, matérias-primas, produção agrícola, ciência e tecnologia dialogam com um espaço de número 1 do mundo. (CHACON, 1999, p. 314)

No entanto, existem algumas variáveis que podem enfraquecer os processos de mudança no padrão de crescimento chinês, onde, alimentos, matérias-primas e recursos energéticos estão distantes do seu controle jurisdicional. “Essa mudança de padrão de crescimento que virá acompanhada de uma desaceleração do crescimento (entre 2% e 3%)”, de outro modo, tenderá a desaceleração do ritmo de expansão das demandas de matérias-primas e recursos energéticos, contudo, as necessidades destes recursos serão elevadas.⁶

Dessa maneira, a continuidade do crescimento chinês à longo prazo depende da aquisição às matérias-primas, do avanço dos custos salariais, da produção e dos fatores demandantes de seu crescimento econômico. Com reserva das matérias-primas, que são dependentes de circunstâncias específicas, as outras conjunturas localizam-se fortemente relacionadas. Conseqüentemente, o crescimento das exportações chinesas juntamente com os investimentos trazem consigo o crescimento econômico, que estão baseados em suas amplas vantagens de custos na produtividade de bens industriais com baixo valor unitário, onde as despesas de trabalho pagas em dólares internacionais constituem uma conjuntura estratégica. (MEDEIROS, 2008)

Nisso, Halper (2010), colaborou para uma nova abordagem da dinâmica do relacionamento bilateral que influenciará nas novas definições para as relações internacionais deste século. O capitalismo que está direcionado pelo estado chinês demonstra o novo legado ideológico que sempre

dominação de um país sobre o outro, exemplificando principalmente atores que não possuem uma base produtiva consolidada no sistema internacional. (ALTEMANI, 2012)

⁶ A tentativa de mudança na composição do crescimento – redução da participação do investimento no PIB com elevação do consumo das famílias e ampliação dos serviços públicos e da seguridade social – tende a gerar aumento no consumo de alimentos e de bens de consumo. Isso porque o possível aumento da renda dos mais pobres – que possuem maior propensão a consumir – poderá gerar o aumento da demanda dos produtos direcionados a esse segmento, mesmo com a desaceleração do crescimento do PIB. (ACIOLY; PINTO; CINTRA, 2011, p. 313)

esteve no tratado de Washington e que neste momento o Banco Central Chinês está assumindo espaços do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, ao financiar empréstimos e projetos direcionados ao desenvolvimento na América Latina e que podem assumir diversos impactos com suas diversas iniciativas.

As relações da China com os países em desenvolvimento recorrem as suas estruturas de necessidades de obter recursos naturais para fomentar a sua própria economia, por seus interesses comerciais, explorar novos mercados, e ainda, manter sua ascensão a regiões estratégicas do globo. Podemos verificar as intenções chinesas em projetos de cooperação que estes se beneficiam de um poder de tomada de decisões centralizado e que possuem maiores agilidades de contrapartida ocidentais.

“Esse novo contexto mundial, caracterizado pela ascensão chinesa, traz consigo oportunidades e desafios para a economia brasileira, sobretudo no que diz respeito à sua relação direta (comercial e investimentos externos) com a China”. (ACIOLY; PINTO; CINTRA, 2011, p. 315)

Relações diplomáticas Brasil e China

Desde que foram estabelecidas as Relações Diplomáticas entre Brasil e a China em 1974, não redundou em um rápido incremento no intercâmbio comercial, sendo que as tendências de crescimento tiveram início no final da década juntamente com o início do processo chinês de “Reformas e Modernização”. (OLIVEIRA, 2012)

Neste período, as Relações diplomáticas entre os dois países tiveram avanços significativos e evoluíram de forma intensa e com um certo grau de complexidades. De forma que a recente relação demonstrasse ao passar do tempo a importância do diálogo bilateral. (BECARD, 2004; ITAMARATY, 2017) Ainda que, nesta mesma época o Brasil estivesse sob uma ditadura militar e a China vivenciava os reflexos do radicalismo da Revolução Cultural, “ambos os governos enfatizaram as profundas diferenças entre si, ressaltando, no entanto, a possibilidade de uma ação conjunta no sistema internacional que permitisse atingir objetivos comuns”. (ALTEMANI, 2012, p. 72)

Desde o começo, a parceria sino-brasileira retratava o objetivo de seus interesses comuns de desenvolvimento na agenda internacional, explicitando as similaridades em alguns fundamentos de política externa, com maior relevância em garantir a autonomia internacional, êxito na soberania nacional e proteção territorial, de maneira a se manter isento de qualquer interferência externa em seu ambiente doméstico. (ALTEMANI, 2012)

No período de 1974, o Brasil achava-se num momento de desenvolvimento econômico sólido, com o PIB em crescimento de dois dígitos ao ano, ao passo que a China, iniciando os processos de presença internacional, enfrentava um período de turbulências econômicas.

Nessa época, o Brasil se intitulava como membro do Terceiro Mundo, além de exercer um papel de uma certa liderança nas conjunturas de negociação internacionais e de defesa dos interesses dos países em desenvolvimento. No entanto, a China busca um lugar específico no contexto da política mundial. Dessa forma, Deng Xiaoping, em 1972, comunicava a extinção do Campo Socialista e mantinha a aceitação de pertencer ao Terceiro Mundo, logo em seguida, Mao Zedong criava a Teoria dos Três Mundos⁷.

Na década de 90, as exportações para a China chegaram a alcançar US\$1,2 bilhão, mas dentre a pauta exportadora contava majoritariamente com produtos primários e semimanufaturados. Desde essa época, os produtos básicos passaram a se consolidar como a fonte principal das exportações brasileiras para a China. Em 1993, os laços do plano político-diplomático se estreitaram onde seriam estabelecidos uma nova categoria denominada de “Parceria estratégica” entre os dois países. Nessa época, o Brasil iniciava os processos de abertura ao mercado internacional, e a China passava pelo aprofundamento das reformas econômicas, o que possibilitou uma maior inclusão da China na economia internacional e, também, o crescimento das trocas entre as duas nações. (LIMA, 2016; VILLELA, 2004) De acordo com Altemani *apud* Villela (2004), “Somente, na década de 90, com a abertura econômica brasileira e com a maior inserção chinesa, processa-se uma maior aproximação comercial entre os dois países (...)”.

No ano de 2004, foi criada a Comissão Sino-brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN). E, em 2008, iniciou-se a tentativa de compreensão das estratégias de desenvolvimento para o mercado internacional entre o Brasil e a China no cenário da globalização.

O Plano de Ação Conjunta 2010-2014 (PAC), o qual define objetivos, metas para as relações bilaterais foi assinado em 2010, e em maio de 2015 foi atualizado para 2015 a 2021, pela então presidente Dilma Rousseff e o Primeiro-Ministro Li Keqiang. Mas, em 2012 com a visita do Primeiro-Ministro Wen Jiabao ao Brasil, as relações mudaram de nível, tornando-se “Parceria Estratégica Global”, definiu-se o diálogo entre Ministros das Relações Exteriores, originando assim, o Plano Decenal de Cooperação (2012-2021) que visa ações de longo prazo em áreas importantes como, ciência, tecnologia, energia, infraestrutura etc., além de instituir metas e interesses estratégicos que direcionam o relacionamento bilateral. (ITAMARATY, 2017; LIMA, 2016)

Mas essas conjunturas alcançaram o ápice ainda em 2009, quando a China passou a ser o nosso principal parceiro comercial, ampliando-se de forma marcante entre 2001 e 2015 saltando de US\$ 3,2

⁷ A Teoria dos Três Mundos contrapunha-se ao conceito de Zonas Intermediárias. No conceito de Zonas Intermediárias, o mundo estaria dividido em três zonas, sendo a primeira composta pelos países capitalistas, a segunda pelos países socialistas e a terceira pelos países em desenvolvimento e pelos pequenos países capitalistas. Já a Teoria dos Três Mundos contrapunha-se à divisão do mundo na perspectiva ideológica Leste-Oeste, considerando a divisão em termos de níveis de desenvolvimento. Assim, o primeiro mundo seria composto pelos Estados Unidos e pela União Soviética, o segundo pelos países desenvolvidos da Europa, mais o Japão, Austrália e Canadá, sendo que o terceiro mundo seria composto pelos países em desenvolvimento. (ALTEMANI, p. 72 e 73, 2012)

bilhões para US\$ 66,3 bilhões. Atualmente, a China é nosso maior comprador e, em, 2012 a China tornou-se nosso principal fornecedor de produtos importados.

A china está no ranking dos maiores investidores no Brasil, destacando-se para os setores de energia e mineração, siderurgia e agronegócio. Tem se motivado em alguns setores como telecomunicações, automóveis, máquinas, serviços bancários e infraestrutura.

A China e o Brasil apresentaram semelhanças em seus posicionamentos em relação a outras questões internacionais, tendo como a oposição à diplomacia de direitos humanos dos Estados Unidos e a responsabilidade comum à cooperação multilateral Sul-Sul, em especial a objeção ao protecionismo comercial das grandes potências. (SHANG, 2003 *apud* OLIVEIRA, 2012).

Portanto, o relacionamento da China com o Brasil sempre se apresentou como fortemente favorável pela certificação de “inúmeras complementaridades no plano econômico e pela contínua presença em ambos os países de uma real vontade política de estabelecimento de uma cooperação tanto no plano bilateral quanto no multilateral”. (OLIVEIRA, p. 3, 2012)

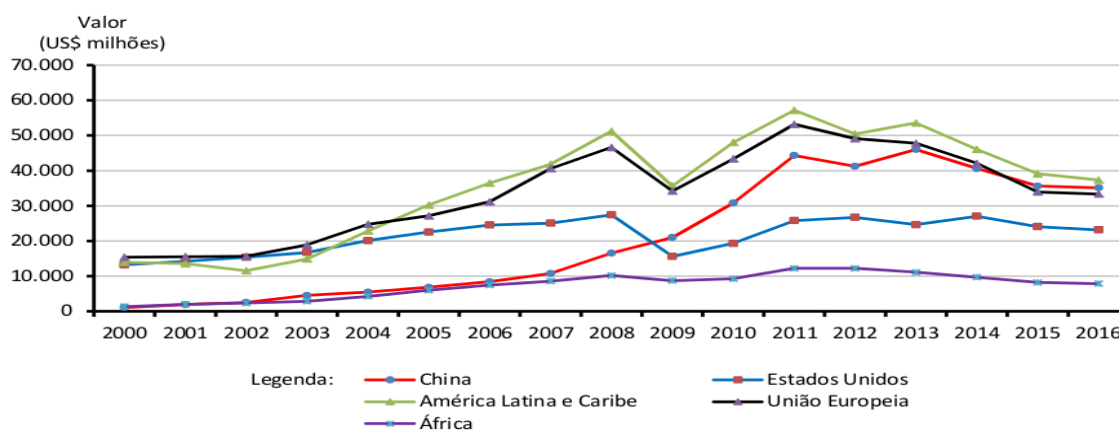
Relações Bilaterais Brasil-China

A evolução das relações comerciais entre Brasil e a China, a partir de 2000 tiveram avanços significativos em comparação do Brasil com o mundo, dado o aumento nas participações de importação e exportação do Brasil com o mercado chinês. (ACIOLY; PINTO; CINTRA, 2010)

“No ano 2000, o comércio bilateral com a China, somava US\$ 2 bilhões e equivalia a apenas 8% do intercâmbio com os EUA e a 1,8% do comércio exterior total do Brasil”. (HOLANDA, p. 69, 2011)

Em 2005, as exportações chegaram a um valor de US\$ 6, 8 bilhões. Em 2009, a China tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil, lugar que antes era ocupado pelos EUA. No ano de 2013, as cifras alcançaram os US\$ 46 bilhões, de acordo com o Gráfico I. Desde essa data, a China compreende o principal país para as exportações brasileiras, competindo com a União europeia, América Latina e Caribe. (VALDEZ, 2017; HIRATUKA; SARTI, 2016)

Gráfico I Destino das exportações brasileiras (2000-2016)

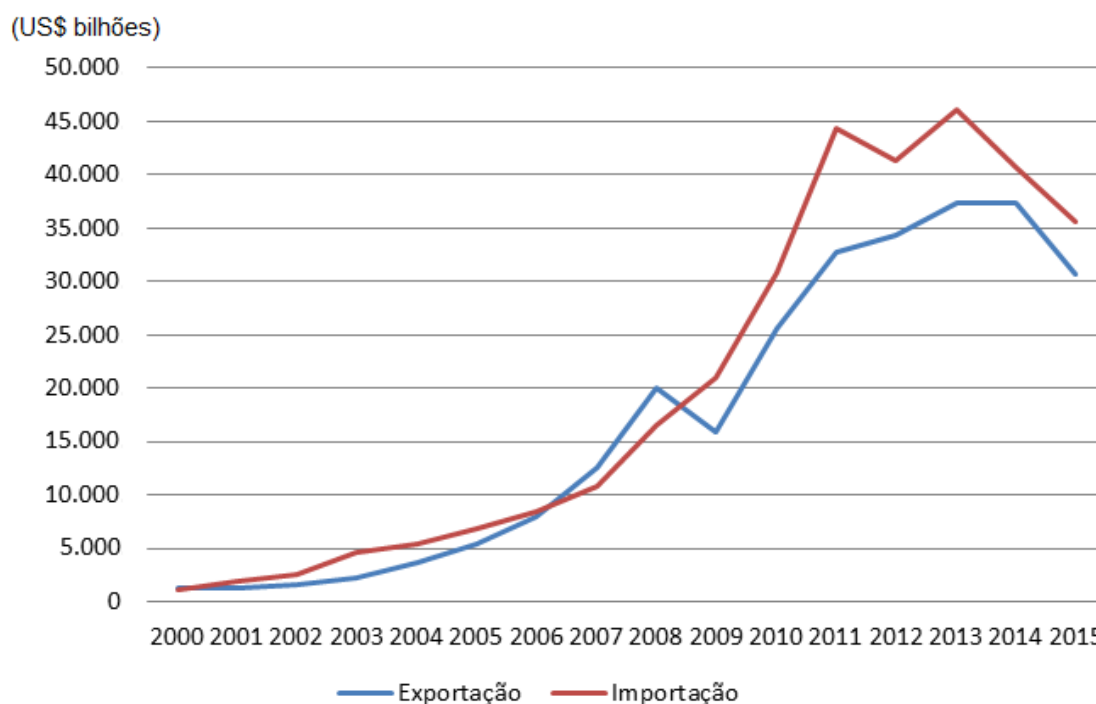


Fonte: Brasil. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. (VALDEZ, 2017)

Nesse período, a China absorveu 13,2% das exportações e constitui 12,5% das importações brasileiras. Quando se trata da corrente do comércio, China e EUA compartilham semelhanças alcançando a 13%. Ainda nos anos 2000, a China mantinha força em seu comércio exterior de apenas 2%. A partir desse período as relações bilaterais tiveram um expressivo crescimento, em contrapartida com o comércio exterior do Brasil. Nesse contexto, “a economia brasileira experimentou nos últimos anos um período de extraordinário crescimento de suas exportações, impulsionado pelo cenário internacional extremamente favorável entre 2003 e 2008”. Por conseguinte, foi beneficiado com o aumento da demanda por commodities e recursos energéticos, estimulado pelo crescimento chinês, juntamente com a alta dos preços internacionais dos produtos da pauta exportadora brasileira, influenciando diretamente no crescimento dos superávits, com restrição aos anos de 2007 e 2008. (HIRATUKA; SARTI, 2016, p. 3; CUNHA, 2011)

Em 2014 as exportações para a China somaram US\$ 40,6 bilhões, demonstrando uma queda estimada em 12% em comparação a 2013. Por outro lado, as importações atingiram o valor de US\$ 37,3 bilhões, com um aumento relativo de 0,1%. Conforme demonstrado no Gráfico II.

Gráfico II Relações Comerciais Brasil e China



Fonte: Ministério da Indústria, Comércio exterior e Serviços (2017); OEC – Observatory of Economic Complexity (2017) – elaboração própria.

O Brasil exportou para a China em 2015, um total de US\$ 35,6 bilhões e importou a quantia de US\$ 30,7 bilhões em contraposição a 2014 com os valores respectivos de US\$ 40,6 bilhões e US\$ 37,3 bilhões. Nisso, obteve como resultado, um superávit no comércio bilateral de US\$ 4,9 bilhões. No entanto, o Brasil desde 2009 acumula um superávit com a China de quase US\$ 46 bilhões. (ITAMARATY, 2017)

Quando se analisa o desempenho geral do comércio exterior brasileiro, é possível perceber a influência direta e indireta do crescimento chinês, assim como nos fluxos de exportação quanto nos fluxos de importação. No que se refere das exportações, a consequência do crescimento chinês provocou tanto um aumento das demandas exportadas “quanto nos preços das exportações de um grande conjunto de *commodities* exportadas, não apenas pelo Brasil, mas para vários países da América Latina”. (JENKINS, 2011 *apud* HIRATUKA, SARTI, p. 4, 2016).

As relações bilaterais de comércio do Brasil com a China devem ser, portanto, analisadas dentro de circunstâncias, as quais, no ponto de vista das exportações, prevalece o efeito benéfico das quantidades e dos termos de intercâmbio sobre as *commodities*. Assim sendo, observa-se a demanda crescente das importações de manufaturas chinesas, onde estas acabam por competir no mercado

interno brasileiro, “tanto com produtos originários de outros países quanto com as manufaturas produzidas localmente”. (HIRATUKA; SARTI, p. 4, 2016)

Dessa forma, a ideia é reforçada por Eichengreen e Tong (2006) *apud* Meirelles *et al* (2008), a China gera dois tipos de estímulos positivos na direção das commodities com menor valor agregado e na direção de bens de capital com maiores complexidades advindo da industrialização. “O primeiro tipo de demanda tem beneficiado os países latino-americanos, enquanto que o segundo beneficia países de industrialização avançada, como Estados Unidos, Coréia e Japão.

No Brasil, mais de 60% das exportações destinadas à China diz respeito à soja, minérios de ferro e aço. Os anos sucessores, as exportações de commodities conseguiram através do estímulo do real chegar a reduzir a competição dos setores manufatureiros. Dessa maneira, a conjuntura sugere a necessidade de desenvolver uma política exportadora com foco na diversificação da pauta do comércio com a Ásia. (MEIRELLES; PEREIRA, 2008) Em 2014, a diminuição das exportações brasileiras para a China, emplacaram como causa principal a tendência de queda dos preços internacionais das principais commodities exportadas pelo País. Dessa forma, é possível analisar que a soja e o minério de ferro, produtos responsáveis por 71,2% do total da pauta, tiveram crescimento, em quantidade, de 1% e 5%, respectivamente. Por sua vez, apesar do aumento da quantidade exportada, os dois produtos encerraram o ano com quedas de 3,1% e 22,8% no valor total, assim como podemos ver na Tabela I. (CEBC, 2017) No entanto, no período de 2015, os principais produtos de nossa pauta exportadora mantém total relevância, onde a soja representa (44%), o minério de ferro (19%) e o Petróleo (12%) das exportações brasileiras para o mercado chinês. (OEC, 2017)

Tabela I Pauta de Exportação – 2014 em comparação com 2013

Exportações	2013		2014		Var. (%) US\$	Var. (%) Ton (mil)	Participação na pauta em 2014 (US\$)
	US\$ (milhões)	Ton (mil)	US\$ (milhões)	Ton (mil)			
Soja, mesmo triturada	17.148	32.252	16.615	32.664	-3,1%	1%	40,9%
Minérios de ferro e seus concentrados	15.933	170.709	12.303	179.877	-22,8%	5%	30,3%
Óleos brutos de petróleo	4.035	5.976	3.473	5.576	-13,9%	-7%	8,6%
Celulose	1.347	2.681	1.424	3.061	5,7%	14%	3,5%
Açúcares	1.432	3.496	880	2.282	-38,6%	-35%	2,2%
Couros e peles, não preparados	429	187	554	188	29,1%	1%	1,4%
Carne de aves	441	190	519	228	17,7%	20%	1,3%
Ferro-ligas	497	57	504	42	1,4%	-26%	1,2%
Óleo de soja	517	529	340	396	-34,3%	-25%	0,8%
Tabaco não manufaturado	454	56	334	44	-26,5%	-22%	0,8%
Algodão, não cardado nem penteado	189	96,6	333	180,6	75,8%	87%	0,8%
Pasta química de madeira, para dissolução	230	273	282	310	22,8%	14%	0,7%
Couros preparados	210	14	271	15	29,3%	14%	0,7%
Cobre afinado e ligas de cobre, em formas brutas	587	80	256	36	-56,5%	-54%	0,6%
Outros	2.577	-	2.529	-	-1,9%	-	6,2%

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Elaboração: CEBC

Por outro lado, as importações brasileiras originárias da China em 2014 mantiveram-se concentradas nos setores de máquinas e aparelhos elétricos e mecânicos, que, somados, corresponderam a 48,4% do montante de tais operações. Contudo, pode-se detectar que as compras de máquinas e aparelhos elétricos finalizaram o ano com um módico acréscimo, de 0,3%, ao mesmo tempo em que se verificou uma queda de 12,1%, em US\$, no setor de máquinas e aparelhos mecânicos. (CEBC, 2017)

Tabela II Pauta de Importação – 2014 em comparação com 2013

Importações	2013		2014		Var.(%) US\$	Var.(%) Qte (10 mil)	Participação na pauta em 2014 (US\$)
	US\$ (mihões)	Qte (10 mil)	US\$ (mihões)	Qte (10 mil)			
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos e suas partes	10.869	49.612	10.897	49.640	0,3%	0,1%	29,2%
Aparelhos elétricos para telefonia ou telegrafia	2.519	10.570	3.029	11.237	20,2%	6,3%	8,1%
Aparalhos e partes para rádio e televisão	1.907	2.100	1.512	1.793	-20,7%	-14,6%	4,1%
Circuitos integrados e microconjuntos eletrônicos	1.024	93.225	982	100.674	-4,1%	8,0%	2,6%
Transformadores elétricos, conversores elétricos estáticos	537	195.263	548	225.252	1,9%	15,4%	1,5%
Aquecedores elétricos de água	449	6.479	492	6.235	9,7%	-3,8%	1,3%
Máquinas e aparelhos mecânicos e suas partes	8.132	876	7.151	869	-12,1%	-0,8%	19,2%
Partes e acessórios para máquinas e equipamentos mecânicos	1.547	6.782	1.317	4.696	-14,9%	-30,8%	3,5%
Máquinas automáticas para processamento de dados	835	6.822	673	5.551	-19,3%	-18,6%	1,8%
Máquinas e aparelhos de ar condicionado	477	53	542	54	13,8%	1,1%	1,5%
Bombas e compressores de ar ou de vácuo	466	4.119	495	3.762	6,2%	-8,7%	1,3%
Máquinas e aparelhos para impressão	550	122	492	96	-10,6%	-21,2%	1,3%
Produtos químicos orgânicos	2.184	-	2.230	-	2,1%	-	6,0%
Ferro fundido, ferro e aço	978	-	1.388	-	41,9%	-	3,7%
Plásticos e suas obras	1.006	-	1.070	-	6,4%	-	2,9%
Veículos automóveis, tratores, ciclos e suas partes	1.034	79,7	1.002	79,5	-3,1%	-0,2%	2,7%
Partes e acessórios para tratores e veículos automóveis especiais	421	7.604	450	7.586	7,0%	-0,2%	1,2%
Partes e acessórios para motocicletas e outros ciclos	236	273	252	245	6,8%	-10,0%	0,7%
Automóveis de passageiros	115	2	74	1	-35,7%	-36,9%	0,2%
Veículos automóveis para usos especiais	90	0,036	58	0,016	-35,1%	-55,2%	0,2%
Motocicletas (incluídos os ciclomotores)	52	18	51	17	-2,4%	-2,0%	0,1%
Obras de ferro fundido, ferro ou aço	1.017	1,04	978	1,24	-3,8%	19,4%	2,6%
Vestuário e seus acessórios, exceto de malha	884	232	935	269	5,8%	16,3%	2,5%
Filamentos sintéticos ou artificiais	745	-	809	-	8,7%	-	2,2%
Instrumentos e aparelhos de óptica; aparelhos médico-cirúrgicos	789	976	780	1.209	-1,2%	23,9%	2,1%
Adubos ou fertilizantes	512	-	681	-	33,0%	-	1,8%

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) Elaboração: CEBC

Do mesmo modo, o setor de veículos automóveis, tratores, ciclos e suas partes, apresentou um declínio, em US\$, de 3,1%. No meio dos produtos desta categoria, cabe ressaltar a forte contração nas importações de automóveis de passageiros e veículos automóveis para usos especiais, que encerraram o ano com quedas, em US\$, de 35,7% e 37,1%, nessa ordem. Todavia, o aumento de 7% no montante das importações de partes e acessórios para tratores e veículos pode ser decorrente da instalação e inauguração de unidades fabris de montadoras chinesas no Brasil. (CEBC, 2017)

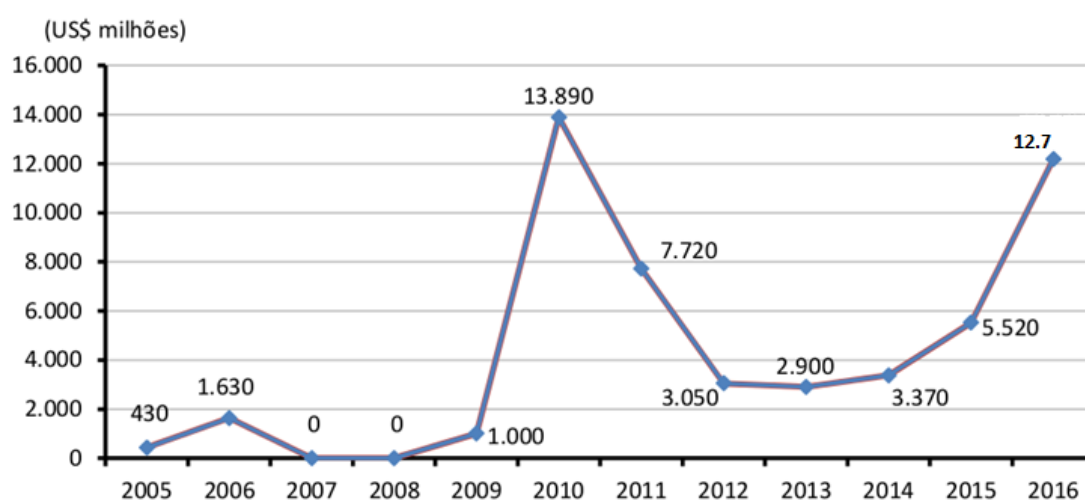
Por outro lado, alguns itens da pauta importadora apresentaram aumentos consideráveis, como no caso do ferro fundido, ferro e aço, que mantiveram crescimento, em valor, de 41,9%, e adubos e fertilizantes, com aumento de 33%.

Outros fatores relevantes para a economia brasileira que vem tendo êxito é o crescimento em investimentos diretos Chineses. Com o tempo às relações bilaterais entre o Brasil e a China se estreitaram, principalmente, na relação dinâmica recente da construção de projetos para o desenvolvimento nacional, com isso, foram estabelecidas, parcerias estratégicas para a captação de recursos externos com o intuito de investimentos no Brasil.

De acordo com os dados do American Enterprise Institute e da Heritage Foundation, os chineses aportaram US\$ 51,7 bilhões em investimentos no Brasil, no período 2005 e 2016. Os investimentos estão vinculados aos setores de imóveis, energia, agricultura, químicos, tecnologia, metais, transporte e financeiro, infraestrutura, e etc. (VALDEZ, 2017)

Através do Gráfico III, podemos observar a entrada de capital chinês no Brasil, durante o período de 2005 à 2016. Em 2010 foi o ano que os valores tiveram uma guinada maior, chegando a US\$ 13,89 bilhões. Logo, o setor de energia foi mais privilegiado, alcançando a casa dos US\$ 11,82 bilhões. Durante o ano de 2012, os investimentos sofreram queda, vindo a alcançar a cifra de US\$ 3,05 bilhões. Depois desse percurso, os investimentos voltaram a crescer, contabilizando os US\$ 12,1 bilhões em 2016. Repetidamente, o setor que mais teve investimentos foi o de energia, somando US\$ 10,3 bilhões.

Gráfico III Investimentos chineses no Brasil (2005-2016)



Fonte: The American Enterprise Institute and the Heritage Foundation. **China Global Investment Tracker**, 2017. (VALDEZ, 2017) [Valor dos investimentos de 2016 corrigidos, conforme dados do AEI, 2017]

A partir de sua entrada na OMC, o governo chinês iniciou a implementação de uma política de promoção de IED no exterior. O ano de 2009 demonstra um ponto de inflexão nos fluxos de investimentos para o resto do mundo por meio de um importante papel dos conglomerados estatais. A coincidência com uma baixa nos fluxos mundiais de inversões levou a China, em 2009, a ocupar o

quinto lugar entre os principais países investidores – seu estoque de IED no mundo aumentou de US\$ 27,8 bilhões, em 2000, para US\$ 229,6 bilhões, em 2009 (BARBOSA, 2011 *apud* BERKEMAN).

O grande avanço internacional das empresas chinesas vem tendo vantagens pelo financiamento público promovido pelo Banco de Desenvolvimento e o Banco de Exportação e Importação. Nisso, os projetos estão focalizados à aquisição de recursos naturais, à exploração de eficácia tecnológica ou marcas, às obtenções que facilitem a competitividade das empresas chinesas e, por sua vez, os investimentos em infraestrutura que impulsionem suas exportações. “Além disso, as empresas têm sido orientadas a contraembargar barreiras comerciais em certos países, como no caso do Brasil.(BEKERMEN, p. 14, 2013)

Considerações Finais

O crescimento acelerado da China nas últimas décadas, elevou o seu poder no sistema internacional, reconstruindo através de suas novas demandas, estruturas conjunturais para o mundo e particularmente para o Brasil. Por conseguinte, o crescimento chinês não constitui somente, apenas um fenômeno econômico, mas, abrange evidentemente também o plano político.

Está bem claro a importância chinesa para o mercado brasileiro. A partir de 2000 as relações com o Brasil tiveram um fortalecimento nos fluxos comerciais, sendo esta, a responsável pelos superávits comerciais brasileiros e, ainda tornou-se um dos maiores investidores em diversas áreas, ocupando uma posição privilegiada dos IED's dirigidos ao Brasil.

Porém, alguns fatos que fazem presença na agenda brasileira vem crescendo de forma intensa e preocupante. Primeiramente, a balança comercial vem acompanhada de assimetrias, onde, de um lado, exportamos matérias-primas e recursos energéticos, de modo que estes são produtos com um menor valor agregado, e do outro lado, importamos manufaturas vinculadas a alta tecnologia. Em segundo lugar, não são apresentadas pela indústria brasileira condições favoráveis de competição com as importações chinesas, e dessa forma, acabam por estabelecer uma tendência direcionada a primarização e a uma desindustrialização do país.

O que seria pernicioso, pois o Brasil não se distingue somente pela posse de recursos naturais, mas por um setor manufatureiro com níveis relativos de complexidades e potencial. Assim, a capacidade do agronegócio no país acontece de uma ampla cooperação entre insumos, máquinas e equipamentos, visto que, a produção agrícola esteja conectada entre agricultura e indústria.

Por outro lado, a economia brasileira têm recebido investimentos chineses, o que têm estreitado a relação entre os dois países, principalmente no dinamismo da construção de projetos para o desenvolvimento nacional. Mas, a problemática está preferivelmente concentrada nos projetos para aquisição de recursos naturais, à exploração da competência tecnológica, aquisições que facilitem a

concorrência das empresas chinesas no mercado mundial e desenvolvimento em infraestrutura que estimulem suas exportações.

Nisso, as necessidades chinesas para o seu abastecimento interno fundamentam estratégias aplicáveis a seus principais interesses pelo Brasil, ter acesso às cadeias produtivas facilitadas como as *soft commodities*. Com isso, investimentos em infraestrutura, principalmente em ferrovias garantirão a tranquilidade de escoamento da produção *hard commodities* e *soft commodities* para o mercado chinês. Por outras vias, as relações crescentes com o Brasil tem a pretensão de abranger cada vez mais um mercado um tanto consumidor de seus produtos tecnológicos.

Nessas premissas, a economia, a política e a sociedade estão nos mesmos jogos de interesses, uma talvez mais do que a outra, mas com o seu grau de importância nessa cadeia de poder. Dar garantias a acesso a recursos naturais, a continuidade de seu crescimento, e a abertura para a internacionalização das empresas, torna-se um organismo chave para economias tão distintas.

Consequentemente, o Brasil perde de ter uma participação industrial mais acentuada na composição de sua pauta exportadora, na qual há mais perdas de competitividade do que um decorrente processo de desindustrialização. Pois, a competitividade é perdida diante da incapacidade de manutenção de atratividade diante dos produtos chineses.

Por esta questão pode-se considerar que o relacionamento com a China tem um certo grau de positivo, logo sua busca por commodities reembolsa receitas perdidas pela diminuição das aquisições de manufaturas. Por mais que, esta retração seja derivada de uma presença forte chinesa nestes mercados. Do mesmo jeito que, a concentração das importações brasileiras advindas do mercado chinês em produtos da indústria transformadora de matéria-prima em produto final, viabiliza parcialmente o suporte da produção industrial.

Além disso, no quesito das vantagens comparativas para o mercado brasileiro, em destaque, os obstáculos que as exportações de soja presenciam em relação à China são às barreiras tarifárias, tornando-se assim, um grande desafio de superação pelo Brasil. Assim, órgãos como a OMC, são necessários pra a promoção do livre comércio e o desenvolvimento das nações.

O Brasil, pode-se considerar como um país competitivo quando tratamos das exportações de soja, a nossa principal matéria-prima exportada, mas temos muitos obstáculos que precisam ser resolvidos para mantermos competitividade mundial.

A abordagem que a RPC é um ator novo no sistema internacional e ainda mais recente na economia internacional, traduz a possibilidade de analisar a relação Brasil-China como sendo também embrionária, enfatizada neste século, mas com fases distintas, como por exemplo, o acesso da China a OMC em 2001, e ter se tornado em 2009 o nosso principal parceiro comercial.

De alguma forma, diversas fases de transição, que no início era colocado produtos intensivos em trabalho e de baixa qualidade, e depois, de produtos com alta intensidade tecnológica, seguidas pela

falta de investimentos, logo, pela avalanche de IED'S, primeiramente em recursos primários e posteriormente pelos industrializados.

Em última observação, a China é a segunda maior potência econômica mundial com um crescimento que parece não cessar. Continuará a ser aceita pelas economias mundiais, as quais desempenha um papel relevante. Conseguiu mostrar a sua importância para os países em desenvolvimento, em particular o Brasil, durante a grande crise de 2008. Desse modo, instituir barreiras comerciais numa relação bilateral não seria interessante para nenhum dos envolvidos. Já que, o centro com maior dinamismo da economia mundial se encontra na China e um alargamento dessa relação não estaria de acordo com nossas expectativas e interesses.

Referências

ACIOLY, Luciana; PINTO, Eduardo Costa; CINTRA, Marcos Antonio Macedo. *As Relações Bilaterais Brasil-China: A ascensão da China no sistema mundial e os desafios para o Brasil*. Brasília: Ipea, 2010. 56 p.

ACIOLY, Luciana; PINTO, Eduardo Costa; CINTRA, Marcos Antonio Macedo. *China e Brasil: oportunidades e desafios*. In: LEÃO, Rodrigo Pimentel Ferreira; PINTO, Eduardo Costa; ACIOLY, Luciana. *A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos – Brasília: Ipea, 2011. 352 p.: gráfs., tabs.*

AEI. The American Enterprise institute and the Heritage Foundation. *China Global Investment Tracker, 2017*. Disponível em: <http://www.aei.org/china-global-investment-tracker/> Acesso em: 05-08-2017 às 17:05 hs.

ALTEMANI, Henrique. *Brasil e China: Cooperação Sul-Sul e parceria estratégica*. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

BAUMANN, Renato. *Economia Internacional: teoria e experiência brasileira/ Renato Baumann, Otaviano Canuto, Reinaldo Gonçalves. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2004 – 9ª reimpressão.*

BECARD, Danielly Silva Ramos. *O Brasil e a República Popular da China: política externa comparada e relações bilaterais (1974-2004) – Brasília: FUNAG, 2008.*

BEKERMAN, Marta; DULCICH, Federico; MONCAULT, Nicolas. *Transformações recentes da economia chinesa: impacto sobre suas relações comerciais com a América Latina*. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/rtm/140903_rtmv5_n1_port_cap1.pdf Acesso em: 12 agost. 2017 às 18:45 hs.

CEBC – Conselho Empresarial Brasil-China. *Informativo nº 24*. Janeiro de 2015. Disponível em: http://cebc.com.br/sites/default/files/informativo_no24_exp.pdf Acesso em: 10 jun. 2017.

CHACON, Vamireh. *Política externa da China na virada do século XX para o XXI*. GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Brasil e China: Multipolaridade/ Samuel Pinheiro Guimarães, organizador. – Brasília: IPRI, Funag, 2003.*

CHONG, Alan. *“Foreign Policy in Global Information Space. Actualizing Soft Power”*. Palgrave McMillan. 2007.

CUNHA, André Moreira. *A China e o Brasil na nova ordem internacional*. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19s1/03.pdf> Acesso: 12 jul. 2017.

FIORI, José Luís. O Poder Global e a nova geopolítica das nações – São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

HALPER, Stefan A. The Beijing Consensus: How China's authoritarian model will dominate the twenty – First Century. New York: Basic Books, 2010. 296 pp.

HIRATUKA, Célio; SARTI, Fernando. Relações Econômicas entre Brasil e China: Análise dos Fluxos de Comércio e Investimento Direto Estrangeiro. Revista tempo do mundo. rtm. v. 2. n. 1. jan. 2016.

HOLANDA, Francisco Mauro Brasil de. Relações Brasil-China: Elementos de Aproximação e diferenciação. In: Brasil e China no reordenamento das relações internacionais: desafios e oportunidades. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. 536 p.

JAGUARIBE, Anna. Brasil e China na Reorganização das Relações Econômicas Internacionais: Desafios e Oportunidades. In: Brasil e China no reordenamento das relações internacionais : desafios e oportunidades. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. 536p.

KEOHANE, Robert O. Power and interdependence/ Robert O. Keohane, Joseph S. Nye. – 4th ed. 2012.

NYE, Joseph S. Jr. The means to success in world politics. New York: Public Affairs, 2004. (a)

NYE, Joseph S. The Future of Power. Washington, DC: Public Affairs. 320 p. 2010. (b)

KISSINGER, Henry. Sobre a China. Tradução Cássio de Arantes Leite. – Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.

LIMA, Sérgio Eduardo Moreira. Brasil e China: 40 anos de Relações diplomáticas: análises e documentos./ Sérgio Eduardo Moreira Lima (Organizador). – Brasília: FUNAG, 2016. 480 p.

LYRIO, Mauricio Carvalho. A ascensão da China como potência: Fundamentos políticos internos. Brasília: FUNAG, 2010. 252 pp.

MEDEIROS, Carlos de Aguiar de. China: Desenvolvimento econômico e ascensão internacional. Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional - III CNPEPI: (2: Rio de Janeiro: 2008): O Brasil no mundo que vem aí. Seminário: China – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. 458 p.

MEIRELLES, José Gabriel Porcile; PEREIRA, Wellington. A ascensão da China na economia mundial: efeitos sobre o Brasil e América Latina. Disponível em:

<http://revistas.ufpr.br/ret/article/view/27452/18270> Acesso em 13 agost. 2017 às 20:25 hs.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. – (Itamaraty) República Popular da China. 2017. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/4926-republica-popular-da-china> Acesso em: 05 jul. 2017.

OEC- Observatory of Economy Complexity. Disponível em: <http://atlas.media.mit.edu/en/> Acessado em: 04 jul. 2017 às 20:10 hs.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. Brasil e China: uma nova aliança não escrita? Rev. bras. polít. int. vol. 53 n° 2. Brasília: 2010.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. Brasil-China: Uma parceria predatória ou cooperativa? Revista tempo do mundo – rtm- v. 2 – n. 1 – jan. 2016. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/rtm/160331_rtm_vol2_n1_brasil_china_uma_parceria.pdf Acesso em: 10 jul. 2017

SARFATI, Gilberto. Teorias de Relações Internacionais.- São Paulo: Saraiva, 2005.

TRUNKOS, Judit. What Is Soft Power and How Does It Impact Foreign Policy. Columbia, SC, EUA: University of South Carolina, 2013.

VALDEZ, Robson. PANORAMA INTERNACIONAL. As relações entre o Brasil e a China frente aos desafios impostos pelo ajuste fiscal. Vol. 02, 2017. Disponível em:

<http://panoramainternacional.fee.tche.br/article/as-relacoes-entre-o-brasil-e-a-china-frente-aos-desafios-impostos-pelo-ajuste-fiscal/> Acesso em: 11 agost. 2017 às 16:00 hs.

VILLELA, Eduardo V. M. As relações comerciais entre Brasil e China e as possibilidades de crescimento e diversificação das exportações de produtos brasileiros ao mercado consumidor chinês. Grupo de Estudos da Ásia-Pacífico dos cursos de graduação em pós em Relações Internacionais da PUC/SP (GEAP-PUC/SP) – Pesquisa Iniciação Científica, 2004. Disponível em:

<http://www.pucsp.br/geap/artigos/art4.PDF> Acesso em: 05 jul. 2017

WIGHT, Martin. A política do poder/ Martin Wight (1913-72); Prefácio de Henrique Altemani de Oliveira; Trad. C. Sérgio Duarte (2ª. Edição) Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa oficial do Estado de São Paulo, 2002. 329 p.

POLÍTICAS PÚBLICAS E TRABALHO INFANTIL NA TRÍPLICE FRONTEIRA

Thiago Maycon Sanches Santos

Micael Alvino da Silva

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo debater as políticas públicas de trabalho infantil na Tríplice Fronteira e seus possíveis reflexos. Para tanto, a metodologia aplicada ao presente artigo foi a pesquisa bibliográfica e análise de fontes primárias – consulta a legislação da Argentina, do Brasil e do Paraguai que impactam a região, dados dos governos, e ainda entrevista a autoridades de órgãos públicos. A escassez de planejamento de políticas públicas entre os países que formam a Tríplice Fronteira, e a falta de atuação conjunta entre os três Estados são as principais dificuldades enfrentadas no combate ao trabalho infantil na região.

Introdução

Para além dum uma linha divisória imaginada, uma fronteira não tem como função apenas dividir territórios, povos, e cultura, mas essencialmente cumpre o papel de unir diferentes nações que convivem próximas umas das outras. É o caso da Tríplice Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai, certamente a fronteira mais movimentada da América do Sul. Neste sentido, para Fábio Vargas, a fronteira pode ser compreendida:

Para além de sua caracterização como limite territorial, pode ser compreendida como um lugar, um espaço vivenciado em comum pelas pessoas de uma comunidade fronteiriça em suas atividades cotidianas de trabalho, lazer, estudo, convívio familiar, negócios (VARGAS, 2017, p. 44).

A região da Tríplice Fronteira, é formada por cinco cidades. Foz do Iguaçu, do lado brasileiro, em 2014 contava com uma população estimada em pouco mais de 263 mil habitantes, e é considerada uma cidade de médio porte (IBGE, 2014). Porto Iguaçu, na Argentina, possui, segundo dados do INDEC de 2011, aproximadamente 81 mil. Já a paraguaia Cidade do Leste conta com cerca de 312 mil habitantes e é capital do departamento de Alto Paraná, segundo dados oficiais do governo paraguaio.

Formam ainda a região da Tríplice Fronteira as cidades de Hernandarias, Minga-Guaçu e Presidente Franco, no lado paraguaio. Em síntese, toda a região possui cerca de 1 milhão de habitantes, com maior parte habitando no Paraguai e Brasil, respectivamente (SILVA, 2014).

Foz do Iguaçu e Cidade do Leste compartilham o comércio e a produção de energética. Cada uma das cidades possui dinâmicas e importâncias diferentes em cada país, sendo Foz do Iguaçu e Cidade do Leste mais desenvolvidas em termos de economia e serviços (RABOSSI, 2007). Ainda no que se refere à relevância da região:

Um dos fatores que diferencia a Tríplice Fronteira das outras fronteiras tríplices do Brasil é a presença de três cidades de relevância econômica e/ou demográfica nesta confluência de limites territoriais e a consequente intensidade dos fluxos humanos e econômicos que tem lugar na região. (AMARAL, 2008, p. 13)

Até meados da década de 1990, a região conhecida localmente como área das três fronteiras. Depois, a denominação de Tríplice Fronteira tornou-se a forma mais comum pela qual jornalistas, políticos, diplomatas e acadêmicos referem-se à região (RABOSSI, 2011). A nomenclatura específica está diretamente relacionada com a evidência da região nas relações internacionais desde uma acusação dual. Os Estados Unidos associavam a área à presença do terrorismo e a Europa acusava o Paraguai e Brasil de conivência com a pirataria (SILVA, 2017).

A região da Tríplice Fronteira conta, ainda, com a diversidade cultural como característica. De acordo com Fernando Rabossi (2011, p. 41), além da diversidade cultural, trata-se de uma região “interconectada [...], articulada transnacionalmente e movida por uma economia comercial baseada em fluxos de produtos e pessoas, que muitas vezes se inscrevem fora da legalidade”. Particularmente, interessa-nos o fluxo de pessoas, especialmente de menores destinados ao trabalho infantil.

No que se refere aos aspectos migratórios, na fronteira com a Argentina, existe um maior controle realizado pela aduana. Após a travessia da Ponte Internacional da Fraternidade – que liga a Argentina ao Brasil, ou da balsa sobre o Rio Paraná – na fronteira com o Paraguai, procede-se o registro dos ingressantes. Especificamente sobre o tema de nossa análise (o trabalho infantil na Tríplice Fronteira), o controle argentino leva a haver menor incidência de tráfego de menores desacompanhados. Por esta razão, quando nos referimos ao trabalho infantil na Tríplice Fronteira, consideramos que o maior (e não controlado) fluxo de menores ocorre na fronteira do Brasil com o Paraguai.

Em geral, o trabalho infantil é um problema em nível mundial. Segundo o Departamento de Estatística da Organização Internacional do Trabalho, em 2001 estimava-se que haveria mais de 200 milhões de crianças até os 14 anos efetivamente trabalhando por todo o mundo. Países na Ásia, África e América Latina tinham os maiores índices de trabalho infantil (ILO, 2002). Portanto, nossa proposta

é analisar as legislações e as políticas públicas de combate ao trabalho infantil adotadas pelos países que formam a Tríplice Fronteira. Em uma segunda seção deste texto, analisaremos algumas situações cotidianas buscando caracterizar o enfrentamento ao trabalho infantil na região. Nosso objetivo é explorar a problemática do trabalho infantil e identificar a existência de cooperação internacional no enfrentamento do problema, especialmente por tratar-se de uma situação envolvendo mais de um Estado.

As políticas públicas e o trabalho infantil

A política pública surge como uma área de conhecimento nos Estado Unidos, como uma disciplina acadêmica, direcionada a estudos sobre o governo e suas ações. As políticas públicas são como uma ferramenta do governo para contribuir nas decisões têm origem em meio a Guerra Fria (SOUZA, 2006). Entende-se por políticas pública as ações praticadas pelo Estado visando o interesse público. No que se refere às relações internacionais, as políticas públicas têm pouco, ou mesmo praticamente nenhum estudo sistemático relacionando as ações do Estado e os impactos das políticas públicas na economia, ou mesmo na própria política estatal (BARRETO; BURGOS; FRANKEL, 2003).

Paradoxalmente, no que se refere às fronteiras, espera-se que a cooperação internacional seja uma ferramenta fundamental para a criação de políticas públicas em área de fronteira. Segundo dados do UNICEF, para a criação de políticas públicas que produzam efeito em diversas áreas, numa região como a Tríplice Fronteira, é preciso considerar o fator que existem diversas nacionalidades, etnias e culturas em constante movimento (SPRANDEL, 2006).

A terminologia “infantil” muitas vezes é apenas relacionada diretamente à criança, porém a expressão “trabalho infantil” é utilizada para indicar o trabalho realizado por crianças e adolescentes que estão abaixo da idade mínima para trabalhar, segundo a legislação em vigor no país. A exploração causa prejuízo ao desenvolvimento da criança e do adolescente, tanto nas áreas de educação quanto saúde, e ainda compromete outros direitos básicos de toda criança, como brincar e estudar (CAVALCANTE, 2011).

O conceito de “trabalho infantil” é fundamentado na Convenção nº 138 da Idade Mínima da Organização Internacional do Trabalho – OIT, de 1973, a qual constitui de forma oficial e internacionalmente a idade mínima de admissão ao emprego ou ao trabalho. Segundo a própria OIT, vários países estabeleceram uma idade mínima para admissão ao emprego ou trabalho. Comumente essa idade mínima fica entre os 14 e 16 anos, porém muitos países também definem o conceito de trabalho perigoso e acabam por proibir que crianças e adolescente estejam envolvidos nesse tipo de trabalho, ainda que já possuam idade mínima permitida para o trabalho, mas ainda menores.

Na Argentina a idade mínima para trabalho formal é a de 16 anos, e ainda se considera crime para aqueles que utilizam desse tipo de mão de obra (OIT, 2017). Brasil e Paraguai consideram 14 anos como a idade mínima para trabalhar. Dessa forma, no Brasil será considerado exploração toda e qualquer forma a contratação direta ou indireta de menor de 14 anos em atividade com fim econômico, caso o projeto seja promulgado.

Em ambos os países (Brasil e Paraguai), o trabalho infantil informal se destaca em razão das características da região de fronteira, com intenso comércio de mercadorias. Considera-se informal o trabalho infantil aquele realizado no setor informal, como atividades de rua, trabalho doméstico ou ainda na agricultura (OLIVEIRA apud ALBERTO, 2010). Ainda, o trabalho informal é conceituado como a forma de trabalho que não há regulamentação legal da atividade no país. Já o trabalho formal é aquele que segue as normas legais (COSTA, 2010).

A própria denominação de setor informal foi definida pela OIT para fomentar as políticas públicas para diminuir a desigualdade econômica nos países subdesenvolvidos, associado a pobreza e ao mercado de trabalho urbano não regulamentado (CONSERVA; ARAÚJO, 2009).

A condição para a prática do trabalho infantil é a mesma nos três países, com potenciais similares como turismo, intenso comércio e a pobreza. Crianças e adolescentes da Tríplice Fronteira são expostos a pobreza de seus países. No lado Argentino tem-se uma das regiões mais pobres do país. No Brasil a região possui índices de desenvolvimento abaixo da média, bem como no Paraguai que possui alta exclusão social (LINARES, 2005).

Na região da Tríplice Fronteira existe grande diferença socioeconômica entre os municípios. Com a diferença, crianças e adolescentes sentem diretamente as dificuldades desta realidade, e conseqüentemente passam a buscar um trabalho para contribuir na renda familiar, ou mesmo para sobreviver (LINARES, 2005). Com a necessidade de trabalhar, as atividades que passam a exercer são sempre atividades de risco, com máquinas, produtos perigosos, mercadorias ilegais, trabalho braçal, além do trabalho informal de rua.

Segundo o Gerente Regional do Ministério do Trabalho e Emprego de Foz do Iguaçu, Marcos Calixto, é difícil definir a quantidade de crianças e adolescentes na condição de trabalho infantil em razão da dificuldade em abordar o local no qual ocorre o trabalho infantil. Ainda, Calixto menciona que a abordagem rotineira é apenas para a busca do trabalho infantil formal, no qual a criança ou adolescente exerce a atividade sem os amparos legais para exercer o trabalho.

O trabalho infantil informal presente nas ruas, não é foco de combate pela dificuldade de ser identificado, pois muitos casos é uma atividade para sobrevivência, e não que efetivamente vise o lucro de determinada pessoa ou empresa. Atualmente, segundo Calixto, apenas seria possível mensurar os trabalhos infantis formais, mas o número não representa a realidade, já que se visa apenas o número de buscas realizadas a estabelecimentos, e não o de regularização da situação. Segundo o Ministério

Público do Trabalho, em 2010 somente no município de Foz do Iguaçu mais de 1.800 crianças encontravam-se em situações de trabalho degradante.

Os países que formam a Tríplice Fronteira possuem políticas individuais de combate ao trabalho infantil. Neste viés, busca-se por meio do combate à pobreza reduzir o trabalho infantil, já que a condição social é uma das causas do trabalho de crianças e adolescentes. A Argentina implementou o Programa Jefas y Jefas de Hogar Desempleados (ARGENTINA, 2002), por meio do Decreto 565/2002, desde o ano 2002 com o intuito de combater a pobreza por meio de auxílio financeiro aos chefes de família pobres. Com o benefício, pais de crianças e adolescentes com menos de 18 anos de idade recebe cerca de 150 pesos argentinos. Para receber a quantia é necessário que a família participe de capacitações profissionais como uma forma de contrapartida do programa social. Este tipo de benefício visa reduzir a pobreza, uma das principais causas do trabalho infantil. Neste sentido, o Programa Jefas y Jefas de Hogar Desempleados, busca o combate as causas do trabalho infantil argentino.

Outro programa de combate ao trabalho infantil é o Familias por la Inclusión Social. (ARGENTINA, 2006) Neste programa são beneficiárias crianças e adolescentes menores de 18 anos que não tenham o rendimento necessário para sobrevivência, e que não participe do Programa Jefas y Jefas de Hogar Desempleados, ou de outros programas sociais argentinos. A forma do benefício também é em pagamento de dinheiro, sendo cerca de 200 pesos argentinos por mês diretamente aos familiares responsáveis pela criança ou jovem. No âmbito da educação, existe na Argentina o Programa Nacional de Bolsas Estudiantis.

Com o programa, alunos de 13 a 19 anos de idade com baixa renda, e que estejam matriculados na rede de ensino passam a receber uma bolsa auxílio de 400 pesos argentinos por ano. O foco do programa é fazer com que crianças e adolescentes estejam mais integrados a escola, passando mais tempo envolvido com programas educacionais, e buscando uma capacitação profissional inicial.

Outro programa argentino é o Todos a Estudiar (ARGENTINA, 2004), sendo mais um programa nacional de inclusão educativa criado para dar resposta a problemática da evasão escolar de crianças e adolescentes da faixa de 11 a 18 anos de idade. O programa incentiva a volta do jovem a escola, e consequentemente deixando as ruas, a criminalidade e ainda o trabalho infantil.

Ainda na Argentina, outras políticas foram e são aplicadas ao combate do trabalho infantil, como o programa 1.000 Escuelas, concluído no ano de 2010, que visava dar maiores condições a população carente de receber educação adequada com a construção de mil escolas pelo país, e o Plan de Inclusion Educativa, da Direccion Nacional de Programas Compensatorios (ARGENTINA, 2006) do Ministerio de Educacion, Ciencia y Tecnologia de la Nacion.

Com tais políticas públicas, a forma de combate ao trabalho infantil adotado pela Argentina é voltada para a origem da problemática do trabalho infantil, com foco para a inclusão social, educacional

e combate à pobreza em todo território nacional, sem realizar políticas específicas para a tríplice fronteira, ou mesmo regiões fronteiriças.

O Paraguai tem como uma das políticas públicas voltadas ao combate do trabalho infantil o programa Red de Protección y Promoción Social. Este programa é coordenado pela Secretaria de Accion Social, direcionado para população de extrema pobreza, e tem como um dos pilares o subprograma Abrazos (UNESCO, 2005), que buscava inicialmente acolher 1.500 crianças e adolescentes, entre os anos de 2005 a 2007, na condição do trabalho infantil das ruas de todo o território paraguaio.

Segundo o site oficial da Secretaria Nacional de la Niñez y la Adolescencia, o Abrazo passou no ano de 2008 de um projeto temporário para um projeto permanente do Paraguai, sendo ainda declarado como um dos programas da Proposta de Políticas de Desenvolvimento Social do “Paraguay 2020”. Atualmente, o projeto visa erradicar o trabalho infantil formal e informal, e ainda garantir o acesso ao acolhido a programas sociais e de saúde.

Ainda segundo a Secretaria Nacional de la Niñez y la Adolescencia, SNNA, a próxima meta do programa Paraguai atualmente é atingir 7.700 meninos e meninas, nas piores formas de trabalho infantil. Há atualmente uma atuação conjunta entre alguns municípios paraguaios, entre eles Ciudad del Este, cidade que compõe a Tríplice Fronteira.

Outra política adotada pelo governo paraguaio desde 1996 é a participação do Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil – IPEC, segundo site oficial da OIT. O programa internacional busca realizar o resgate de crianças e adolescentes do trabalho infantil, e realizar a inserção na educação, e ainda apoiando na formação dos familiares das crianças e adolescentes resgatados.

Ainda no Paraguai, foi criado o programa Tekoporã (PARAGUAI, 2005), oriundo da Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza. O programa tem como objetivo contribuir financeiramente para famílias em situação de extrema pobreza das áreas urbanas e rurais paraguaias, facilitar o acesso à saúde, educação e segurança alimentar de crianças e adolescente (OIT, 2013).

Como contrapartida das famílias que participem do Tekoporã, há a exigência de que meninos e meninas menores de 18 anos de idade frequentem a rede escolar, e ainda compareçam periodicamente a postos de saúde para atendimento e acompanhamento do crescimento das crianças e jovens (OIT, 2013).

Em parceria com a Itaipu Binacional, tanto no Paraguai e quanto no Brasil existe o Programa de Iniciação e Incentivo ao Trabalho – PIIT (BINACIONAL, 1998). Tal programa tem como objetivo dar condições para adolescentes de 15 a 17 anos, de famílias carentes das cidades paraguaias e brasileira da Tríplice Fronteira, terem sua primeira experiência de trabalho, e conseqüentemente criar chances no mercado de trabalho.

Em síntese, as políticas públicas adotadas pelo Paraguai possuem um viés mais direcionado para o combate ao trabalho infantil de forma prática, oportunizando aos jovens alternativas ao trabalho infantil, bem como algumas iniciativas presentes na tríplice fronteira, como o PIIT da Itaipu Binacional.

No Brasil, segundo o site oficial do Ministério da Saúde, existe desde o ano de 1996 o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI direcionado ao combate do trabalho infantil. O programa funciona com a transferência de renda do governo federal para famílias de crianças e adolescentes com menos de 16 anos que estejam trabalhando precocemente, ou seja, sem as condições legais para trabalhar de forma legal.

O principal objetivo do programa é a erradicação das piores formas de trabalho infantil consideradas como insalubres, degradantes, penosas e perigosas. Para que haja o auxílio financeiro as famílias, exige-se da família que haja frequência escolar das crianças ou adolescentes. Em 2005, o PETI passou a ser integrado a outro programa assistencial brasileiro, o Bolsa Família. Essa integração ocorreu com o intuito de aprimorar a gestão da transferência de renda, já que ambos os programas são assistenciais, e de auxílio financeiro.

Atualmente, o PETI passa por uma reformulação com o objetivo de intensificar as ações de prevenção e erradicação do trabalho infantil, em razão do Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador do Governo Federal. Segundo a OIT, o Plano visa aprimorar as novas ações de combate ao trabalho infantil de forma conjunta, para eliminar o trabalho infantil e promover a proteção ao adolescente trabalhador (OIT, 2011).

No Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, segundo o site oficial do ministério, existe o Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Humano. O Projeto Agente Jovem promove ações socioeducativas a jovens de 15 a 17 anos, criando experiências práticas e de desenvolvimento social e de trabalho. O programa busca jovens fora do ambiente escolar, que participem de programas de erradicação do trabalho infantil, em situação de vulnerabilidade tanto pessoal quanto social.

Ainda, no Brasil, há o Programa Bolsa Família (BRASIL, 2004). Tal programa também é da linha de transferência de renda para famílias carentes, com a condição de que os filhos frequentem a escola como forma de contrapartida. Segundo o Portal Brasil do Governo Federal, o programa contribui diretamente para o combate do trabalho infantil, em razão da inclusão social e na assiduidade escolar em ensino integral. Deste modo, nota-se que as políticas públicas brasileiras de combate ao trabalho infantil à nível nacional permeiam-se entre os principais programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família e o PETI.

Com o enfoque em programas sociais, o Brasil visa com o combate indireto ao trabalho infantil, ou seja, com intuito de atingir a origem do trabalho infantil, e ainda realizar a inserção social da criança e adolescente, para que não volte a incorrer no mundo do trabalho de forma precoce. Em uma

perspectiva internacional, o Brasil integra programas junto com diversos outros países, sem ter diretamente um programa ou política em nível de governo federal voltado para a Tríplice Fronteira.

Atores locais e cooperação internacional

Para Sprandel (2006), a comunidade que vive em regiões de fronteira, e no exterior, espera a criação de uma instância governamental que diminua diferenças, e conduzam de modo específico para a característica da região. Com isso, a criação de políticas públicas comum iria de encontro a avanço regional fronteiriço com a existência de uma cooperação internacional local.

Constatamos que inexistem atuações políticas conjuntas entre Paraguai, Brasil, e Argentina no combate ao trabalho infantil. Existe apenas a atuação de cada um estritamente em seu território, sem qualquer comunicação ou contato internacional. Em entrevista, Marcos Calixto criticou a relação existente entre os países, e que poderia fortalecer o combate caso houvesse uma melhor relação, já que poderiam ser divididas informações chaves, e que complementasse a atuação de cada um, como o fluxo migratório de crianças na condição de trabalho infantil pela ponte internacional da amizade.

Os principais atores envolvidos, e que poderiam participar e contribuir para a cooperação internacional na proteção de crianças e adolescentes no Paraguai seria o Ministerio de Educación y Cultura e Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia, enquanto no Brasil destaca-se o Conselho Tutelar e o Ministério do Trabalho e Emprego, além do envolvimento das áreas de segurança pública, como polícias Militar e Federal.

Cada país possui sua própria estratégia de combate ao trabalho infantil, porém sem que haja uma estratégia internacional, tampouco voltada para a tríplice fronteira. Ainda, para Calixto, a criação de programas e políticas públicas em comum entre os Estados fronteiriços contribuiria para levantar o real número de jovens na condição do trabalho infantil, já que atualmente não se tem dados oficiais que reflitam as condições da tríplice fronteira.

Para esta pesquisa, tentou-se – sem sucesso – contatar instituições que atuam diretamente com a problemática: o Conselho Tutelar de Foz do Iguaçu e a Municipalidad de Ciudad del Este. A dificuldade em se obter os dados deu-se, em partes, pela diferente abordagem dada pelos países ao combate do trabalho infantil. No Brasil, por exemplo, a fiscalização tem como meta um número de estabelecimentos a ser vistoriado, e não um número de crianças a serem reinseridas na sociedade.

Diante de não se ter acesso ao Conselho Tutelar de Foz do Iguaçu, utilizou-se como fonte uma reportagem veiculada na Rede Paranaense de Comunicação – RPC, a qual o Conselheiro Tutelar Gabriel Rugoni Machado esclareceu que crianças e adolescentes flagrados em Foz do Iguaçu na condição de trabalho infantil, e que são de nacionalidade paraguaia ou argentina, apenas são conduzidos

pelo Conselho Tutelar para a Aduana ou Consulado do respectivo país, e realizado um termo de entrega da criança ou adolescente para autoridade competente do outro lado da fronteira. Como ocorre em diversas outras situações internacionais, a reciprocidade é aplicada quando um menor brasileiro é abordado por autoridades paraguaias ou argentinas.

No Brasil, o menor flagrado no trabalho infantil que não é de nacionalidade brasileira, deixa de participar da rede de proteção brasileira, e ainda não pode participar de programas nacionais brasileiros de combate ao trabalho infantil. Em vez de haver um apoio trinacional para o combate, há o aumento da resistência as atuações conjuntas, já que cada país passa a planejar e executar ações apenas em seu próprio território, sem haver a integração necessária entre os atores estatais.

Ainda segundo o conselheiro citado acima, comumente as crianças que são entregues para as autoridades internacionais retornam para a cidade de Foz do Iguaçu, e são flagrados novamente nas mesmas condições de trabalho infantil, sem que de fato o trabalho infantil seja combatido na sua origem.

Pontualmente ocorreram outras ações em conjunto, como no ano de 2015. A época, segundo o site oficial do governo federal do Brasil, durante uma semana órgãos se uniram para o combate ao trabalho infantil. Denominada de “Ação Conjunta de Fiscalização na Tríplice Fronteira”, foi uma ação piloto para que demais iniciativas do gênero acontecessem. Segundo o Ministro do Trabalho e Emprego Manoel Dias “A cooperação internacional é fundamental para que nós possamos, em uma ação integrada, combater e eliminar do nosso planeta essa situação problemática e que não pode continuar”.

Ainda em meados de 2015, a Organização Internacional do Trabalho uniu delegações dos países da tríplice fronteira para discutir a criação de um Conselho Trinacional, com capacidade de identificar políticas públicas para proteção de crianças e adolescentes dos três países, e integrar a rede de proteção já existentes dos países.

Para o representante da OIT no Brasil Erick Ferraz, durante o encontro, “O trabalho em conjunto e o compartilhamento de informações e boas práticas nas regiões de fronteira do Mercosul são de importância fundamental para maximizar esforços no combate ao trabalho infantil”. Em janeiro de 2017, houve uma iniciativa do Conselho Tutelar de Foz do Iguaçu no intuito de envolver as entidades da tríplice fronteira para debater a criação de uma rede de atendimento a crianças e adolescentes na condição de trabalho infantil.

No encontro realizado, participaram Guarda Municipal de Foz do Iguaçu, Rede Integral de Proteção à Criança e ao Adolescente – Rede PROTEGER, Assistência Social de Foz do Iguaçu, e Consulado Paraguai. Buscou-se pelas entidades, a criação de um protocolo oficial entre Brasil, Paraguai, e Argentina para o combate à exploração do trabalho infantil. Tal iniciativa é fundamental para a criação de políticas internacionais, ainda que especificamente na região trinacional.

Aparenta-se ter na região um interesse na criação de atuações conjuntas de combate ao trabalho infantil, mas para Roseméri Simon Bernardi, ocorre que:

É inquestionável que na região da tríplice fronteira não são respeitadas as normas nacionais e internacionais de proteção às crianças e adolescentes. O desafio é promover um Estado de direitos, sem fronteiras, através do respeito aos Direitos Humanos. (...) No entanto, promover a proteção dos direitos da criança e do adolescente na região da tríplice fronteira, além de promover uma mudança de patamar evolutivo para a região, significa fortalecer a cooperação e integração de Brasil, Paraguai e Argentina com ações concretas no âmbito do Mercosul. (2011, p 37).

A cooperação e integração passa a ter papel fundamental não apenas no combate ao trabalho infantil, mas em todas as formas de violência a crianças e adolescentes. Para isso é necessário diálogo entre os atores brasileiros, paraguaios e argentinos em diversas frentes, incluindo a temática do trabalho infantil. Diversos são os atores internacionais que podem ser envolvidos, como a própria Itaipu Binacional, empresa brasileira e paraguaia de produção de energia, que tem como uma de suas missões ações sociais voltadas para o desenvolvimento da tríplice fronteira.

Em agosto de 2017 a Itaipu Binacional promoveu em Foz do Iguaçu um encontro entre as autoridades dos três países para firmar um acordo de cooperação para desenvolver ações conjuntas de proteção a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social. O documento firmado entre os três países destaca a criação de estratégias e mecanismos para atuação conjunta, envolvendo governos municipais, estaduais e poder judiciário de todos os países.

Para a Itaipu Binacional, segundo o gerente da Divisão de Gestão de Responsabilidade Social da Itaipu, este tipo de iniciativa é fundamental para troca de informações, além de poder realizar avaliações nas ações desenvolvidas pelos municípios limítrofes. Segundo Teixeira (2002), além dos atores estatais, existem diversas ONGs e organizações que poderia contribuir para elaboração de políticas públicas, ou mesmo servir como referência para que os estados se organizem e possam aplicar inovações em diversas áreas, como o próprio combate ao trabalho infantil.

Conclusão

O objetivo proposto para esta análise foi o de explorar a problemática do trabalho infantil e identificar a existência de cooperação internacional no enfrentamento do problema. Identificamos a ausência de cooperação internacional em nível local entre Brasil, Paraguai e Argentina. Atualmente inexistente uma política pública comum voltada para a Tríplice Fronteira no enfrentamento e combate à exploração do trabalho infantil. Além disso, o trabalho infantil é um problema recorrente e com dificuldades incomuns quando comparado a partes distantes da fronteira territorial. A inexistência de controle migratório em um intenso fluxo diário na fronteira Brasil-Paraguai, a disparidade social nos municípios da região e a falta de envolvimento de atores estatais a nível internacional são apenas algumas das dificuldades encontradas para o efetivo combate ao trabalho infantil.

As políticas públicas que impactam no trabalho infantil em sua maioria foram criadas por cada país, com abordagens similares em algumas condições, mas com limitações de território em razão da soberania de cada estado. Formalmente, notou-se que a Argentina busca combater as causas do trabalho infantil, realizando a inclusão das crianças e adolescentes em escolas, e com programas sociais, ou mesmo realizando políticas assistenciais com pagamento de dinheiro as famílias. Já o Paraguai tem como forma de combate à exploração realizar a recolocação das crianças e adolescente em meios legais de trabalho, contribuindo para formação social e educacional. O Brasil, por sua vez, está voltado para o combate das causas da exploração do trabalho infantil, com políticas públicas direcionadas a inserção social das crianças e jovens, buscando evitar que elas tenham a necessidade de começar a trabalhar muito cedo, enquanto seria natural estarem estudando, brincando, e realizando atividades compatíveis a sua idade, distante ainda do mercado de trabalho.

Seria desejável a atuação conjunta dos Estados, especialmente do Brasil e do Paraguai, no enfrentamento à problemática que lhes é comum. Uma saída – sugerida inclusive por autoridades mencionadas – poderia ser a criação de uma rede de proteção com alcance internacional. Esse tipo de programa poderia contribuir para que houvesse o alinhamento entre os principais atores dos países de modo que o combate ao trabalho infantil pudesse ser compreendido como uma problemática da Tríplice Fronteira e com medidas práticas integrada e compartilhada entre os órgãos de fiscalização. Para aqueles que vivem diretamente lidando com a realidade da exploração, a cooperação internacional local dos países seria fundamental para ter-se dados concretos, e que permitiriam traçarem metas conjuntas de atuação e fiscalização.

Referências

- ADOLESCENCIA, Secretaría Nacional de La Niñez Y. La . Abrazo. Disponível em: <<http://www.snaa.gov.py/pagina/229-abrazo.html>>. Acesso em: 19 ago. 2017.
- ALBERTO, Maria de Fátima Pereira et al. O trabalho infantil na rua. *Cadernos de Psicologia Social do Trabalho*, v. 13, n. 1, p. 59-71, 2010.
- AMARAL, Arthur Bernardes. A Guerra ao Terror e a Tríplice Fronteira na agenda de segurança dos Estados Unidos. Rio de Janeiro. PUC-RJ, 2008.
- ARGENTINA. Decreto n. 565/2002, de 04 de abr. de 2002. PROGRAMA JEFES DE HO-GAR. Argentina, p. 1-7, abr. 2002. Disponível em: <<http://docs.argentina.justia.com/federales/decretos/decreto-n-565-2002-apr-4-2002.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2017.
- ARGENTINA. Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente. Ministerio de Educación y Deportes. Todos a Estudiar, 2004. Disponível em: <http://www.me.gov.ar/curriform/egb3_estudiar.html>. Acesso em: 03 ago. 2017
- ARGENTINA. Observatorio de trabajo infantil y adolescente. Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social. Programa Familias por la Inclusión Social. 2006. Disponível em: <<http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/otia/politicas/verPolitica.asp?id=39>>. Acesso em: 12 ago. 2017.
- BARRETTO, Margarita; BURGOS, Raúl; FRENKEL, David. Turismo, políticas públicas e relações internacionais. Papirus Editora, 2003.
- BERNARDI, Roseméri Simon. Exploração do Trabalho de Crianças e Adolescentes: O desafio da efetividade dos direitos humanos na Tríplice Fronteira entre Brasil, Paraguai E Argentina. *Revista Videre da Faculdade de Direito & Relações Internacionais da UFGD*, v. 2, n. 4, p. 165-182, 2011.
- BINACIONAL, ITAIPU . Programa de iniciação e incentivo ao trabalho. 1998. Disponível em: <<https://www.itaipu.gov.br/recursoshumanos/programa-de-iniciacao-e-incentivo-ao-trabalho>>. Acesso em: 03 ago. 2017.
- BINACIONAL, ITAIPU. Autoridades da região assinam acordo de proteção aos direitos das crianças e adolescentes. Disponível em: <[https://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/noticia/autoridades-da-regiao-assinam-acordo-de-protecao-aos-direitos-das-criancas->](https://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/noticia/autoridades-da-regiao-assinam-acordo-de-protecao-aos-direitos-das-criancas-)>. Acesso em: 29 ago. 2017.
- BRASIL, Portal. Fiscalização contra trabalho infantil envolve três países da Tríplice Fronteira. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/06/fiscalizacao-contra-trabalho-infantil-envolve-tres-paises>>. Acesso em: 15 ago. 2017.
- BRASIL, Portal. Governo Federal. OIT: Bolsa Família ajuda a combater trabalho infantil. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/06/oit-bolsa-familia-ajuda-a-combater-trabalho-infantil>>. Acesso em: 21 jul. 2017.
- BRASIL. Decreto n. 5.209, de 17 de set. de 2004. Regulamenta a Lei no 10.836. Programa Bolsa Família. set. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 02 set. 2017.
- CAVALCANTE, Sandra Regina. Trabalho Infantil Artístico: Do Deslumbramento à Ilegalidade. p. 139. São Paulo: LTr, 2011
- COSTA, Márcia da Silva. Trabalho informal: um problema estrutural básico no entendimento das desigualdades na sociedade brasileira. *Caderno Crh*, v. 23, n. 58, 2010.

DE SOUSA CONSERVA, Marinalva; DA SILVA ARAÚJO, Anísio José. INFORMALIDADE E PRECARIZAÇÃO NOS MUNDOS DO TRABALHO. *Teoria Política & Social*, v. 1, n. 1, 2009.

DIRECCIÓN NACIONAL DE GESTIÓN CURRICULAR Y FORMACIÓN DOCENTE. Ministerio de Educación y Deportes. EGB 3 y Educación Polimodal (2004-2007) . Disponível em: <http://www.me.gov.ar/curriform/egb3_estudiar_pres.html>. Acesso em: 13 ago. 2017.

ENCUESTA NACIONAL DE ACTIVIDADES DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES 2011: Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay / Organización Internacional del Trabajo, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) del Paraguay, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). - Asunción: OIT, 2013, página 143.

GOBERNACIÓN DE ALTO PARANA. República del Paraguay. Ciudad del Este. Disponível em: <<http://www.altoparana.gov.py/v0/index.php/ciudad-del-este>>. Acesso em: 17 jul. 2017.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. CIDADES@. 2014. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=4108304>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

ILO (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION). Every child counts: new global estimates on child labour. Genebra: ILO, 2002. 51p.

Intituto Provincial de Estadística y Censos. Población IPEC. 2010. Disponível em: <<http://www.ipecmisiones.org/censo-2010>>. Acesso em: 17 jul. 2017.

KLEINKE, Maria de Lourdes Urban et al. O paraíso dos outros. *Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD*, n. 88, p. 23-36, 2011.

LINARES, Angela Gabriela Espínola et al. Situação das crianças e dos adolescentes na tríplice fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai: Desafios e Recomendações. In: Situação das crianças e dos adolescentes na tríplice fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai: Desafios e Recomendações. UNICEF, 2005.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. Foz do Iguaçu deve adequar políticas públicas de combate ao trabalho infantil após ação do MPT-PR. Disponível em: <<http://www.prt9.mpt.mp.br/informe-se/noticias-do-mpt-pr/48-noticias-ptm-foz-do-iguacu/748-foz-do-iguacu-deve-adequar-politicas-publicas-de-combate-ao-trabalho-infantil-apos-acao-do-mpt-pr>>. Acesso em: 08 ago. 2017.

OIT Brasil. Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador. Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador / Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil. – 2. ed. – Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2011. pg 6.

OIT, Organización Internacional Del Trabajo. El Programa IPEC, 2017. Disponível em: <<http://www.ilo.org/ipec/programme/lang-es/index.htm>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

OIT, Organización Internacional Del Trabajo. Trabajo infantil em Argentina, 2013 Disponível em: <<http://www.ilo.org/buenosaires/temas/trabajo-infantil/lang-es/index.htm>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

OLIVEIRA, F. (1990). O informal revisitado: Brasil e grandes regiões nos anos 80. Relatório Final. São Paulo: CEBRAP.

ONU, Organização das Nações Unidas. ONU apoia criação de conselho regional na tríplice fronteira do Mercosul para combater o trabalho infantil. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-apoia-criacao-de-conselho-regional-na-triplice-fronteira-do-mercosul-para-combater-o-trabalho-infantil/>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

RABOSSI, Fernando. Nas ruas de Ciudad del Este: vidas e vendas num mercado de fronteira. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004.

RABOSSI, Fernando. Árabes e muçulmanos em Foz do Iguaçu e Ciudad del Este: notas para uma reinterpretação. Giralda Seyferth et al, p. 287-312, 2007.

RABOSSI, Fernando. Como pensamos a Tríplice Fronteira? In: BÉLIVEAU, V. G.; MACAGNO, L.; MONTENEGRO, S. (orgs.). A Tríplice Fronteira: espaços nacionais e dinâmicas locais. Curitiba: EDUFPR, 2011, p. 39-62.

RPC, Rede Paranaense de Comunicação. A exploração do trabalho infantil na fronteira está acima da média do país. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/paranativ-2edicao/videos/t/edicoes/v/a-exploracao-do-trabalho-infantil-na-fronteira-esta-acima-da-media-do-pais/4230753/>>. Acesso em: 31 jul. 2017

RPC, Rede Paranaense de Comunicação. Ministério Público do Trabalho protocola ação cobrando combate ao trabalho infantil. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/paranativ-2edicao/videos/t/edicoes/v/ministerio-publico-do-trabalho-protocola-acao-cobrando-combate-ao-trabalho-infantil/4262968/>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

SILVA, Micael Alvino da. Breve história de Foz do Iguaçu. Epígrafe, 2014.

_____. Mundorama. "A Zona Franca e a visita do presidente do Paraguai ao Brasil". Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais. 2017 Disponível em: <<https://www.mundorama.net/?p=23890>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

PARAGUAI. Secretaría de Acción. Gobierno Nacional Social. Tekoporã. 2005. Disponível em: <<http://www.sas.gov.py/pagina/54-tekopor.html>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. 2006.

SPRANDEL, Marcia Anita. Brasileiros na fronteira com o Paraguai. Estudos avançados, v. 20, n. 57, p. 137-156, 2006.

SUAS - SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sobre o Projeto Agente Jovem. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/suas/guia_protecao/servicos-especificos-de-protecao-social-basica/agente-jovem-1/sobre-o-projeto-agente-jovem>. Acesso em: 24 jul. 2017.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Salvador: AATR, 2002.

UNESCO. SIPI - Sistema de información sobre la primera infancia en América Latina. 2005. Programa "Abrazo". Disponível em: <<http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/politicas/370/programa-abrazo>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

VARGAS, Fábio Aristimunho. Formação das fronteiras latino-americanas / Fábio Aristimunho Vargas. – Brasília. p. 44. FUNAG, 2017.

VIEIRA, Marcia Guedes. Políticas globais e contextos locais: uma análise a partir do estudo comparado sobre a implementação do Programa Internacional para Eliminação do Trabalho Infantil da OIT no Brasil e no Paraguai. 2014.

DESCONTINUIDADES NA POLÍTICA EXTERNA DE DIREITOS HUMANOS BRASILEIRA PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

Ronaldo Silva

RESUMO

Este trabalho apresenta o desenvolvimento da matéria de Direitos Humanos na Política Externa Brasileira no período da pós-redemocratização. Observa-se que o processo de redemocratização, legitimado com a adoção da Constituição Federal de 1988, consagra a República Federativa do Brasil enquanto Estado democrático de direito, conferindo aos Direitos Humanos a condição de princípios que regem a diplomacia brasileira em suas Relações Internacionais. Em conformidade com o texto constitucional, o Brasil, nos últimos anos, ganhou posição de destaque no desenvolvimento de ações políticas que reafirmam o seu compromisso com os Direitos Humanos para com a sua população e em suas relações exteriores. Verifica-se, por outro lado, que o protagonismo da política externa brasileira na promoção e proteção dos Direitos Humanos no sistema internacional consagrou-se a partir do desenvolvimento do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), formulado em 1996, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, tendo continuidade e ampliação durante os governos Lula e Dilma. Este trabalho tem como foco a descrição em torno das transformações, com base em compromissos relacionados aos Direitos Humanos (DH), na Política Externa brasileira (PEB) pós-redemocratização, marcada pela posse de José Sarney até o governo de Dilma Rousseff.

Introdução

Esta pesquisa apresenta como a matéria de Direitos Humanos (DH) foi operacionalizada na Política Externa Brasileira (PEB) no período da pós-redemocratização. Propomos, por meio de uma abordagem descritiva, compreender as transformações relacionadas aos Direitos Humanos na PEB ao longo de sua história recente na democratização do Estado brasileiro. A Carta Magna de 1988, marco jurídico-político de redemocratização do Estado brasileiro, instituiu a República Federativa do Brasil como Estado democrático de direito, face à prevalência de dispositivos referentes a fundamentos, princípios e objetivos que garantem a proteção aos Direitos Humanos nos planos interno e externo.

O Estado brasileiro, em suas relações exteriores, passou a se reger pela prevalência e defesa dos Direitos Humanos, enquanto princípio reconhecido constitucionalmente por meio do seu Artigo. 4º,

II.¹ Não obstante per se a importância e a influência dos movimentos sociais e das organizações de Direitos Humanos na definição de agendas relacionadas ao tema, trabalhamos com a perspectiva de que, em compatibilidade com o próprio texto constitucional, a política externa é de competência primária do Poder Executivo (art. 84, VII, VIII, XIV, XIX e XX) - embora também esteja submetida à participação e ao controle dos poderes Legislativo (art. 49, I, II e X; art. 50, parágrafo 1º) e Judiciário (art. 102, I e art. 5, XXXV da CF) - razão pela qual enfocamos nossa observação nos processos institucionais, sobretudo em relação ao papel desempenhado pelo Poder Executivo nacional na adoção de instrumentos e mecanismos voltados à concretização dos Direitos Humanos.

Para tanto, o presente trabalho parte da hipótese que há uma descontinuidade na promoção da matéria de Direitos Humanos na Política Externa Brasileira (PEB), haja vista as diferentes práticas e ações aplicadas pós-ditadura militar (1985) no desenvolvimento dos Direitos Humanos na política doméstica e na postura adotada a partir de 2003 com o governo Lula. Ao longo do trabalho, evidenciou-se, por meio de uma descrição da construção da matéria de Direitos Humanos na PEB em seu legado histórico, um redirecionamento de atuação nas diretrizes e práticas já aplicada do Estado brasileiros aos Direitos Humanos, o que, por sua vez, revelou-nos modulações de interesses no desenvolvimento da matéria de Direitos Humanos na PEB.

Por fim, este trabalho está dividido por uma análise de períodos presidenciais, iniciando pelo governo de José Sarney (1985-1990) e passando por Fernando Collor de Mello (1990-1992), por Itamar Franco (1992-1995), por Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), por Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) e finalizando com Dilma Vana Rousseff (2011-2016).

Governo José Sarney (1985-1990)

Após um longo período de vinte e um anos de regime militar, de 1964 a 1985, orientado pela Guerra Fria, o processo de redemocratização brasileiro iniciou-se conduzido pela máxima dos militares segundo a qual a redemocratização seria lenta e gradual. A própria forma como os mandatários civis chegaram ao poder é reveladora desse processo. Tancredo Neves e José Sarney (que assumiu a presidência devido à morte do primeiro), foram eleitos pelo Congresso Nacional brasileiro, portanto, numa eleição indireta, em meio a acordos envolvendo os militares, o empresariado e a classe política.

¹ Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1988: Título I – Dos princípios Fundamentais - (...) 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 (BRASIL, 1988).

Ao mesmo tempo que amplos setores sociais clamavam por mudanças fundamentais em questões relacionadas aos Direitos Humanos, a ditadura militar deflagrou o “autoritarismo, além da restrição e do cerceamento das liberdades políticas até então vigentes, (...) caracteriza (do) por violenta repressão a qualquer tipo de manifestação que acusasse sua natureza ditatorial ou contestasse sua legitimidade” (CORTÊS, 2010, p.19), estendendo-se inclusive ao processo de transição para a democracia. Ainda nas palavras de Cortês (2010, p.19) somente a partir de 1970, esse “regime decide realizar uma abertura ‘lenta, gradual e segura’, de um redirecionamento a uma retomada dos compromissos com o tema dos Direitos Humanos”.

A esse propósito, considere-se o que diz Cançado Trindade a respeito das vicissitudes e desvios do regime militar, em foros internacionais, em matéria de Direitos Humanos:

As vicissitudes e desvios do regime militar se fizeram refletir em outras declarações, por vezes contraditórias, nos foros internacionais em matéria de Direitos Humanos. Assim, se por um lado o embaixador do Brasil (C. Calero Rodriguez) afirmou com clareza, como Presidente da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (370 Sessão, fevereiro-março de 1981), as obrigações internacionais de cada Estado vis-à-vis todas as pessoas sob sua jurisdição, por outro lado em outras ocasiões a Delegação do Brasil insistiu na sua "posição tradicional" de que a observância dos Direitos Humanos constituía "responsabilidade principal" (Assembleia Geral da OEA, I Comissão, junho de 1976) ou "responsabilidade exclusiva" (Assembleia Geral da OEA, I Comissão, Julho de 1978) do governo de cada país. O governo brasileiro algumas vezes assumiu uma posição extremamente defensiva ou resistente: em sessão plenária e na I Comissão da Assembleia Geral da OEA de 1978 (01 de Julho), o representante do Brasil (Sr. Silveira), invocando o princípio da não-intervenção, afirmou que considerava "as relações entre o Estado e seus nacionais como da exclusiva responsabilidade de cada país", pelo que se opunha o Brasil "às formas de ação internacional, no campo dos Direitos Humanos, que revistam características do processo investigatório ou judiciário, salvo em situações que constituam ameaça à paz e à segurança internacionais". Afastara-se o governo do melhor e mais lúcido pensamento brasileiro sobre a matéria. Na Assembleia Geral da OEA no ano seguinte (sessão plenária de 31/10/1979), voltou a invocar o princípio da "não-intervenção nos assuntos internos" dos Estados em relação ao trabalho da Comissão Interamericana de Direitos Humanos; no ano seguinte, reiterou a Delegação do Brasil "sua tradicional e conhecida posição de não favorecer relatórios específicos que singularizem países-membros" (CANÇADO TRINDADE, 2000, p. 58).

Durante a ditadura militar, o Estado brasileiro estabeleceu objetivos realistas de autoproteção de seus interesses nas relações exteriores, por meio de um posicionamento tradicionalista de resistência à não-ingerência nas responsabilidades e/ou assuntos internos dos Estados. Todavia, diante das dificuldades de solucionar os problemas como a recessão interna, o desgaste econômico, a alta taxa inflacionária, a queda no PIB, o aumento da dívida externa e as vicissitudes nas dinâmicas político-partidárias, os objetivos políticos do país foram transformados com vistas a manter o equilíbrio e a

ordem política, econômica e social do Estado. Três acontecimentos em 1983 relacionados a essa conjuntura, a saber “o aumento da presença do grupo de Tancredo Neves dentro do PMDB; o quadro clínico do Presidente Figueiredo, (...) e o compromisso assumido entre si pelos chefes militares de que Figueiredo deveria ser sucedido por um civil” (CÔRTEZ, 2010, p.37-38), em conjunção com o processo de intensificação de diálogos com os militares a fim de garantir o exercício do governo, nos conduzem às percepções de José Sarney de que “o processo de redemocratização brasileiro se diferencia de todos os outros por fazer a transição com os militares e não contra os militares” (COSTA COUTO, 1998 apud CÔRTEZ, 2010, p.43), preceito determinante para a viabilidade da eleição de Tancredo Neves como presidente em 1985.

Apesar do importante alerta inicial sobre o processo de redemocratização brasileiro, convém considerar a mobilização da sociedade nacional com vistas às transformações em matéria de Direitos Humanos:

Em face das dificuldades em solucionar problemas internos, as forças de oposição da sociedade civil se beneficiaram do processo de abertura, fortalecendo-se mediante formas da organização, mobilização e articulação, que permitiram importantes conquistas sociais e políticas. A transição democrática, lenta e gradual, permitiu a formação de um controle civil sobre as forças militares. Exigiu ainda a elaboração de um novo código, que refizesse o pacto político - social. Este processo culminou, juridicamente, na promulgação de uma nova ordem Constitucional; Nascia assim a Constituição de outubro de 1988. A Carta de 1988 institucionaliza a instauração de um regime político democrático no Brasil. Introduz também indiscutível avanço na consolidação legislativa das garantias e direitos fundamentais e na proteção de setores vulneráveis da sociedade brasileira. A partir dela, os Direitos Humanos ganham relevo extraordinário, situando-se a Carta de 1988 como o documento mais abrangente e pormenorizado sobre os Direitos Humanos jamais adotados no Brasil (PIOVESAN, Flavia, 2008, p.22-24).

Considere-se, portanto, que, apesar das imposições colocadas pelos militares, pelo empresariado e pela classe política, como vimos afirmando, os movimentos político-sociais estiveram presentes em manifestações as mais variadas relacionadas à defesa da liberdade política e social, assim como para o reconhecimento e a consolidação das instituições democráticas. A partir da presença social no processo constituinte, a Carta Magna de 1988 introduziu um compromisso com o progresso do Estado brasileiro pelas garantias dos Direitos Humanos na agenda internacional. Diante das inclinações político-partidárias pautadas pela reorientação do sistema político, assim como das insurgências de movimentos sociais e culturais, fortalece-se a perspectiva de aproximação do Estado brasileiro com os espaços internacionais.

Diante dessa conjuntura, a partir de 1985, tendo como presidente José Sarney, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB (1985-1990), e face às dinâmicas internas de movimentos político-sociais e político-partidários, foi proposta adesão do Brasil aos tratados internacionais de

Direitos Humanos, por meio de um parecer do Consultor Jurídico do Itamaraty (A. A. Cançado Trindade):

Recordou o Consultor Jurídico do Itamaraty em seu parecer que, em diversas ocasiões, a partir dos anos quarenta, manifestara-se o Brasil em favor da proteção internacional dos Direitos Humanos, e teve participação ativa na fase legislativa de elaboração dos instrumentos internacionais de proteção (inclusive apresentando projetos); somente a partir dos anos sessenta afastara-se o Brasil de seu melhor pensamento e sua tradição jurídico-diplomática sobre a matéria, ao mudar sua posição anterior e assumir atitude que, se se adequou às vicissitudes do triste ciclo de autoritarismo, ao mesmo tempo, curvou-se ante argumentos que revelaram "desconhecimento da matéria" e se mostraram "desprovidos de fundamentação jurídica" (Cançado Trindade, 2000, p.98).

O parecer do então Consultor Jurídico Cançado Trindade condicionou a mudança dos paradigmas retrógrados do Estado brasileiro na adesão de Pactos Internacionais. Dessa maneira, o primeiro presidente eleito, em seu discurso em 1985, na abertura da XL sessão da Assembleia Geral da ONU, enfatizou o papel do Estado brasileiro e seu compromisso com os Direitos Humanos:

O Brasil acaba de sair de uma longa noite. (...) Os Direitos Humanos adquirem uma dimensão fundamental, estritamente ligada à própria prática da convivência e do pluralismo. O mundo que os idealizadores da Liga das Nações não puderam ver nascer, e cuja edificação ainda esperamos, é um mundo de respeito aos direitos da pessoa humana, que as Nações Unidas procuram promover através dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos é, sem dúvida, o mais importante documento firmado pelo homem na História contemporânea. E ele nasceu no berço das Nações Unidas. Com orgulho e confiança, trago a esta Assembléia a decisão de aderir aos Pactos Internacionais das Nações Unidas sobre Direitos Cíveis e Políticos, à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Com essas decisões, o povo brasileiro dá um passo na afirmação democrática do seu Estado e reitera, perante si mesmo e perante toda a Comunidade internacional, o compromisso solene com a Carta da ONU e com a promoção da dignidade humana² (SARNEY, XL Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU em 1985).

A partir do ano de 1985, com a adoção da Constituição Federal em 1988, o Estado brasileiro inicia uma transformação ao assumir seu compromisso político, social, cultural, econômico e jurídico com a sociedade brasileira. Dessa forma, a República Federativa do Brasil, enquanto Estado democrático de direito, nos termos do Artigo 1º da CF, tem como fundamentos "I – a soberania; II – a

² Discursos catalogados – CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/996-Brasil_nas_Nacoes_Unidas_1946-2006_O.pdf

cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político” (BRASIL, 1988).

Outrossim, o Artigo 2º da CF, estabelece como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil “I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988). Ademais, no Artigo 4º da Constituição Federal consagra os princípios que regem as Relações Internacionais do Estado brasileiro como sendo:

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 (BRASIL, 1988).

Ainda, em matéria constitucional, observe-se o Artigo 4º, II da CF, que atribui a prevalência dos Direitos Humanos como princípio de embasamento das Relações Internacionais do Estado brasileiro. Estes dispositivos revelam-se fundamentais a constituírem elementos de uma retomada progressista na construção, participação e desenvolvimento de uma agenda de Direitos Humanos à luz do Direito Internacional. Observa-se que,

toda a movimentação brasileira em torno dos Direitos Humanos, na órbita interna e nos foros multilaterais, refletiu-se, naturalmente, na atuação do Brasil na Comissão de Direitos Humanos, no período 1985-90. A relativa tranquilidade com que se consolidava o processo de redemocratização nacional permitia às delegações em Genebra assumirem gradativamente posturas mais assertivas. Passou, assim, o Brasil a intervir nos debates sobre o item da agenda concernente a violações de Direitos Humanos; deixou de votar regularmente contra resoluções sobre relatores para países específicos; apoiou mais claramente o estabelecimento de relatores temáticos, com mandato de escopo universal e, o que é mais significativo, esforçou-se por responder a todas as comunicações por eles enviadas sobre casos de violações de Direitos Humanos no país. (...) Manteve, contudo, resistências a idéias mais ousadas, como a proposta de criação de um Alto Comissário para os Direitos Humanos, cujas atividades, então pouco definidas, pareciam, à primeira vista, demasiado intervencionistas (ALVES, 1994, p. 94).

Não obstante, percebe-se que o governo de José Sarney (1985-1990) se manteve arraigado a princípios de autonomia no contexto da distensão bipolar do fim da Guerra Fria. Desde então, a

diplomacia posicionou-se na defesa, na proteção e na promoção dos Direitos Humanos à luz do Direito Internacional, buscando o estabelecimento de diálogos com os movimentos políticos e socioculturais, organizações internacionais e não-governamentais.

Dessa forma, cabe considerar que ainda durante o governo de José Sarney foi adotada a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986) e ratificada a “Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes (em 1989) e a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1989)” (NETO, 1999, p.360).

Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992)

A década de 1990 constituiu um período de grandes transformações globais, a partir do fim da divisão do mundo em dois grandes blocos econômicos, do desenvolvimento de uma maior interconexão da economia, da tecnologia, da comunicação, da ciência, dos movimentos sociais, políticos e culturais, das cadeias produtivas globais, das importações e exportações no mundo. Na medida em que o mundo passava por profundas transformações no processo de globalização, os Estados nacionais passaram por uma reorientação organizacional diante das novas demandas de modelos e ações de desenvolvimento político, social e econômico.

As consequências estruturais ainda recentes da I e II Guerras Mundiais arraigadas nas dinâmicas da bipolaridade da Guerra Fria que chegava ao fim, diante da instauração de políticas neoliberais na América Latina com vistas à promoção de um regionalismo e processos de integração no continente, imprimiam ao presidente Fernando Collor de Mello, do Partido da Reconstrução Nacional – PRN, a incumbência do fortalecimento democrático em torno dos Direitos Humanos na política externa.

Conforme observa-se, o ex-presidente Fernando Collor, em seu discurso na XVI Assembleia da ONU em 1990, discorreu nos seguintes termos sobre a importância da temática dos Direitos Humanos:

Sabemos quão dramáticos são os problemas de nosso país na área. Não os ocultamos, nem escondemos nossa determinação de enfrentá-los e resolvê-los. (...) Não poderia deixar de referir-me à importância que ganha em nossa pauta comum a temática dos Direitos Humanos. Com o alastramento dos ideais democráticos, será cada vez mais incisivo e abrangente o tratamento internacional dessa questão. O Brasil apoia essa tendência. Cremos mesmo que estamos às vésperas de um salto qualitativo a respeito. As afrontas aos Direitos Humanos devem ser denunciadas e combatidas com igual vigor, onde quer que ocorram³ (Collor à XVI Assembleia Geral da ONU em 1990).

³ Discursos catalogados – CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/996-Brasil_nas_Nacoes_Unidas_1946-2006_O.pdf

Observa-se que durante o governo de Fernando Collor, foram ratificados a

Convenção sobre os Direitos da Criança (1990), o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos (1992), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1992), a Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos (1992). Além disso, o Ministério da Justiça criou o Departamento de Assuntos da Cidadania, posteriormente transformado em Secretaria da Cidadania, com uma divisão de Direitos Humanos (NETO, 1999, p.360).

Ainda em 1990, foi adotada pela ONU a Convenção Internacional sobre Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, que entrou em vigor no ano de 2003, todavia, o Brasil ainda não é Estado signatário.

Governo Itamar Franco (1992-1995)

Itamar Franco, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB (1992-1995), chega à presidência após a crise política que levou ao impeachment de Fernando Collor, marcado por estratificações e rupturas de desfavorecimento econômico e político do Estado brasileiro no contexto doméstico e internacional. Diante da grave crise gerada entre 1990-92, o Brasil passava por um momento de instabilidade política e desequilíbrio macroeconômico.

Enquanto no plano interno impunham-se coalizações políticas, com as tentativas do presidente de superar a instabilidade doméstica político-econômica, no plano externo uma diplomacia presidencial ativa não se mostrou factível. Para Franco, restou a promoção de um governo de coalizações frente ao conservadorismo das diretrizes políticas anteriores. Assim, a política externa de Franco constituiu-se “sem rótulos enunciativos ou etiquetas marcantes, reafirmou o sentido universalista e autônomo na orientação de nossos negócios exteriores e ressaltou a busca pelo desenvolvimento como principal vetor” (BARRETO, 2010, p.07).

Outrossim, este período consagra a continuidade e o aprofundamento dos projetos de integração regional e sub-regional, conforme aponta Barreto (2010)

Com a consolidação do Mercosul, impulsionou-se o projeto da ALCSA, proposta em 1993. Diante do panorama mundial de concertações continentais, dentro da dualidade globalização versus regionalismo que caracteriza o seu contexto, a política externa praticada pelo Governo de Franco ficou marcada pela estreita aproximação com os vizinhos sul-americanos. Finalmente, no final de 1994, o Protocolo de Ouro Preto firmou a condição de união aduaneira entre os quatro países do bloco austral, mesmo que imperfeita pelas inúmeras exceções à tarifa externa comum. A grande nau da obra de agregação regional,

dessa forma, seguia de vento em popa, singrando os mares abertos da interdependência econômica global (BARRETO, 2010, p.07).

No que refere-se aos Direitos Humanos na Política Externa de Itamar Franco, o então Ministro de Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso, organizou, em 1993, seminários com organizações governamentais e não-governamentais para preparar uma agenda brasileira para a Conferência Mundial de Direitos Humanos, que se realizou em Viena⁴ em junho de 1993.

Posteriormente, o Brasil participou da elaboração e assinou a Declaração e o Programa de Ação de Viena (1993), que recomendava aos Estados e governos a formulação de programas nacionais para a proteção e promoção dos Direitos Humanos. Logo após a Conferência de Viena, o Ministério da Justiça convocou organizações da sociedade civil para elaborar uma Agenda Nacional de Direitos Humanos e propor medidas para desenvolver a cidadania e controlar a violência e a criminalidade. Dessas reuniões resultou o Programa Nacional de Cidadania e Combate à Violência (NETO, 1999, p.360-361).

Do mesmo modo, de 1992 a 1994, a Câmara dos Deputados,

instalou quatro comissões parlamentares de inquérito para investigar violações de Direitos Humanos: duas sobre violência rural, uma sobre violência contra a mulher e uma sobre exploração e prostituição infanto-juvenil. Em março de 1995, a Câmara dos Deputados instalou a Comissão de Direitos Humanos, uma comissão permanente para tratar de problemas de Direitos Humanos. Além disso, comissões permanentes de Direitos Humanos foram instaladas nas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais de vários Estados e capitais, incluindo o Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso do Sul, Acre, Amazonas, Ceará, Bahia, Pará, Pernambuco e Paraíba (NETO, 1999, p.361).

Registre-se que, durante a II Conferência Mundial de Direitos Humanos, em que esteve representado pelo Ministro da Justiça Maurício Correia, o governo brasileiro assumiu publicamente o compromisso de adotar um Plano Nacional de Direitos Humanos.

Verifica-se, ainda durante o governo de Itamar Franco, a adesão e ratificação dos Pactos de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos adotados pela Assembleia Geral da ONU em 1966, e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José), adotada pela OEA em 1969. Ademais, observa-se a busca pelo fortalecimento de um sistema democrático de proteção de Direitos Humanos e do desenvolvimento de políticas de bem-estar social, face aos desequilíbrios conjunturais que o Brasil passava.

⁴ Declaração e Programa de Ação de Viena. - Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declaracao-programa-acao-viena-1993>>. Acesso em 01 de julho de 2016.

Fernando Henrique Cardoso (1995-2003)

O governo de Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB (1995-2003), demarca uma grande transformação dos Direitos Humanos na agenda de Política Externa brasileira, fortalecida pelos princípios da democracia e participação cidadã. Os Direitos Humanos revelaram-se componente explícito na agenda política presidencial, reafirmando, assim, todo o engajamento e atuação do então Ministro de Relações Exteriores durante o governo de Itamar Franco. Assim,

Em seu primeiro ano de mandato, o Presidente escolheu a data simbólica do 7 de setembro, Dia da Independência, para reafirmar seu compromisso pessoal e o engajamento de seu governo "na luta sem trégua" pelos Direitos Humanos, pela igualdade, e contra todas as formas de discriminação. O Presidente disse que, no limiar do século XXI, a luta pela liberdade e pela democracia tem um nome específico: Direitos Humanos. Reconheceu "essa vontade do nosso povo, de não apenas falar de Direitos Humanos, mas de garantir a sua proteção", a "vontade imensa de participação", e a capacidade de organização da sociedade brasileira para defender a natureza, os Direitos Humanos, os direitos da mulher, o direito do consumidor, e para lutar contra a discriminação. O Presidente Fernando Henrique Cardoso recordou o papel especial do Brasil na Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena – na pessoa do Embaixador Gilberto Saboia, exercemos a Presidência do Comitê de Redação, que elaborou a Declaração e Programa de Ação de Viena (DPVA)- e decidiu que o Brasil seguiria a recomendação do Programa de Ação de Viena e adotaria um plano nacional de ação para os Direitos Humanos. No ano seguinte, também em data simbólica – dia comemorativo da Abolição da escravatura o Presidente lançou o Programa Nacional de Direitos Humanos. O programa, elaborado a partir de ampla consulta à sociedade, segue em suas linhas gerais as recomendações de Viena, e reforça o compromisso do Brasil com a implementação das metas da Conferência (BRANDÃO; PEREZ, s/n).

O governo Fernando Henrique Cardoso, ao reafirmar o fortalecimento e a defesa do Estado democrático de direito, comprometido com os tratados e os pactos internacionais de DH, como a recente Convenção de Viena (1993), lançou o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) que entrou em vigor em 1996. O referido programa estabeleceu uma orientação entre a política doméstica e a externa em matéria de Direitos Humanos.

Para que isso fosse possível, em 1996 Cardoso assumiu a presidência da 52ª Reunião da Comissão de Direitos Humanos da ONU, em que os Estados acordaram em elaborar planos e assumir ações práticas de promoção dos Direitos Humanos. Considere-se que o PNDH foi o primeiro Plano de Ação Nacional sobre Direitos Humanos na América Latina e o terceiro⁵ Plano elaborado no contexto

⁵ Em 1994, a Austrália foi a primeira nação do mundo a fornecer um Plano de Ação Nacional sobre Direitos Humanos. Austrália. 1994. National Action Plan. Manuscript. Disponível em: <<https://www.humanrights.gov.au/sites/default/files/document/page/nap94.pdf>>. Acesso 15 de julho de 2015. Após a Austrália, houve a criação do Plano Nacional de Direitos Humanos por parte da Letônia e da Malawi em 1995 e pelo Brasil e

global. Este Programa revela uma importante ferramenta de institucionalização democrática de ações político-sociais e culturais a pensar a política externa como política pública. Para tanto,

O objetivo do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), elaborado pelo Ministério da Justiça em conjunto com diversas organizações da sociedade civil, é, identificando os principais obstáculos à promoção e proteção dos Direitos Humanos no Brasil, eleger prioridades e apresentar propostas concretas de caráter administrativo, legislativo e político-cultural que busquem equacionar os mais graves problemas que hoje impossibilitam ou dificultam a sua plena realização. O PNDH é resultante de um longo e muitas vezes penoso processo de democratização da Sociedade e do Estado brasileiro (Decreto 1.904/96 – I PNDH).

Posteriormente, o Programa Nacional de Direitos Humanos recebeu sua primeira atualização, considerando as necessidades de ajustes diante das pressões sociais nessa seara. Assim, este Programa receberá outras duas versões, a primeira durante o governo Cardoso (PNDH II), e o PNDH III, durante o governo Lula.

Por fim, em síntese, a política externa no governo de Cardoso constituiu-se em torno de três linhas ao longo dos anos 1990:

a afirmação da dinâmica democrática brasileira e de seus desdobramentos no plano internacional (e vice-versa, ou seja, a influência do contexto externo sobre o processo político local); a tentativa de inserção competitiva do Brasil na economia mundial por meio da assimilação da lógica do livre mercado como elemento propulsor do desenvolvimento nacional; e a reiteração da compatibilidade entre os valores esposados pelos brasileiros e os pressupostos de uma ética cosmopolita relacionada ao respeito aos Direitos Humanos, à preservação do meio ambiente, o combate ao crime transnacional, entre outros (ALSINA JR, 2003, p.55).

Considere-se também que,

Poder-se-iam resumir as três linhas mencionadas em conceitos-síntese, que seriam os seguintes: Democracia, Mercado e Direitos Humanos (a divisão mencionada justifica-se na medida em que se possui como objetivo representar as esferas política, econômica e valorativa respectivamente). É evidente que esses conceitos, por sua generalidade, não explicam nem abarcam todas as dimensões da política externa. São úteis, contudo, para delinear o sentido geral das políticas adotadas (ALSINA JR, 2003, p.55).

Diante desse contexto, evidencia-se uma promoção ativa dos Direitos Humanos na Política Externa a partir de Cardoso. Essa promoção não se expressa em ratificações de tratados, mas na implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos, com o desenvolvimento de ações domésticas e o seu fortalecimento e a sua popularização temática. O legado histórico-diplomático da política externa brasileira no governo de Cardoso, repousou no compromisso com os valores universais dos Direitos Humanos quanto às grandes transformações do mundo no pós-Guerra Fria. Neste contexto, impôs um reajuste nos interesses brasileiros de Estado face às grandes tendências da globalização, principalmente diante das concepções liberais instauradas.

Luiz Inácio Lula Da Silva (2003-2011)

Com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores – PT (2003-2011), popularmente conhecido como Lula, à presidência da república “o Brasil desenvolveu uma diplomacia independente, sem subserviências e respeitosa de seus vizinhos e parceiros. Uma diplomacia inovadora, mas que não se afasta dos valores fundamentais da nação brasileira – a paz, o pluralismo, a tolerância e a solidariedade” (AMORIM, 2010, s/n).

Este período consagrou um novo ciclo de transformação sistêmica da matéria de Direitos Humanos na Política Externa Brasileira, resultante de uma força de engajamento dos Partidos dos Trabalhadores acumulada ao longo da sua resistência história à ditadura face à redemocratização do Estado brasileiro na década de 1990. Lula amplificou suas diretrizes de política doméstica social na matéria de direitos humanos em sua política externa, recebendo o “apoio popular como nenhum outro governo conseguiu (80% de apoio e apenas 8% de rejeição no sexto ano de seu governo, enquanto seu antecessor possuía apenas 18% de apoio) (SADER, 2010, p.69)”, inaugurando um momento de inflexão (MILANI, 2012) do Estado brasileiro face o seu discurso à nova postura prática governamental, delineando linhas de rupturas de Estado e Governo na medida em que evidenciava as diferenças às posições políticas anteriores.

Por meio de uma política externa “ativa e altiva”, assim chamada por seu embaixador Celso Amorim, o Estado brasileiro durante a chamada Era Lula, buscou aumentar o seu protagonismo no cenário internacional face à popularidade e carisma do presidente, criando e desenvolvendo oportunidades de atuação em diversos foros e negociações internacionais já iniciada no governo anterior, “na busca de uma ativa coordenação política com atores relevantes da política mundial, geralmente parceiros independentes no mundo em desenvolvimento, com destaque para a Índia, a África do Sul e a China, ademais dos países vizinhos da América do Sul” (ALMEIDA, 2004, 162-163).

Ainda de acordo com Almeida (2004, p.165), a política externa brasileira em suas linhas de contraste com o governo anterior de ponto de vista de conteúdo do governo Lula, apresentou uma

postura mais assertiva em sua política de aspecto essencialmente crítico, com um maior empenho na reafirmação das posições tradicionais brasileira a reforçar as capacidades de “intervenção” do Brasil no mundo, por meio de uma defesa ativa do multilateralismo em um maior equilíbrio nas relações internacionais.

Outrossim, Lula, diante uma atuação pragmática buscou o fortalecimento e a democratização do Estado brasileiro na promoção da matéria de Direitos Humanos, principalmente no que se refere aos direitos econômicos, sociais e culturais e ao direito ao desenvolvimento no contexto global. Todavia, a postura de fortalecimento dos diferentes temas dos direitos humanos na matéria de política externa brasileira não prevaleceram em algumas ocasiões, ora por seu pragmatismo, ora por seus interesses desenvolvimentista, ora por suas práticas apenas discursivas e/ou institucionalista.

Diante diferentes meios de compreensões, seja pragmática, desenvolvimentista, discursiva e/ou institucionalista, Lula redesenhou a posição da matéria de Direitos Humanos na PEB em uma inflexão (MILANI, 2012) de interesses, por modelos e/ou boas práticas de atuação, do Estado e não de governo, e por meio de uma diversificação de atuação diante distintos parceiros em uma política estratégia de Soft Power. Lula passou a demarcar uma presença ambivalente seja na defesa e intervenção de espaços e foros para a atuação brasileira e de outros Estados, mas também como o representante ‘destes’ Estados considerados à margem dos espaços de atuação em organismos e foros internacionais frente os seus interesses.

Se considerarmos os distintos pontos de inflexões em análise (pragmática, desenvolvimentista, discursiva e/ou institucionalista) para a PEB no governo Lula, conforme Carlos Milani (2012), há três ordens de fatores que nos ajudam a compreender as linhas de rupturas e/ou mudanças de posicionamento sistêmica das prioridades da matéria de direitos humanos na PEB no Governo Lula.

A primeira ordem de fatores que nos ajudaria a interpretar tais mudanças diz respeito à securitização das agendas da política internacional após o 11 de Setembro e à evolução da doutrina de segurança norte-americana. (...) A segunda ordem de fatores que influenciam os posicionamentos da política externa brasileira no campo dos direitos humanos concerne às próprias mudanças no regime internacional de direitos humanos, que intensifica com a transnacionalização das ações coletivas organizadas pela sociedade civil e o processo de judicialização da política externa. (...) Em terceiro lugar, as demandas de atores não governamentais domésticos (Comissão de Justiça e Paz, Caritas etc.) e a política burocrática instaurada entre o Itamaraty, a Presidência da República, o Ministério da Justiça, as diferentes secretarias especiais (sobretudo a Secretaria Especial de Direitos Humanos) e o Congresso ampliam as zonas de conflitualidade, enriquecem o próprio processo de redemocratização do Estado, além de engendrar novos arranjos institucionais mais abertos ao debate contraditório, a exemplo do Comitê Brasileiro de Política Externa e Direitos Humanos. (MILANI, 2012, p. 57-63).

Conquanto as inflexões da matéria de direitos humanos na PEB ocorreram, as modulações estruturais foram visíveis rapidamente na reestruturação doméstica institucional conforme apontado acima, como a transformação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, criada em 2002, no âmbito do Ministério da Justiça, ainda durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, em Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Na criação da Secretaria Especial de Direitos Humanos e o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; o programa Bolsa-Família; o Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC; o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos – PNEDH.

A Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, vinculada ao Ministério da Justiça, criada no Governo Fernando Henrique Cardoso em 1997, foi substituída pela Secretaria de Direitos da Cidadania. O governo Lula foi marcado por transformações estruturais referentes à promoção doméstica dos Direitos Humanos, principalmente com a criação de espaços e diálogos por meio da abertura de participação social. Durante os oito anos do governo Lula foram realizadas 12 conferências nacionais, de caráter deliberativo, pela Secretaria de Direitos Humanos; Ademais,

foram realizadas 73 conferências nacionais, algumas inéditas, nas quais foram discutidos temas fundamentais para o desenvolvimento do país, como segurança alimentar, educação, saúde, habitação, igualdade racial, Direitos Humanos, direitos da mulher, juventude, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, idosos, LGBT, meio ambiente e segurança pública, refletindo um amplo debate democrático sobre as políticas públicas nessas áreas (BRASIL, 2010, p.35).

Todos os temas e/ou áreas elencados acima revelam de forma ambígua as diretrizes de promoção, defesa e compromisso doméstico perante o Direito Internacional dos Direitos Humanos, ora conforme os interesses nacionais, ora na reafirmação da defesa das boas práticas de compromisso assumidos em Tratados já elencados, ora somente por sua retórica discursiva midiática. Por sua vez, essas temas retratam também a sua importância de pautas especializadas em espaços de execução de políticas públicas nacional para com o Estado brasileiro e seus aliados em assembleias, conselhos e/ou organismos internacionais.

Esses temas refletiram para além: a defesa, a atuação e o interesse da política externa brasileira de Direitos Humanos no cenário internacional, principalmente para com suas relações e interesses Sul-Sul, diante a sua pluralidade social e a sua defesa dos direitos culturais, fazendo assim o Brasil promotor de várias iniciativas de cooperação para com países na dimensão Sul-Sul na promoção dos Direitos Humanos, principalmente com países da África, Índia e os Estados vizinhos latino-americano e caribenhos.

Ademais da intensificação de processos de cooperação com Estados Sul-Sul, o governo Lula revelou-se enquanto o grande motor de abertura de diálogos com os Estados sul-americanos, com vistas à redução de vulnerabilidades destes países no cenário internacional, buscando abertura de espaços, assim como, as suas representatividades, ora pelo Estado brasileiro ou por atuação própria no cenário internacional. Outrossim, este período também marca o fortalecimento e a busca pelo aprofundamento da integração regional no MERCOSUL na matéria de Direitos Humanos, com a criação da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do MERCOSUL e Estados Associados (RAADH), instituída pela Decisão 40/04 do Conselho do Mercado Comum (CMC) em 2004 durante a Cúpula Presidencial no Brasil; e com a criação do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH) através da Decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC) N° 14/09, sob o âmbito da RAADH, segundo estabelecido pela Decisão CMC N° 32/09.

Destarte, a chegada de Lula à presidência reforçou a entrada de governos pós-neoliberais na América do Sul, na medida em que ele utilizou-se de uma estabilidade político-econômica herdada do governo anterior para a promoção de uma reforma social de aprofundamento ativo da política externa brasileira. Dessa forma, verifica-se que a grande prioridade da política durante o governo Lula concentrou-se na intensificação das relações na

América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. O Mercosul, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados. Cuidaremos também das dimensões social, cultural e científico-tecnológica do processo de integração (BRASIL, 2008, p.14-15).

Não obstante, verifica-se em linhas gerais os princípios norteadores sob os quais se diferenciaram a diplomacia do Fernando Henrique Cardoso da política de Inácio Lula da Silva,

pode-se dizer que, enquanto FHC estimulava a integração do Brasil ao mundo globalizado, Lula não tem nenhuma objeção à participação do País num mundo globalizado, desde que seja feito com plena preservação da soberania nacional (o que, por outro lado, contrasta com a posição de renúncia implícita de soberania no Mercosul, em especial no caso da moeda única). FHC entretinha o desejo de uma "globalização com face humana" e Lula fala em reduzir os efeitos perversos da globalização (ALMEIDA, 2004, p.178).

Dessa maneira, diante de uma política externa tradicional do FHC, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva desenvolveu uma "política externa criativa" em "conformação de um 'projeto nacional'"

(ALMEIDA, 2004, p.178), face a transformações estruturais da política doméstica, enquanto política pública de Direitos Humanos. Durante seu governo, Lula projetou uma reorientação da postura do Estado brasileiro no cenário internacional em consonância ora com seu interesse nacional, ora com a representatividade das nações emergentes, na medida em que tornava-se protagonista por meio da formação de blocos e/ou coalizações destinadas a aumentar o seu poder de barganha e interferência em instâncias como FMI, ONU, OMC e grupos como G-4, G-20.

Importantes processos de cooperações e de integração regional podem ser elencados nesse contexto, como Agrupamento Brasil-Rússia-Índia-China-África do Sul (BRICS), Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), Cúpula América Latina, Caribe e União Europeia (ALC-EU), Aliança de Civilizações, Cúpula América do Sul – África (ASA), Fórum de Cooperação América Latina – Ásia do Leste (FOCALAL), Cúpula América do Sul-Países Árabes (Aspa), Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), e outros; constituem-se como meio de instrumentalização das potencialidades do Estado brasileiro, na medida em que se promoveu uma intensificação das nações emergentes, com preceitos de solidificar suas capacidades e aumentar o poder de atuação frente ao bloco da União Europeia (UE), aos Estados Unidos da América e outras potências.

Não obstante, entendida a política externa brasileira como “ativa e altiva” pelo ex-chanceler Celso Amorim durante o governo Lula, referencia-se a centralidade da posição dos Direitos Humanos enquanto princípio norteador das Relações Internacionais. Lula revelou-se atuante em grupos como MERCOSUL⁶ e UNASUL⁷, na medida em que assumia o compromisso de Estado brasileiro com a promoção e a proteção no desenvolvimento de ações de Direitos Humanos para com os Estados vizinhos.

Outro espaço de atuação e posicionamento de inflexão (MILANI, 2012) da postura de Estado brasileiro acerca da matéria de Direitos Humanos agora política internacional, foi para além do seu exercício de dois mandatos no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH), entre 2006-2008, e entre 2009-2011, no posicionamento do Brasil por meios de seus dos votos tanto no Conselho de Direitos Humanos como na Assembleia da ONU. Abaixo é possível visualizar a posição de alguns votos brasileiros nas respectivas assembleias a partir de um recorte elencado por Carlos Milani (2012) a partir dos anuários da Organização Não Governamental Conectas Direitos Humanos de 2007, 2008/2009 e 2009/2010, vejamos:

⁶ Foros de Direitos Humanos no MERCOSUL: Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos (RAADH) e a Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas (RAPIM). Ver também: Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul, assinado em Assunção, em 20 de junho de 2005 – Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7225.htm

⁷ Foro de Direitos Humanos na UNASUL concentra-se no Grupo de Alto Nível de Cooperação e Coordenação em Direitos Humanos

Sessão/ano	País e teor	Instância e voto
62º 2007/2008	Irã: preocupação com violações de direitos humanos e liberdades fundamentais, abolição das execuções públicas, minorias religiosas e étnicas, emancipação da comunidade Baha'í.	Abstenção brasileira, mas resolução (apresentada pelo Canadá) adotada na AG/ONU.
	Bielarus: uso contínuo da justiça criminal para silenciar a oposição política e defensores de direitos humanos, detenção arbitrária, ausência do devido processo legal e julgamentos políticos não públicos	Brasil se absteve na votação da resolução apresentada pelos EUA, que foi adotada
	Sudão: enfatizar a obrigação primária do governo do Sudão de proteger todos os indivíduos contra violações de direitos humanos e levar à justiça os responsáveis pelas violações ocorridas em Darfur	Brasil se absteve. A emenda, proposta por Canadá e Finlândia (em nome da União Europeia), foi rejeitada.
	Sudão: a resolução recebe com satisfação o relatório apresentado pelo grupo de especialistas e reconhece os esforços do governo sudanês. Encerraram-se os trabalhos do grupo, sem renovação de mandato	Brasil votou a favor. Resolução apresentada pelo Egito (em nome do grupo africano) e por Portugal (em nome da UE) e adotada.
63º 2008/2009	Irã: teor semelhante à resolução da 62ª sessão	Apresentada pelo Canadá. Brasil se absteve nas resoluções apresentadas na 3ª Comissão e na Plenária da AG/ONU, ambas adotadas. O Brasil se absteria, na 3ª Comissão e na Plenária, nas votações de moções de não ação.
	Coreia do Norte: teor semelhante à resolução da 62ª sessão	Apresentada pela França. Apesar de, no mesmo ano, ter votado a favor dessa resolução no CDH, o Brasil se absteve na votação realizada na Assembleia Geral.
	Mianmar (ex-Birmânia): paradeiro de pessoas detidas ou desaparecidas, liberação de prisioneiros políticos e início de um diálogo substancial para uma transição democrática. Autorização dos representantes políticos a participarem plenamente no processo de transição política.	Apresentada pela França. Brasil se absteve na votação da moção de não ação na 3ª Comissão, que, se aprovada, encerraria as possibilidades de adoção de uma resolução. Como a moção foi rejeitada, a resolução foi votada e adotada na 3ª Comissão e na Plenária e

		contou com voto a favor proferido pelo Brasil nos dois casos.
64º 2009/2010	Coreia do Norte: preocupação com relatos de tortura e tratamentos ou penas cruéis, além de punições coletivas e manutenção de campos de prisioneiros	Abstenção no CDH e na AG/ONU (3ª Comissão e Plenária). Nos três casos, as resoluções foram adotadas. Nota: o Brasil votara a favor na 62ª sessão.
	Irã: preocupação com violações sistemáticas de direitos humanos, apedrejamento e discriminação contra mulheres, além das eleições presidenciais de junho de 2009.	Brasil se absteve nas resoluções apresentadas na 3ª Comissão e na Plenária da AG/ONU. Nos dois casos, as resoluções foram adotadas.
	Mianmar (ex-Birmânia): teor semelhante à resolução da 63ª sessão.	Votou a favor da resolução sobre Mianmar no CDH, mas se absteve na 3ª Comissão e na Plenária da AG/ONU. Nos três casos, as resoluções foram adotadas. Nota: o Brasil votara a favor na Plenária da 62ª sessão.
	Sri Lanka: graves violações de direitos humanos durante o conflito armado, além de garantir o acesso a organizações humanitárias e realização de investigações transparentes.	Brasil se absteve na votação do pacote de emendas apresentado pela UE. Emendas rejeitadas em sessão especial do CDH.

Fonte: In: Fonte: Dados compilados a partir dos anuários da Conectas de 2007, 2008/2009 e 2009/2010, disponíveis em:
 Nota: AG/ONU = Assembleia Geral da ONU; CDH = Conselho de Direitos Humanos. In: MILANI, Carlos R. S. O Brasil e o conselho de direitos humanos das Nações Unidas: a participação social em ampliação. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S (Orgs.) *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

Ademais, ao referenciar o Brasil por meios de seus votos verifica-se que o País ora comportava-se por uma postura de Estado, ora de governo, agindo conforme seus interesses nacionais para com as suas diretrizes desenvolvimentista e pragmática para com alianças externas. O Estado brasileiro sempre cumpriu suas obrigações assumidas nos Tratado de Direitos Humanos Internacionais, elemento este que, enquanto compromisso de governo, Lula alimentou a matéria de Direitos Humanos em sua Política Externa em uma diplomacia presidencial por meio de um engajamento em um diálogo aberto com as demais nações do mundo.

Dilma Vana Rousseff (2011-2016)

Os Direitos Humanos na política externa no governo Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores – PT (2011-2016), inicialmente apresentou um caráter sensibilidade na continuidade das diretrizes norteadoras das gestões anteriores. Ao assumir a presidência, Dilma Rousseff assumiu também os desafios postos pela condição de uma presidente mulher; o que representou enfrentar a árdua tarefa de garantir a continuidade da política doméstica e da atuação internacional do Estado brasileiro, frente um contexto de transformação mundial “envolvendo liberdades democráticas e a política de gênero” (MILANI, 2012).

No que se refere aos Direitos Humanos, as diretrizes⁸ do governo Dilma Rousseff consagraram o protagonismo sistêmico do Brasil ao assumir o compromisso com a defesa da soberania nacional face ao fortalecimento da democracia política, econômica e social frente aos desafios da política internacional. Rousseff reafirmou os princípios das diretrizes do governo Lula, na medida em que elucidou o protagonismo de gênero enquanto presidente do país, em uma transformação sistêmica das novas prioridades posta por Estado e governo no cenário internacional.

Entre as 13 diretrizes do governo Dilma Rousseff, os Direitos Humanos e a igualdade de direitos aparecem em três delas:

1. Expandir e fortalecer a democracia política, econômica e socialmente. O fortalecimento da democracia política será consolidado por meio da continuidade da reforma do Estado; pela preservação da autonomia dos poderes constituídos; irrestrita liberdade de imprensa e de expressão da liberdade religiosa; aprofundamento do respeito aos Direitos Humanos e incentivo à participação popular para que haja uma reforma política que fortaleça as instituições. Essa reforma será decidida em um amplo diálogo entre a sociedade e suas organizações por meio do Congresso Nacional, com o objetivo de dar maior consistência à representação popular e aos partidos.
5. Erradicar a pobreza absoluta e prosseguir reduzindo as desigualdades. Promover a igualdade, com garantia de futuro para os setores discriminados na sociedade. O Programa Bolsa Família continuará tendo papel relevante na inclusão social. As políticas sociais serão complementadas com a ampliação da

⁸ As 13 diretrizes do governo Dilma Rousseff – 1. Expandir e fortalecer a democracia política, econômica e socialmente; 2. Crescer mais, com expansão do emprego e da renda, com equilíbrio macroeconômico, sem vulnerabilidade externa e desigualdades regionais; 3. Dar seguimento a um projeto nacional de desenvolvimento que assegure grande e sustentável transformação produtiva do Brasil; 4. Defender o meio ambiente e garantir um desenvolvimento sustentável; 5. Erradicar a pobreza absoluta e prosseguir reduzindo as desigualdades. Promover a igualdade, com garantia de futuro para os setores discriminados na sociedade; 6. O Governo de Dilma será de todos os brasileiros e brasileiras e dará atenção especial aos trabalhadores; 7. Garantir educação para igualdade social, a cidadania e o desenvolvimento; 8. Transformar o Brasil em potência científica e tecnológica; 9. Universalizar a Saúde e garantir a qualidade do atendimento do SUS; 10. Prover as cidades de habitação, saneamento, transporte e propiciar vida digna e segura aos brasileiros; 11. Valorizar a cultura nacional, dialogar com outras culturas, democratizar os bens culturais e favorecer a democratização da comunicação; 12. Garantir a segurança dos cidadãos e combater o crime organizado; 13. Defender a soberania nacional. Por uma presença ativa e altiva do Brasil no mundo. Fonte: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/diretrizes-de-governo>

geração de emprego e renda, fortalecimento da economia solidária e de programas de capacitação e crédito que favoreçam o empreendedorismo. Serão ampliadas também iniciativas legais e administrativas de igualdade de direitos e oportunidades para mulheres, negros, populações indígenas, idosos e outros setores da sociedade que sejam discriminados. 13. Defender a soberania nacional. Por uma presença ativa e altiva do Brasil no mundo. A política externa do Governo dará ênfase especial aos processos de integração sul-americana e latino-americana, à cooperação Sul-Sul (Bric, Ibas) e à solidariedade com países pobres e em desenvolvimento. As parcerias tradicionais serão mantidas e ampliadas e a política externa será instrumento importante para a diversificação do comércio exterior e expansão dos investimentos e complementação produtiva. O Brasil continuará fiel aos princípios de não intervenção, de Defesa dos Direitos Humanos, de luta pela paz mundial e pelo desarmamento. O Brasil continuará mantendo um diálogo construtivo e soberano com os países desenvolvidos e em desenvolvimento na esfera bilateral ou em organismos multilaterais, como o G20. A consolidação e a implementação da nova política de defesa, nos termos da Estratégia Nacional, será acompanhada do reequipamento das Forças Armadas e da plena implantação do Ministério da Defesa iniciada no governo Lula. (BRASIL, 2016, (grifos nosso).

À luz das diretrizes de governo, Rousseff enfatizou desde o início de seu mandato o fortalecimento e o compromisso com os Direitos Humanos no centro de sua política externa. Vislumbra-se no discurso de Rousseff a busca de uma posição de proeminência na condução dos Direitos Humanos na política externa brasileira. Dilma Rousseff em entrevista para a Revista de Política Externa⁹, visualiza-se a posição dos Direitos Humanos na condução das Relações Internacionais brasileiras durante o seu governo, pautadas pelo diálogo, pela cooperação e pelo multilateralismo para resoluções de conflitos. Vejamos:

Os Direitos Humanos têm valor universal e não podem ser relativizados com base em aspectos culturais. Devem ser defendidos em sua integralidade (esferas econômica, social, política) e não apenas com votos em foros multilaterais. Nossa visão é mais ampla e abrangente: a promoção e a proteção dos Direitos Humanos deve ter base na cooperação e no diálogo, no âmbito das revisões periódicas (RPU) do Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDH). Não aceitamos a seletividade e o unilateralismo que, em geral, penalizam países pobres e isentam países ricos. O diálogo e as recomendações devem ocorrer em foros universais, em que todos os Estados estejam em igualdade de condições e escrutínio. É por essas razões, e pela importância fundamental que conferimos aos Direitos Humanos (em cumprimento, aliás, ao art. 4º, II, da Constituição), que o Brasil, sob o Governo Lula, esteve à frente da criação do CDH em 2006. Somente quando uma parte não aceita o diálogo é que entendemos necessário cogitar resoluções que determinem, por exemplo, o envio de comissão de inquérito para avaliar a situação no terreno. É exatamente o que ocorreu, por exemplo nos casos do Irã, da Síria, da Coreia do Norte e, mais recentemente, de Israel. Em todos esses casos votamos, no

⁹ Revista Política Externa. Ver mais em: <http://politicaexterna.com.br/>

CDH, a favor da criação de comissão de inquérito e indicação de relator específico. São medidas fortes e o voto brasileiro demonstra nosso compromisso com a defesa dos Direitos Humanos. No caso da Síria, especificamente, nosso voto ocorreu em agosto de 2011, e a comissão teve como relator o Prof. Paulo Sérgio Pinheiro, um brasileiro. Em novembro do mesmo ano, na Assembleia Geral das Nações Unidas, votamos favoravelmente a uma resolução que condenava a violência que ocorria no país. O acerto de nossa posição é bastante claro. No caso da Coreia do Norte, fizemos várias recomendações ao país, que, inicialmente, não mostrou avanços, mas vem alterando substancialmente sua postura e cooperou ativamente na RPU 2014, fato reconhecido no relatório final do CDH e compartilhado até mesmo por países como o Japão, que tem relação historicamente sensível com a Coreia do Norte. O caso do Irã também demonstrou a importância de se manter o diálogo e procurar compreender o contexto dos demais países. Foi o Brasil o país que mediou a libertação de cidadãos franceses e americanos, a pedido desses países, sucesso fundamentado na relação de respeito mútuo cultivada com aquele país. Atualmente também se observam avanços: o Irã propôs recentemente cooperação com o Brasil em políticas de gênero e vem dando nova abordagem à questão dos costumes e à situação da mulher. Com relação à Venezuela, não houve iniciativa em foros multilaterais para tratar do assunto, que é fruto de uma crise política local. Nossa atuação, nesse caso, dificilmente poderia ser qualificada como omissa: o Ministro Figueiredo participou ativa e brilhantemente da mediação no âmbito da Unasul, integra a Comissão de Chanceleres que trata do caso e já viajou diversas vezes ao país vizinho. Essa posição, que, reitero, nada tem de omissa, contribuiu para que as partes iniciassem o diálogo. Compreendo as posições das entidades de Direitos Humanos, e mesmo de nossa oposição. Compartilho, pessoalmente, algumas delas. Estar no governo, porém, exige extremo cuidado e noção da complexidade das relações entre países, relação que se desenvolve no longo prazo. Sanções e condenações retóricas pela imprensa somente afastam o interlocutor e pioram a situação; além disso, não poucas vezes servem a interesses não exatamente ligados aos Direitos Humanos. O Brasil prefere apostar na cooperação, no diálogo e no multilateralismo para a promoção dos direitos humanos no mundo (DILMA ROUSSEFF, 2014).

Outrossim, a posição dos Direitos Humanos no período revelou-se também nas relações inter-regionais, onde o protagonismo de atuação e defesa dos Direitos Humanos nos processos de integração regional assumido pelo governo Lula foram redirecionadas por sua postura herdada face sua história de opressão no regime militar. A presidente Dilma Rousseff adotou a posição de atuação feminista tendo em vista sua posição como primeira mulher eleita presidente do país e o seu histórico de tortura sofrido durante o regime militar, que por sua vez, buscou a defesa dos Direitos Humanos oprimidos na história militar brasileira por meio da instalação da “Comissão da Verdade” para apurar as responsabilidades dos militares brasileiros durante a ditadura.

Outrossim, em inflexão (MILANI, 2012) das ações herdadas face às diretrizes de atuação do governo Lula, Dilma Rousseff afirmou o seu compromisso com a liberdade, com o programa de combate à fome e a promoção da igualdade étnico-racial e gênero e a não-intervenção na soberania

estatal. Outro importante espaço de atuação e luta pelos Direitos Humanos foi no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH), entre 2013-2015, período em que a diplomacia brasileira defendeu posições avançadas em matéria de gênero e igualdade socioeconômica.

Durante seu governo, Rousseff privilegiou as práticas de cooperação Sul-Sul, principalmente com a China, na medida em que tornaram-se mais intensas as relações com os Estados Unidos após a visita do presidente Barack Obama no Brasil, reafirmando a defesa dos Direitos da liberdade democrática. Ademais, observa-se um interesse de centralidade da matéria de Direitos Humanos na Política Externa Brasileira durante seu governo, introduzida por uma impessoalidade de seu engajamento dialético em uma mudança de postura institucional de governo e atores, acreditando-se mais nas instituições, doméstica e internacional, na liberdade democrática e na credibilidade de ações políticas herdadas de Lula.

Conquanto as crises internas, a matéria de Direitos Humanos brasileiros demarcou em uma abstenção da não intervenção na Líbia, da violação de Direitos Humanos na Síria, ao voto favorável de envio de relatores para investigar possíveis violações dos Direitos Humanos no Irã, como o caso de apedrejamento da iraniana Sakineh Mohammadi.

A retórica brasileira por seus votos em assembleias internacionais passou a demarcar uma dialética de pessoalidade e defesa às instituições uma vez que “a tensão entre a defesa dos direitos humanos e a defesa da soberania dos países em situações de crise seguiu presente na agenda da diplomacia brasileira, assim como a preferência por um cenário não hegemônico com poucas regras e um sistema internacional pluralista de estados soberanos” (SARAIVA, 2014, p.28).

Por fim, face às controvérsias de crise doméstica e posicionamentos externos amenos, Rousseff enfrentou uma árdua crise política institucional, ainda originada as suas práticas herdadas ainda no governo Lula, tornando-se refém dos próprios votos postos na credibilidade de suas instituições, na defesa da liberdade democrática às suas ações governamentais.

Considerações finais

A Constituição Federal determina, em seu Artigo. 4º, II da CF, a prevalência dos Direitos Humanos como um dos pilares que devem reger as Relações Internacionais do Brasil. Este trabalho buscou elencar os principais pontos da política externa em matéria de Direitos Humanos dos seis presidentes que governaram o Brasil, desde o fim do regime militar.

O período inicial imediatamente posterior à ditadura é marcado por uma transição mundial com a respectiva necessidade de reorientação das políticas no âmbito nacional. Este momento se sustenta em um discurso universalista e ao mesmo tempo tradicionalista de defesa e proteção dos Direitos Humanos na política externa brasileira. Percebe-se que, embora tendo-se iniciado anteriormente,

somente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, o Brasil passa por um processo de intensificação da internacionalização dos Direitos Humanos. Durante esse período foi desenvolvido o Programa Nacional de Direitos Humanos I e II, e posteriormente o III, durante o governo Lula. Este programa, entre as diversas áreas de atuação, revela-se determinante para o desenvolvimento de ações de Direitos Humanos no plano interno, assim como, estruturante no desenvolvimento e proteção dos Direitos Humanos na política externa brasileira.

Após o governo Cardoso, o presidente Lula, face a sua popularidade, à época, intensificou as ações em matéria de Direitos Humanos diante a estabilidade econômica herdada de Cardoso, por meio de uma inflexão (MILANI, 2012) as marchas de sua PEB, face uma “reforma” social, por meio de ações e programas no combate à fome, à miséria, assim como, na promoção da educação e da saúde.

Não obstante, diante o carisma e o poder de barganha do presidente Lula, entende-se que ele, desde a década de 1980, desenvolveu um discurso próprio e personificado diante da classe trabalhadora, promovendo durante o seu governo um redirecionamento da matéria de Direitos Humanos, ora no desenvolvimento de ações e programas domésticos na promoção de suas políticas públicas, ora na abstenção de votos do Brasil para com Estados em crises sociais e/ou culturais, ora conforme diante os interesses de Estados para com a política nacional desenvolvimentista.

Com a entrada de Dilma Rousseff no governo, Lula continuou a exercer importante papel no imaginário popular. Rousseff, em seus discursos referentes aos Direitos Humanos, diferenciou-se por meio de uma luta feminista, enquanto primeira presidente mulher, assim como face ao sofrimento e à tortura sofridos durante o regime militar. O governo Rousseff demarcou fortes assimetrias estruturais no desenvolvimento dos Direitos Humanos na política externa brasileira, demarcando a impessoalidade de governo à credibilidade das instituições e regimes internacionais.

Em conclusão, pode-se dizer que a política externa brasileira pós-ditadura é marcada por uma continuidade da promoção dos Direitos Humanos na PEB, uma vez a construção dos princípios institucionais e os regimes de defesas dos Direitos Humanos estavam sendo construindo institucionalmente no Brasil e aplicado na esfera internacional por meio da política internacional. Todavia, com entrada do governo Lula, evidencia-se inflexões sistêmicas de rupturas nas linhas gerais da matéria de Direitos Humanos na PEB, demarcando a pessoalidade do governo ao Estado conforme seus interesses ora de atuação e/ou representação ora de abstenção de votos e/ou ações para com os Direitos Humanos no cenário internacional.

Descontinuidades são rupturas impregnadas em um legado histórico-social, cultural e político, que por sua vez, traz à luz uma essência das inconstâncias humanas do não desenvolvimento de práticas e/ou ações contínuas, haja visto o interesse privado (pessoal) e/ou público (nacional). A matéria de Direitos Humanos na Política Externa Brasileira vive um momento de inclinação ao seu

legado histórico, ora se olhado pelas práticas de Estado na atuação no cenário internacional; ou por modulações, ora se olhado pelos interesses de governo no desenvolvimento de ações específicas.

Referências

ALVES, J. A. Lindgren. Os Direitos Humanos como tema global. São Paulo: Perspectiva; Brasília: FUNAG, 1994.

ALSINA JR., João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 46, n. 2, p. 53-86, Dec. 2003. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200003&lng=en&nrm=iso>. access on 05 July 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292003000200003>.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 47, n. 1, p. 162-184, June 2004. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000100008&lng=en&nrm=iso>. access on 04 July 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292004000100008>.

AMORIM, Celso. Discurso de abertura do Debate Geral da 65ª Sessão Assembléia Geral da ONU, 23 de setembro de 2010. Disponível em <www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/discurso-do-ministro-celso-amorim-na-abertura-do-debate-geral-da-65a-sessao-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-2013-nova-york-23-de-setembro>, acesso em 15 de junho de 2016.

BARRETO, V. C. P. Um breve panorama da política externa brasileira nos últimos vinte anos. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 47 n. 187 jul./set. 2010.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

Brasil. Presidente (2003 - : Lula). Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008

Brasil. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Direitos Humanos: A Atuação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República 2003-2010 - Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2010.

BRASIL. Diretrizes de Governo: Dilma Rousseff. Brasília, 2016. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/diretrizes-de-governo>>. Acesso em 30 de junho de 2016.

BRANDÃO, Marco Antônio Diniz; PEREZ, Ana Candida. A Política Externa de Direitos Humanos. *Revista Textos do Brasil*, n.6 – Cinquenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em <<http://dc.itamaraty.gov.br/publicacoes/textos/portugues/revista6.pdf/view>>. Acesso em 15 junho. 2016.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. A proteção internacional dos Direitos Humanos e o Brasil (1948-1997): as primeiras cinco décadas. 2. ed. Brasília: Ed. UNB, 2000.

CÔRTEZ, Octávio Henrique Dias Garcia. A Política Externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia. Brasília: FUNAG, 2010.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007

CÔRTEZ, Octávio Henrique Dias Garcia. A Política Externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia. Brasília: FUNAG, 2010.

HERMANN, Breno. Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

MILANI, Carlos R. S. O Brasil e o conselho de direitos humanos das Nações Unidas: a participação social em ampliação. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S (Orgs.) Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

NETO, Paulo de Mesquita. O papel do governo federal no controle da violência: o Programa Nacional de Direitos Humanos, 1995-1997. In: JÚNIOR AMARAL, Alberto do; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (orgs). O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem: São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o direito constitucional internacional. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ROUSSEFF, Dilma Vana. Entrevista com Dilma Rousseff sobre política externa: entrevista. [19 de setembro, 2014]. São Paulo: Revista Política Externa, vol. 23 n° 1 – Jul/Ago/Set 2014. Reprodução disponível em: <http://www.acaoeducativa.org.br/desenvolvimento/entrevista-com-dilma-rousseff-sobre-politica-externa/>

SADER, Emir. A nova toupeira: Os caminhos da esquerda latino-americana. São Paulo: Boitempo, 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 44, p. 25-35, dez. 2014. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992014000400003&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 15 set. 2017.

SEXUALIDADE COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DAS FORÇAS DO ESTADO, UMA ABORDAGEM FOUCAULTIANA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Stephany Dayana Pereira Mencato

RESUMO

A ruptura com as teorias estadocêntricas não é novidade no estudo contemporâneo das Relações Internacionais. Este artigo destaca uma perspectiva Foucaultiana deste debate e analisa a sexualidade como ponto chave para compreensão dos dispositivos microfísicos de poder. A partir de uma pesquisa bibliográfica exploram-se os conceitos de poder produtivo, biopolítica, população, dispositivos de segurança, Estado e governamentalidade em Michel Foucault encaminhando-se para uma análise do dispositivo de sexualidade e finalizando-se com a observação de diferentes ações governamentais realizadas internacionalmente. O objetivo é compreender como a sexualidade será um dos principais focos de estratégias de desenvolvimento estatal em uma realidade biopolítica de governamentalidade da população.

Introdução

Pretende o presente artigo percorrer o campo da sexualidade de modo amplo, objeto que se constitui historicamente como um problema econômico e político da população e alvo de diversas estratégias de governamentalidade em um cenário internacional. Divide-se o trabalho em duas partes principais: uma primeira conceitual, busca compreender o debate que se da no campo das Relações Internacionais acerca dos Estados, expor o grande campo onde se situará a ruptura com a ideia de um poder unicamente repressor da sexualidade e os dispositivos e mecânicas microfísicas que permitirão intervenções nas variáveis naturais da população público/espécie; a seguir busca-se vincular a atuação Estatal enquanto conjunto de práticas que se consolidam em um cenário de concorrência internacional a um dispositivo de sexualidade, apresentando-se exemplos de intervenções e ações econômicas, políticas, sociais sobre o sexo e o exercício da sexualidade a fim de se ampliarem as forças dos Estados.

Michel Foucault, em sua obra Segurança, Território e População, bem como em Microfísica do Poder, afirma que não se pode falar de um Estado-coisa, desenvolvido a partir de si mesmo, impondo-se por uma mecânica espontânea. Para o autor, o Estado é uma prática, um conjunto de estratégias que

possibilitaram a ele se tornar uma maneira de governar, agir e se relacionar com o governo, dentro de uma realidade internacional de concorrência.

Tais práticas surgem a partir de uma mutação no pensamento político moderno, que se consolida em uma realidade específica, permeada por processos históricos precisos e identificáveis: a descoberta das Américas, a constituição dos impérios coloniais, o desaparecimento do Império, o enfraquecimento das funções universalistas da Igreja e a Paz de Vestfália. É ao final da Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) que de modo claro desaparecem tanto o sonho imperial como o do universalismo soberano e eclesiástico, deixando frente a frente certo número de Estados, que podiam todos, simultaneamente, aspirar à afirmação de si mesmos e à autofinalidade de sua política própria. Estes Estados se consolidarão com o Tratado de Vestfália, responsável por firmar ideias absolutamente novas de um equilíbrio entre os diferentes territórios que constituirão a Europa. Os diplomatas encarregados de firmar os termos do tratado de Vestfália buscam então uma correspondência de forças entre diferentes Estado soberanos e autônomos a fim de evitar uma nova grande guerra.

A balança europeia surge então e se caracteriza pela impossibilidade de o Estado mais forte ditar sua lei a qualquer outro Estado europeu; a constituição de um limitado número de Estados mais fortes, que impediriam quaisquer outros, ou um ao outro, de tomar a dianteira tornando-se inatingível aos demais e possibilitar que a união de vários países, pequenas potências europeias, fosse capaz de contrabalançar a força da potência superior que porventura ameaçasse qualquer deles. Assim, a Europa, essa unidade que já não tem a vocação universalista cristã para cobrir o mundo, mas uma divisão geográfica limitada, excludente, que não instala qualquer hierarquia entre os diferentes Estados que a compõem e é fundamentalmente plural, se forma enquanto uma multiplicidade sem unidade de Estados, que terá com o resto do mundo uma relação de utilização, colonização e dominação.

A partir de uma genealogia da história da razão governamental, Foucault rompe com a compreensão do Estado como uma realidade transcendente, objeto de paixões teóricas, monstro frio frente aos indivíduos, supervalorizado ou mesmo reduzido a um determinado número de funções, como a reprodução das relações de produção, afastando o conceito de Estado como de suma importância.

Tal desconstrução se mostra fundamental, pois o presente artigo trabalhará a partir da análise de relações microfísicas de poder como por Foucault descritas, centrando-se na governamentalidade da população na constituição do dispositivo de sexualidade, considerando a sexualidade como principal problema econômico e político da população.

O texto está organizado em 3 (três) partes principais, sendo que a primeira aborda a temática do estadocentrismo no debate próprio das Relações Internacionais, afim de se perceber a centralidade clássica atribuída à figura do Estado na disciplina, o que contemporaneamente já se rompe. A segunda parte buscará definir as noções de biopoder e população na prática governamental na obra de Michel

Foucault, e assim subdivide-se em três subtópicos, ao passo que se constroem estas definições a partir do poder produtivo, frente uma noção clássica do poder enquanto repressão; passando-se ao biopoder propriamente dito, enquanto poder disciplinar do corpo individual e biopolítico da população; sendo ao final explicitada a população compreendida agora como espécie humana em suas características biológicas e enquanto público, estatisticamente quantificada e qualificada em seus desejos, pensamentos e elementos constitutivos.

Por fim, em sua terceira e última parte o artigo apresenta o dispositivo de sexualidade, caracterizando-o enquanto mecanismo de incremento das forças dos países, e como será possível perceber a constituição deste em um debate referencial com as Relações Internacionais. Busca-se um debate que se forma a partir da sexualidade enquanto dispositivo de segurança, problema econômico e político da população, alvo de intervenções em um cenário internacional de biopoder, governamentalidade e concorrência estatal, concluindo-se que somente o estudo da sexualidade como eixo transversal dentro das Relações Internacionais permite a compreensão do corpo individual como alvo de diversos mecanismos de poder, com interesses econômicos e políticos específicos, e por isso mesmo espaço de produção de múltiplas resistências.

Estadocentrismo nas relações internacionais

A afirmação de Foucault de que o Estado é supervalorizado, ao passo que exerce fascínio nos teóricos de pensamento clássico, não é novidade nos pensamentos teóricos contemporâneos das Relações Internacionais.

Historicamente, as RI consolidam-se em 1917, na universidade escocesa de Aberystwyth, logo após a 1ª Guerra Mundial, e tem como objetivo inicial estudos em torno de questão da guerra, com o fim de livrar a humanidade de suas nocivas consequências e evitar um novo conflito entre os Estados, de iguais proporções. Em sua gênese é, portanto, estadocêntrica e a abordagem voltada a evitar a guerra foi denominada idealista. Próximo ao estopim da 2ª Guerra Mundial, em 1939, Edward Carr lança o título *Vinte Anos de Crise*, e instaura a crítica ao chamado idealismo inicial, pondo a imperiosa necessidade de se estudar como o mundo realmente funciona, quais os meios à disposição dos Estados para assegurarem sua sobrevivência no cenário internacional. Define-se a partir de então a visão realista e institui-se o nomeado primeiro grande debate das RI, entre os pensadores idealistas e realistas. Nesta esteira, surge a obra marcante de Hans Morgenthau, em 1948, *A política entre as nações*, com as bases da Teoria Realista.

O segundo grande debate apreça com a Guerra Fria, quando se institui a crítica ao Realismo Clássico por meio do Realismo Cientificista. Este debate, também estadocêntrico, busca não ampliar o

sobre o que se estudar, mas antes o como se estudar, com o cientificismo defendendo maior rigor nos métodos e conceitos em estudo nas RI, além de maior rigor científico e metodológico na disciplina.

Ao final da década de 1960, início da década de 1970 ocorre uma série de evoluções da política internacional com, por exemplo, a confirmação da União Soviética como superpotência e o surgimento de novos Estados após o processo de descolonizações. Ocorre também uma evolução da própria disciplina, com o surgimento de novos atores no cenário internacional agora não-estatais, passando-se ao rompimento com a ideia estadocêntrica inicial. O debate agora inclui empresas multinacionais e organizações internacionais governamentais e não-governamentais. Um marco neste debate é a teoria de Joseph Nye e Robert O. Keohane, de 1977, na obra *Poder e interdependência: política mundial em transição*, bem como a obra marco da resposta realista, *Teoria da Política Internacional*, de Kenneth Waltz.

Nesse sentido, a discussão do papel da teoria crítica na reformulação da teoria de RI recebe atenção, uma vez que nos ajuda a questionar o estadocentrismo dos enfoques tradicionais, chamando a atenção para forças sociais cada vez mais presentes no cenário mundial.

é cada vez mais difícil excluir dos estudos internacionais questões como a natureza contestada da soberania, a marginalização das mulheres, a negação dos direitos dos refugiados, a redefinição das identidades culturais em chave étnica, entre tantos outros novos temas surgidos a partir do movimento intelectual gerado pelas correntes críticas e pós-positivistas. (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p.13).

Ainda que no estudo das Relações Internacionais, as teorias estadocêntricas realistas predominem entre analistas e tomadores de decisões, como expõem os autores, não se pode mais fugir da imperiosa necessidade de conversação com outras disciplinas, percebendo-se a relevância da atuação de atores individuais no cenário internacional. É neste contexto que se encontra a discussão proposta neste texto, englobando o debate específico do poder produtivo e da sexualidade ao debate dos Estados concorrenciais no cenário internacional.

Biopoder e a população na prática governamental em Foucault

É necessário um exercício de compreensão teórico para se pensar o Estado a partir de Michel Foucault, bem como a dinâmica que irá permitir ao dispositivo de sexualidade influenciar a sexualidade da população e dos indivíduos. Compreender que para o autor Poder se exerce, não é algo que se possui, mas sim surge no cotidiano microfísico das relações interpessoais.

O poder não existe. Quero dizer o seguinte: a ideia de que existe, em um determinado lugar, ou emanando de um determinado ponto, algo que é um poder, me parece baseada em uma análise enganosa e que, em todo caso, não dá conta de um número considerável de fenômenos. Na realidade o poder é um feixe de relações mais ou menos organizado, mais ou menos piramidalizado, mais ou menos coordenado. (...) o poder na realidade é um feixe aberto, mais ou menos coordenado (e sem dúvida mal coordenado) de relações (...). (FOUCAULT, 2011, p.248)

Poder como abordado aqui, observa Castro (2016, p. 410), surge das análises que permitiram a Michel Foucault elaborar seus próprios instrumentos conceituais de análise do poder, dialogando particularmente com Hobbes e seu conceito de poder em termos de soberania/opressão, com Marx e Freud e a compreensão de poder em termos de repressão, opondo a esses, o que irá chamar de hipótese Nietzsche, o poder como luta/enfrentamento. O que se faz é se opor uma visão clássica descendente a uma visão ascendente, que observará o poder a partir de suas extremidades, de baixo¹.

PODER PRODUTIVO

Para Foucault, é preciso desvencilhar-se do modelo do Leviatã, desse modelo de um homem artificial, a um só tempo autômato, fabricado e unitário igualmente, que envolveria todos os indivíduos reais, e cujo corpo seriam os cidadãos, mas cuja alma seria a soberania. Explica como o velho sistema de análise do poder, encontrado nos filósofos do século XVIII, o trata como direito original, cedível, constituinte da soberania, tendo como matriz do poder político o contrato. Seria assim intrínseco ao poder o risco de tornar-se opressão ao ir além dos próprios termos do contrato, um abuso, seria esse o poder-contrato, ou o esquema contrato-opressão, a hipótese jurídica encontrada em Hobbes.

Por outro lado, outro sistema, de Marx e Freud, tenta analisar o poder político em um esquema guerra-repressão, onde a repressão não seria um abuso do poder, mas o efeito, o prosseguimento de uma relação de dominação, onde a oposição se dá na luta e submissão, opondo-se ambos os sistemas conforme tabela a seguir:

¹ Em argumentos posteriores demonstraremos uma nova variedade de conceituação do poder por parte de Foucault: o exercício do poder como governo.

Hobbes: soberania-opressão	Marx e Freud: sistema guerra-repressão
O problema central, em torno do qual se organiza, é a legitimidade do poder, a soberania legítima, que se exercida em abuso tornar-se-á opressão.	O poder como efeito/prosseguimento de uma relação de dominação, em uma sociedade de pseudopaz solapada pela guerra continuada e pela dominação de uma classe/grupo.
O discurso e a técnica tomam como função dissolver, ocultar o domínio, fazendo aparecer em seu lugar: 1) os direitos legítimos da soberania; 2) a obrigação legal da obediência.	Poder tendo como função a repressão, agindo por meio da censura, da exclusão, do impedimento, à maneira de um grande super-ego, exercido de modo negativo. Nega a realidade do corpo em proveito da alma, da consciência, do ideal.
Articula-se em torno do poder como direito original que se cede, constitutivo da soberania, e tendo o contrato como matriz do poder político.	Fenômeno de dominação maciço e homogêneo – dominação de um indivíduo/classe sobre outros (as), onde alguns têm e detêm o poder exclusivamente, e outros não o têm sendo então submetidos a ele.

Foucault se utiliza das genealogias da história do direito penal; do poder psiquiátrico e do controle da sexualidade infantil, para demonstrar que apesar do grande fantasma da ideia de um corpo social constituído pela universalidade das vontades, esses dois sistemas se mostram insuficientes para compreensão do poder, segundo o autor “não é o consenso que faz surgir o corpo social, mas a materialidade do poder se exercendo sobre o próprio indivíduo” (FOUCAULT, 2011, p. 146). Trata-se de pensar o poder a partir das técnicas e táticas de dominação, entendendo que se este é forte o é por seus efeitos positivos de fabricação e produção de individualidade.

De outro modo, “O poder consiste em termos gerais, em conduzir condutas e dispor de suas probabilidades as induzindo, afastando, facilitando, dificultando, limitando, as impedindo”² (CASTRO, 2016, p. 412), e funciona, pois:

O poder se exerce em rede e, nessa rede, não só os indivíduos circulam, mas estão sempre em posição de ser submetidos a esse poder e também de exercê-lo. Jamais são o alvo inerte ou consentidor do poder, são sempre seus intermediários. Em outras palavras, o poder transita pelos indivíduos, não se aplica a eles (FOUCAULT, 2010, p. 25).

Indo além, compreende-se o poder não mais como luta, na ordem do enfrentamento ou comprometimento de um frente ao outro, mas, “ao lado deste modo de ação singular, nem guerreiro, nem jurídico, que é o governo” (CASTRO, 2016, p. 412). Assim o faz Foucault, pois compreende que como um de seus efeitos primeiros “O poder penetrou no corpo, encontra-se exposto no próprio corpo” (FOUCAULT, 2011, p. 146), nos gestos, discursos desejos, na compreensão, identificação e

² Traduzido livremente pela Autora, todas as referências estrangeiras constantes ao artigo seguirão este padrão.

constituição do sujeito como indivíduo, pois, “o indivíduo é um efeito do poder e é, ao mesmo tempo, na mesma medida em que é um efeito seu, seu intermediário: o poder transita pelo indivíduo que ele constituiu” (FOUCAULT, 2010, p. 26).

O poder produtivo, que em última escala produz o indivíduo enquanto é por ele constituído, pode ser pensado a partir da análise histórica de mecanismos de controle capazes de agir na exclusão da loucura, no direcionamento à sexualidade, não de cima para baixo, a partir de mecanismos prontos e soberanos, mas partindo de baixo: da família, dos médicos, dos escalões mais baixos da polícia, não de uma burguesia em geral e homogênea, mas de agentes reais. Esses mecanismos de poder, em um momento e conjuntura precisos, passaram por certo número de transformações e começaram a se tornar economicamente lucrativos e politicamente úteis. É esta micromecânica do poder, que constitui o interesse da burguesia.

A partir dos séculos XVII e XVIII será possível o surgimento ou a invenção de uma nova mecânica do poder capaz de incidir sobre os corpos e suas ações permitindo extrair assim seu tempo e trabalho mais do que bens e riquezas. Essa microfísica do poder exercida por vigilância, de modo contínuo, pressupondo um emaranhado de coerções materiais e relações, opera no sentido de “ao mesmo tempo fazer que cresçam as forças sujeitadas e a força e a eficácia daquilo que as sujeita” (FOUCAULT, 2010, p. 31), é isso o poder produtivo.

BIOPODER: DA DISCIPLINA À BIOPOLÍTICA

Pode-se dizer que em Foucault “o poder mais do que reprimir produz realidade, e mais do que ideologizar, mais que abstrair ou ocultar, produz verdade” (DELEUZE, 1986, p. 55). Não se pode minimizar o estudo do funcionamento do poder meramente ao funcionamento do Estado/governo/administração.

O biopoder, dentro de tal discussão, não é um conceito aplicável exclusivamente nesta esfera institucionalizada. Antes, é o funcionamento entrelaçado de saber e poder que se formará a partir da disciplina e da biopolítica, que são tecnologias do poder que se explicitam a partir do quadro a seguir:

Disciplina – tecnologia disciplinar	Biopolítica
Surge entre o século XVII e final do sec XVIII;	Surge na segunda metade do século XVIII - Não exclui a disciplina, mas a integra/modifica e a partir dela se implanta;
Técnicas de poder que convergem da multiplicidade dos homens para atingir o corpo individual, o homem-corpo;	Técnicas de poder centradas na vida, no homem-espécie; partem do corpo individual para se dirigir à multiplicidade dos homens;
Procedimentos pelos quais se assegura a distribuição espacial dos corpos individuais: sua separação, alinhamento, colocação em série, em vigilância;	Dirige-se a uma massa global, afetada por conjuntos próprios da vida como o nascimento, a morte, a produção, a doença, etc.;
Técnicas que se incumbem dos corpos, tentam aumentar sua força útil através do exercício, do treinamento, etc., é assim individualizante;	Técnicas massificastes e regulamentadoras, agem a partir de taxas e índices de reprodução, fecundidade, longevidade, etc.;
Técnicas de racionalização, de economia estrita de um poder que devia se exercer do modo menos oneroso, por meio de um sistema de vigilância, hierarquias, inspeções, escriturações, relatórios.	A partir do mapeamento dos fenômenos globais da população, tomará problemas econômicos/políticos e estabelecerá esquemas de intervenção, controle, condução.

Compreende-se então que, em Foucault, a disciplina será uma forma de exercício do poder que distribui os indivíduos em um determinado espaço, exercendo seu controle sobre os procedimentos, implicando tanto em uma vigilância constante como em um registro permanente de dados sobre o indivíduo. Por meio de um conjunto de técnicas, o poder individualiza o sujeito, por meio do exame contínuo, da vigilância permanente e classificadora. Assim a disciplina será a tecnologia capaz de criar os indivíduos dóceis e produtivos.

Por outro lado, a biopolítica se tornou a tecnologia política das populações, ao considerar apenas fenômenos coletivos, de longa duração, que isolados dificilmente fariam sentido, como taxas de nascimento, desejos, enfermidades endêmicas, higiene pública, etc., valendo-se de mecanismos de previsão, estatísticas, para estabelecer medidas globais, tendo como objetivo o equilíbrio da população, sua harmonia e regulação.

É assim, por conta da disciplina dos séculos XVII e XVIII, e da biopolítica do final do século XVIII, que se forma um dos fenômenos fundamentais do século XIX: “o que se poderia denominar a assunção da vida pelo poder: se vocês preferirem, uma tomada de poder sobre o homem enquanto ser vivo” (FOUCAULT, 2010, p. 201). Considerando indivíduo e espécie, este poder se incumbe tanto do corpo quanto da vida, de modo geral e amplo, com o polo do corpo e o polo da população: o Biopoder.

Como exemplo do alcance desta tecnologia de poder, Foucault considera a sexualidade, ao se questionar por que, no século XIX, a sexualidade se tornou um campo cuja importância estratégica foi capital. E o foi enquanto comportamento exatamente corporal, dependente de um controle disciplinar, individualizante, vigilante e permanente – como os famosos controles da masturbação das crianças, exercidos desde o final do século XVIII até o século XX seja no seio familiar, na escola, etc.

Ao mesmo tempo, “por seus efeitos procriadores, em processos biológicos amplos que concernem não mais ao corpo do indivíduo, mas a esse elemento, a essa unidade múltipla constituída pela população” (FOUCAULT, 2010, p. 212), constitui-se a sexualidade como o ponto de encontro, a encruzilhada do corpo e da população, do homem-corpo e do homem-espécie, dependente da disciplina tanto quanto da regulamentação biopolítica, o problema econômico e político da população.

POPULAÇÃO E A PRÁTICA GOVERNAMENTAL

A prática política mercantilista é quem vai compreender a população como princípio de riqueza/força produtiva, mas ainda como um amontoado de súditos que poderão ter impostos, de cima para baixo, de modo inteiramente autoritário, uma série de regulamentações e decretos que irão regê-los.

Michel Foucault aponta uma mudança radical nesta forma de pensamento com a emergência do pensamento fisiocrata e de economistas do século XVIII, onde a população passa a ser considerada como:

um conjunto de processos que é preciso administrar no que têm de natural e a partir do que têm de natural [...] não é a simples soma dos indivíduos que habitam um território [...] não é um dado primeiro, ela está na dependência de toda uma série de variáveis. A população varia com o clima. Varia com o entorno material. Varia com a intensidade do comércio e da atividade de circulação das riquezas. Varia, é claro, de acordo com as leis a que é submetida [...] com os hábitos das pessoas: por exemplo, a maneira como se dá o dote das filhas (FOUCAULT, 2008, p. 92).

Esta perspectiva que se forma retira da população essa noção de servilidade, amontoado polimorfo sobre o qual se vai exercer a ação soberana. Passa-se a considera-la a partir de toda uma série de variáveis, inconstantes que a tornarão opaca a ação direta do soberano, fazendo com que a relação população-soberano vá além da simples obediência servil ou revolta. O que se percebe é esta população enquanto fenômeno de natureza imutável por simples decreto, mas ainda assim portadora de uma natureza penetrável, formada por um conjunto de elementos, no interior do qual poderá se notar constantes e regularidades até nos acidentes que poderão ser percebidos por meio de cálculos, análises estatísticas e reflexões, se dará a

Assunção da população em sua naturalidade – vai ser o desenvolvimento de certo número, se não de ciências, pelo menos de práticas, de tipos de intervenção, que vão se desenvolver na segunda metade do século XVIII. Vai ser, por exemplo, a medicina social, enfim o que era chamado nessa época de higiene pública, vão ser os problemas da demografia, enfim tudo o que vai fazer surgir uma nova função do Estado, de assunção da população em sua própria naturalidade. (FOUCAULT, 2008, p. 473)

Esta será agora a base de toda a riqueza e poderio do Estado, e tal somente ocorrerá ao passo que esta população passa a ser ajustada por todo um aparato estatal regulamentar, o que impedirá a emigração, atrairá imigrantes, beneficiará a natalidade ou a restringirá, definirá quais produções são úteis e exportáveis, ou não, quais objetos serão produzidos, e quais meios poderão produzi-los, bem como salários a serem pagos.

Constituindo-se como correlato das técnicas de poder a população, compreendida agora por um lado enquanto espécie humana, do arraigamento biológico, genético, e de outro como público, a partir de seus pontos de vista opiniões, maneiras de fazer, comportamentos, hábitos, temores, preconceitos, exigências. Com este conceito de população homem-espécie/público biopolítico se fará a junção entre o biológico e o subjetivo, passando-se a governamentalidade, usando mecanismos de poder inteiramente novos.

A governamentalidade se dará por meio de mecanismos de poder, dispositivos, que intervêm muito além do campo discursivo, englobando as próprias instituições, de modo a formar uma rede em torno do indivíduo e conduzir a população em sua natureza própria e seus desejos.

Através deste termo [dispositivo] tento demarcar, em primeiro lugar, um conjunto decididamente heterogêneo que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas. Em suma, o dito e o não dito são os elementos do dispositivo. O dispositivo é a rede que se pode estabelecer entre estes elementos. Em segundo lugar, gostaria de demarcar a natureza da relação que pode existir entre estes elementos heterogêneos. (...) entre estes elementos, discursivos ou não, existe um tipo de jogo, ou seja, mudanças de posição, modificações de funções que também podem ser muito diferentes. Em terceiro lugar, entendo dispositivo como um tipo de formação que, em determinado momento histórico, teve como função principal responder a uma urgência. O dispositivo tem, portanto, uma função estratégica dominante. (FOUCAULT, 20011, p. 244)

Os dispositivos inscritos sempre em um jogo microfísico de poder, ligados a configurações de saber de modo interdependente, que os criando, por eles são criados, estabelecendo-se como estratégias nas relações de forças, sustentando tipos de saber, sendo por elas sustentadas. E neste contexto a sexualidade se estabelece como um objeto, um instrumento que se constituiu em um dispositivo de

sujeição milenar, e que compreenderemos agora como Dispositivo de Sexualidade, percebendo-se a sexualidade como o problema político e econômico da população.

Dispositivo de sexualidade e o incremento das forças do Estado

A partir do séc. XVIII surge o dispositivo de sexualidade, este mecanismo vinculado ao biopoder, ao jogo microfísico do poder, e as ações de governamentalidade sobre a população de modo a influir sobre seus processos naturais, a fim de geri-la econômica e politicamente.

Este dispositivo se sobrepõe ao sistema existente até então de se instituir alianças e relações legítimas/ilegítimas, estabelece-se como um sistema que articula os parceiros sexuais funcionando de acordo com técnicas móveis, polimorfos e conjunturais de poder. Engendra uma extensão permanente dos domínios e das formas de controle, e terá como cerne as sensações do corpo, a qualidade dos prazeres, a natureza das impressões, por tênues ou imperceptíveis que sejam. Liga-se assim à economia através de articulações numerosas e sutis, sendo o corpo a principal, este corpo que produz e consome.

No cerne desse problema econômico e político da população: o sexo; é necessário analisar a taxa de natalidade, a idade do casamento, os nascimentos legítimos e ilegítimos, a precocidade e a frequência das relações sexuais, a maneira de torná-las fecundas ou estéreis, o efeito do celibato ou das interdições, a incidência das práticas contraceptivas (...) é a primeira vez em que, pelo menos de maneira constante, uma sociedade afirma que seu futuro e sua fortuna estão ligados não somente ao número e à virtude dos cidadãos, não apenas às regras de casamentos e à organização familiar, mas à maneira como cada qual usa seu sexo. Passa-se (...) às tentativas de regulação mais finas e bem calculadas, que oscilarão, segundo os objetivos e as urgências, em direção natalista ou antinatalista. Através da economia política da população forma-se toda uma teia de observações sobre o sexo. Surge a análise das condutas sexuais, de suas determinações e efeitos, no limite entre o biológico e o econômico. (FOUCAULT, 2015, p. 29)

Vê-se assim que um poder produtivo, organizado em torno da gestão da vida, muito mais do que em uma ameaça de morte, se organiza a partir da resignificação de uma série de mecanismos de poder em grande parte já existentes no séc. XVIII e se consolida nos séculos seguintes, de modo que na junção entre o corpo/indivíduo e a população/espécie o sexo torna-se um alvo central, objeto de toda uma rede de observações, análises, estudos, discursos e finas regulações.

Neste contexto biopolítico se constituiu o Estado, uma prática que entra efetivamente na reflexão das pessoas, dos que governavam, dos que aconselhavam os governantes, dos que refletiam sobre os governos e a ação dos governos. Estado que se definirá enquanto conjunto das práticas que possibilitaram a ele tornar-se um modo de governar, de agir de se relacionar com o governo. O que a

partir dos séculos XVI-XVII, por um processo complexo, lento que se constitui historicamente dará passagem a uma nova forma de se perceber as relações entre os diferentes Estados constituídos, passagem da clássica rivalidade principesca à concorrência. Não mais monarquias, dinastias que rivalizam entre si, mas Estados que concorrem.

se põe a nu uma noção absolutamente essencial e fundamental, (...) a noção de força. Não é mais a ampliação dos territórios, mas o aumento da força do Estado; não é mais a extensão das posses ou das alianças matrimoniais, [mas] o incremento das forças do Estado; não é mais a combinação das heranças por meio das alianças dinásticas, mas a composição das forças estatais em alianças políticas e provisórias. É tudo isso que vai ser a matéria-prima, o objeto e, ao mesmo tempo, o princípio de inteligibilidade da razão política (...) Esse novo estrato teórico e analítico, esse novo elemento da razão política é a força. É a força, a força dos Estados. Entramos agora numa política que vai ter por objeto principal a utilização e o cálculo das forças. (FOUCAULT, 2008, p.396)

O verdadeiro problema, o principal objetivo desta governamentalidade, do pensamento político, deixa de ser a conservação pura e simples do Estado de modo geral, passa a ser a conservação de uma certa relação de forças, sua manutenção e incrementação, desenvolve-se uma dinâmica das forças estatais que passará pelos problemas econômicos-políticos da gestão das populações. Os mecanismos de segurança e intervenção que passarão pelo Estado passam a ter por objetivo essencialmente garantir a segurança de fenômenos naturais que são processos econômicos intrínsecos à população percebidos por todas as formas de análise e estatísticas como economicamente produtivos.

No interior do campo da sexualidade, vai se mostrar todo um domínio de intervenções possíveis, até necessárias, que não terá em essência a forma da intervenção regulamentar, mas que poderão as ter, ainda que o principal seja gerir mais do que regulamentar.

os mecanismos do poder se dirigem ao corpo, à vida, ao que a faz proliferar, ao que reforça a espécie, seu vigor, sua capacidade de dominar, ou sua aptidão para ser utilizada. Saúde, progeneração, raça, futuro da espécie, vitalidade do corpo social, o poder fala *da* sexualidade e *para* a sexualidade; quanto a esta, não é marca ou símbolo, é objeto e alvo. (FOUCAULT, 2015, 160)

A sexualidade se mostra assim a partir de seu dispositivo próprio, objeto de intervenção estatal, e das microdinâmicas de poder, constituídas por um poder de efeitos positivos, que produz, em um cenário internacional de concorrência e cálculo das dinâmicas próprias das forças estatais, se enraizando, penetrando no próprio corpo dos indivíduos, gerindo assim a população-público/espécie. Nas relações internacionais, este fenômeno se evidencia em temas como os Objetivos do Milênio, o debate sobre a prostituição e a parentalidade homossexual, que são destacados no tópico a seguir.

DISPOSITIVO DA SEXUALIDADE NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Pois bem, para se perceber estes mecanismos de poder e os diferentes modos pelos quais a sexualidade será tratada enquanto problema econômico e político da população em cenários internacionais, sendo assim alvo de estudo da disciplina específica de Relações Internacionais observam-se alguns temas específicos e seu modo de tratamento nos diferentes Estados.

O primeiro caso trata-se do debate internacional que se dá em torno dos chamados Objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM), estes tratam-se de 8 (oito) recomendações visando ações específicas apresentadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) aos Estados signatários e “representam uma parceria entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, tendo em vista criar um clima, tanto a nível nacional como mundial, que conduza ao desenvolvimento e à eliminação da pobreza” (Site: UNIRIC).

Deste modo os ODM se apresentam como receitas aos países ditos em desenvolvimento como tratados pela ONU, a fim de que estes atinjam o desenvolvimento social, econômico e político. Dos 8 (oito) ODM, 4 (quatro), logo metade destas metas e recomendações, estão diretamente vinculados a temas que tocam as noções vinculadas ao debate Foucaultiano acerca do dispositivo de sexualidade anteriormente exposto.

O primeiro é o **ODM nº 3**, este apresenta como cerne a promoção da igualdade entre os sexos e o empoderamento das mulheres, o órgão da ONU exemplifica então ações e programas já postos em prática por alguns países e os resultados por eles alcançados:

No México, o programa de transferência condicional de dinheiro "Oportunidades", levado a cabo nas zonas rurais, produziu um aumento das taxas de escolarização no ensino secundário de mais de 20% no caso das mulheres e 10% no caso dos rapazes. Em 2008, Ruanda elegeu uma maioria de mulheres (56%) para a câmara baixa do seu parlamento, a percentagem mais elevada de representação feminina em qualquer país. (Site: UNIRIC – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Uma Breve Síntese)

Em seguida o **ODM nº 4** propõe o comprometimento dos signatários na redução da mortalidade de crianças menores de 5 (cinco) anos, ressaltando-se assim a importância da qualidade de vida da população, da necessidade de intervenções estatais buscando a gestão da vida e sua garantia, considerando-se não apenas os nascimentos mas a necessidade de se assegurar a vida. Assim alguns dados apontam os resultados das intervenções realizadas:

A taxa de mortalidade de menores de cinco anos diminuiu 40% ou mais desde 1990 na Eritreia, Etiópia, Maláui, Moçambique e Níger. No Maláui, por exemplo, a taxa de mortalidade de menores de cinco anos baixou 52% entre 1990 e 2008. Em Bangladesh, Butão, Bolívia, Eritreia, Laos e Nepal, a taxa de mortalidade de menores de cinco anos diminuiu 50% ou mais, desde 1990. Na China, desde 1990, a taxa de mortalidade de menores de cinco anos diminuiu de 45 mortes por 1000 nascidos vivos, para 21 por 1000 em 2008, uma redução de 53%. (Site: UNRIC – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Uma Breve Síntese)

O **ODM nº 05** tem como núcleo a melhora da saúde materna afim de se reduzir a taxa de mortalidade materna, possibilitando o acesso universal à saúde reprodutiva, interessante chamar aqui a lembrança os argumentos expostos a cerca da população enquanto espécie humana, da preocupação que acomete a sociedade biopolítica quanto a ampliação da potência humana e da sexualidade individual como responsável pelo futuro da nação. É neste sentido que os dados e a sociedade internacional acaba por buscar compreender esta dinâmica própria, definindo um direito a saúde reprodutiva.

Honduras reduziu a taxa de mortalidade materna em 40% – de 182 para 108 mortes por 100-000 nascidos-vivos, entre 1990 e 2005. No Maláui e em Ruanda, a eliminação das taxas de moderação pagas pelos usufrutuários dos serviços de planejamento familiar contribuiu para aumentos significativos da utilização desses serviços. Em Ruanda, a prevalência contraceptiva aumentou de 10%, em 2005, para 26%, em 2008. No Maláui, a prevalência contraceptiva mais do que triplicou desde 1992, tendo aumentado para 33%, em 2004. (Site: UNRIC – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Uma Breve Síntese)

Ainda, o **ODM nº 6** propõe o combater ao vírus HIV/AIDS, bem como outras doenças, buscando-se não apenas reduzir, mas deter sua propagação. Tal objetivo é a máxima busca de uma gestão da sexualidade individual, da preocupação do organismo internacional a fim de responsabilizar os países na gestão da vida de sua população, pois somente agindo sobre o corpo individualmente, conhecendo o público sobre o qual se age em detalhes será possível produzir os resultados como expostos:

Em Uganda, a taxa de prevalência do HIV entre os adultos baixou de 15%, em princípios da década de 1990, para 5,4%, em 2007. O Camboja conseguiu travar e inverter a propagação do HIV, tendo a prevalência baixado de 3%, em 1997, para 0,8%, em 2007. O número de novas infecções pelo HIV entre as crianças baixou para quase um quinto em Botsuana, tendo diminuído de 4-600, em 1999, para 890, em 2007. (Site: UNRIC – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Uma Breve Síntese)

Ressalta-se que estes objetivos não são neutros, ou casualmente estabelecidos, pois foram fixados e trabalhados internacionalmente pela ONU em todos os países que a compõem, a fim de se direcionar e atingir um desenvolvimento econômico-social dos países tendo como foco a criação de um sistema financeiro e comercial mundial aberto, como expressa o 8º ODM. Estes elementos evidenciam como a sexualidade será posta como problema econômico e político de um cenário internacional em diversas esferas. Isto ocorre em um contexto de desigualdade de gênero, compreendido aqui na binariedade masculino-feminino de um machismo estrutural que colocaria as mulheres em situação de inferioridade econômico-social internacional. Nos índices de natalidade/mortalidade infantil e materna, compreendendo-se estas crianças, suas possibilidades de vida, bem como a saúde reprodutiva mostras de força/fraqueza dos Estados. A percepção da importância de uma saúde sexual individual e coletiva, a partir do controle, redução e detenção da propagação de doenças sexualmente transmissíveis como o HIV/AIDS.

Outro tema que reforça este fenômeno é a prostituição, através das diferentes abordagens e tratativas estatais considerarão este exercício da sexualidade um problema econômico e político. Neste contexto, observa-se aqui o caso específico do Brasil, onde no se realizaram no início do século XXI uma série de estudos, teses de doutorado e levantamentos estatísticos que formaram estratégias de poder e técnicas de saber diversas acerca das práticas sexuais extraconjugais, dentre elas a prostituição.

Margareth Rago explicita como por influências médico sanitaristas francesas os médicos sanitaristas e a polícia brasileiros irão invadir o submundo da prostituição e investigar hábitos, gostos, doenças, e acumularão toda uma série de conhecimentos sobre a mulher pública, a prostituta, difundindo o estereótipo da puta, visão a partir da qual elas serão então situadas para fora do campo da normalidade sexual e social das cidades brasileiras.

é em nome da luta contra o ‘perigo venéreo’, em defesa da saúde da população e da preservação da espécie, que se estuda e medicaliza a sexualidade da mulher, que se aborda o problema da prostituição e se instituem os padrões de comportamento da mulher honesta e casta e da vagabunda. (RAGO, 2014, p. 118)

Procura-se mostrar como a grande maioria das prostitutas advém de camadas mais pobres da população, sendo a mulher pública dotada de traços característicos de personalidade associados à preguiça, a aversão ao trabalho, à perseguição desenfreada do prazer e a vaidade, como expõe a autora, o primado do instinto natural seria superior a qualquer miséria econômica na fundamentação médica da época quanto ao fenômeno da prostituição.

Assim a prostituição desde o final do século XIX passa a suscitar uma série de intervenções das autoridades públicas, policiais, a fim de reprimir e prevenir estas práticas extraconjugais, chegando-se a

no limite de uma prática disciplinar, que irá se modificando com o tempo, se instituir regulamentos próprios a fim de se controlar o exercício da profissão.

Neste campo é interessante dar um salto temporal, observando-se que no Brasil atual a prática da prostituição não possui previsão legal que a tipifique enquanto crime. Contudo inexistem também quaisquer forma de proteção advinda do direito direcionadas a estas mulheres, sendo que o Decreto lei nº 2.848/40 (Código Penal Brasileiro), define como crimes:

Favorecimento da prostituição ou outra forma de exploração sexual: **Art. 228.** Induzir ou atrair alguém à prostituição ou outra forma de exploração sexual, facilitá-la, impedir ou dificultar que alguém a abandone: (Redação dada pela Lei nº 12.015, de 2009)

Casa de prostituição: **Art. 229.** Manter, por conta própria ou de terceiro, estabelecimento em que ocorra exploração sexual, haja, ou não, intuito de lucro ou mediação direta do proprietário ou gerente: (Redação dada pela Lei nº 12.015, de 2009)

Rufianismo: **Art. 230** - Tirar proveito da prostituição alheia, participando diretamente de seus lucros ou fazendo-se sustentar, no todo ou em parte, por quem a exerça.

No ano de 2012 existiu todo um debate acerca do projeto de Lei nº 4211/2012, que ainda tramita no Congresso Nacional, batizado como Lei Gabriela Leite, este propõe uma série de regulamentações sobre a prostituição no Brasil, definindo quem seria a profissional do sexo, com intuito de promulgar uma política pública capaz, segundo seus propositores, de reduzir os riscos enfrentados por estas mulheres no dia a dia, bem como garantir-lhes direitos de acesso e segurança constitucionalmente previstos.

Pode-se perceber novamente o vínculo entre o exercício da sexualidade individual e a economia, a constituição de uma série de saberes e pesquisas sobre a temática, um debate político que se instaura a fim de definir uma série de regulamentos e regulações que deverão, muito antes proibir a prática da prostituição em si geri-la.

Por fim, o último exemplo que será abordado, trata-se da parentalidade homossexual. Debate apresentado por Marianna Chaves, trata-se de uma reivindicação de ação afirmativas dos estados a fim de possibilitar legalmente a adoção por casais homoafetivos. Funda-se o debate em um direito a parentalidade, seja paternal ou maternal, vislumbrado como um direito personalíssimo, inalienável, indisponível, considerado sob princípios como do interesse da criança, a dignidade humana, a liberdade e a igualdade, bem como normativas internacionais como a Declaração Universal dos Direitos do Homem, cita-se como se deu nos Estados Unidos parte deste debate:

Há quase uma década atrás, em outubro de 2000, a tese de um jovem psiquiatra infantil mostrou que o desenvolvimento psicológico de crianças criadas pelos pais homossexuais é semelhante à dos infantes criados por duas pessoas de sexos diferentes. É mister salientar que existem muitos estudos similares nos EUA. A Academia Americana de Pediatria já se manifestou publicamente em prol da adoção por indivíduo ou par homossexual. (CHAVES, 2011, p. 226)

Percebe-se como a partir de levantamento de dados, análises psicossociais, estudos médicos, vê-se formar todo um saber científico no país que irá permitir as instituições e as práticas estatais o posicionamento acerca da temática da adoção homossexual em diversos contextos. Constitui-se assim um cenário político onde nos Estados Unidos, a adoção conjunta é legal em quase todos os 50 estados federais, tendo inclusive aberto caminho para que a Suprema Corte legalizasse, em junho de 2015, o casamento homossexual em todo o país.

Assim, considerando-se os ODMs, a questão da prostituição e a temática da parentalidade homossexual, percebe-se que ao se estudar as temáticas próprias das Relações Internacionais por um viés Foucaultiano é possível a percepção da sexualidade não apenas enquanto um debate específico de indivíduos vinculados a debates de gênero e políticas públicas, mas antes um repensar crítico sobre a origem destas próprias políticas.

A percepção da sexualidade como estratégia de desenvolvimento das forças dos estados, problema econômico e político da população, foco da governamentalidade biopolítica de gestão da vida desafia o estudo a partir de um eixo analítico onde a sexualidade será considerada de um modo muito mais produtivo que em debates onde se busque apenas compreender os efeitos finais desta mecânica: uma repressão sexual sofrida por parte da população, a binariedade de gêneros como norma social e a desigualdade entre estes sexos constituídos.

Conclusões

Pois bem, o presente artigo enquanto uma abordagem das Relações Internacionais a partir dos conceitos propostos por Michel Foucault compreende a amplitude das teorias estadocêntricas já propostas pela disciplina. Contudo destaca um debate que se forma a partir da sexualidade enquanto dispositivo de segurança, problema econômico e político da população, alvo de intervenções em um cenário internacional de bipoder, governamentalidade e concorrência Estatal.

A partir da pesquisa bibliográfica se expos a argumentação que levará a compreensão do poder como essencialmente produtivo, para muito além da simples repressão; bem como as dimensões disciplinares do corpo e biopolíticas da espécie que permitirão a formação de um biopoder capaz de influir positivamente sobre processos naturais da população.

Este conceito de população que se afasta da ideia do povo, enquanto amontoado sem forma de súditos, para a de um grupo de indivíduos conhecidos em seus fenômenos coletivos, a partir de taxas, índices, estatísticas, seja em sua biologia própria enquanto espécie humana e características genéticas, ou enquanto público considerando-se seus desejos e opiniões.

Aos dispositivos de segurança caberá então à compreensão, a criação de saberes-poderes e a gerencia dos problemas econômicos e/ou políticos que surgem com a emergência desta população. A sexualidade ao compreender a influência disciplinar sobre o corpo individual e simultaneamente processos populacionais biopolíticos consolida-se como um dos dispositivos de maior importância.

O estudo das Relações Internacionais por um viés Foucaultiano apresenta a percepção da sexualidade como estratégia de desenvolvimento das forças dos estados, foco de ações buscando um desenvolvimento econômico e político principalmente dos países ditos subdesenvolvidos, isto se passa principalmente por seus efeitos procriadores, pelas diversas intervenções em seus processos biológicos amplos que passam pelo e ao corpo do indivíduo, mas produzirão seus resultados nesse elemento, nessa unidade múltipla constituída pela população.

Qualquer estudo que se proponha a compreender as dinâmicas próprias do poder deve compreender como eixo analítico a sexualidade de um modo muito mais profundo do que um debate acerca dos efeitos finais desta mecânica como a repressão sexual, a binariedade dos gêneros, a desigualdade entre homens e mulheres ou os direitos individuais e coletivos de um livre exercício sexual, ou a uma saúde reprodutiva.

É preciso se estudar a sexualidade como eixo transversal, base para a compreensão da governamentalidade, ponto chave no debate acerca do incremento das forças dos diferentes estados, a partir da gestão da vida, sendo o corpo alvo de múltiplas intervenções, espaço de gerencia sobre o indivíduo e a população-espécie, e por isso mesmo, será este corpo individual local de produção de múltiplas resistências.

Referências

CASTRO, Edgardo. **El vocabulario de Michel Foucault**. Acesso em setembro de 2016. Disponível em: <<http://www.docfoc.com/castro-edgardo-el-vocabulario-de-michel-foucaultpdf>>

CHAVES, Marianna. **Homoafetividade e direito: proteção constitucional, uniões, casamento e parentalidade – um panorama luso-brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2011.

DELEUZE, Gilles. **Foucault**. Prólogo de Miguel Morey, ed. Buenos Aires: Paidós, 1986.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)**. Tradução: Maria Ermantina Galvão. 2. ed. – São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, Território e População**. Curso dado no Collège de France (1977-1978). Tradução de Eduardo Brandão; Revisão da tradução: Claudia Berliner. Martins Fontes: São Paulo, 2008.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Organização e tradução de Roberto Machado. Ed. 29ª - Edições Graal: Rio de Janeiro, 2011.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade 1: A vontade de saber**, tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. 3. ed. - Paz e Terra: São Paulo, 2015. Do original francês: Histoire de la Sexualité I: La volonté de savoir.

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

RAGO, Margareth. Do cabaré ao lar: a utopia da cidade disciplinar: Brasil 1890-1930. 4. ed. Paz e Terra: São Paulo, 2014.

Site: PLANALTO. **Código Penal Brasileiro**. Acesso em 14/08/17. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm>

Site: UNRIC – Centro Regional de Informações das Nações Unidas. **Objetivos de desenvolvimento do Milênio (ODM)**. Acesso em 14/08/2017. Disponível em: <<https://www.unric.org/pt/objectivos-de-desenvolvimento-do-milenio-actualidade>>

Site: UNRIC – **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Uma Breve Síntese**. Acesso em 14/08/2017. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/pdf/2010/MDGs-at-a-GlanceFINAL-pt.pdf>>

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: A ATUAÇÃO DO GT-SAÚDE NA TRÍPLICE FRONTEIRA

Vanessa Demarchi Peron

Marcelino Teixeira Lisboa

RESUMO

O estudo apresenta uma reflexão sobre como a cooperação internacional, envolvendo o Estado e a sociedade civil organizada, pode contribuir com a formatação de políticas públicas que contribuam para a resolução de problemas ligados à garantia dos direitos sociais. Foi realizado um estudo sobre a atuação do Grupo de Trabalho para Integração das Ações de Saúde na Área de Influência da Itaipu, que desde 2003 atua no fortalecimento do processo de integração de profissionais e de serviços de saúde na região da tríplice fronteira entre o Brasil, o Paraguai e a Argentina. O estudo mostra como a integração de conhecimentos dos profissionais que atuam diariamente no atendimento às necessidades e o desenvolvimento de ações conjuntas permitiu solucionar dificuldades no que tange a saúde, e mostra o potencial de tais medidas em tornarem-se políticas públicas efetivas nos três países.

Introdução

De uma forma bastante simplificada, as políticas públicas buscam assegurar direitos dos cidadãos. Elas definem prioridades e norteiam programas e investimentos dos governos. Seu planejamento e implementação tem reflexões em diversas áreas e dessa forma, a formulação do que o governo deve ou não estimular ganha o interesse de diversos grupos da sociedade. Neste estudo se pretende analisar como a cooperação internacional (especialmente em regiões de fronteira), envolvendo os Estados e sociedade civil organizada, pode contribuir para a formulação de políticas públicas.

A cooperação internacional pode ser entendida como um importante caminho para o desenvolvimento igualitário, especialmente entre países que fazem fronteira. Foi realizado um estudo de caso sobre a atuação do Grupo de Trabalho para Integração das Ações de Saúde na Área de Influência

da Itaipu (GT-Saúde), que desde 2003 atua na qualificação de recursos humanos, no desenvolvimento de ferramentas e no fortalecimento do processo de integração de profissionais e de serviços de saúde na região da tríplice fronteira entre o Brasil, o Paraguai e a Argentina. A pesquisa teve característica qualitativa, uma vez que foram abordadas variáveis de aspecto descritivo buscando observar e apresentar, em especial, a metodologia de atuação e os resultados obtidos pelo grupo. O estudo foi feito com base nos relatórios anuais de resultados divulgados pela organização.

O texto possui três partes, além da introdução e da conclusão. Na primeira são apresentadas as questões conceituais sobre a cooperação internacional e sobre as políticas públicas. A segunda parte demonstra as características e o trabalho do GT-Saúde e na terceira parte é realizada uma reflexão sobre a cooperação internacional e as políticas públicas, a partir da abordagem sobre o GT-Saúde.

Conceitos de cooperação internacional e políticas públicas

Tal qual existem hoje, os Estados foram criados a partir de diferentes contextos e possuem entre si características distintas. A definição para “Estado” varia conforme a corrente teórica que o analisa. É conceito comum, em algum nível, que o Estado representa soberania e independência; responsável pela gestão político-administrativa de um determinado espaço territorial.

No âmbito internacional, é o sujeito que se relaciona com outros Estados, representando as ideologias e interesses da uma população, responsável por garantir soberania, sobrevivência, posição de poder, força e influência no cenário externo. De acordo com Sant'Anna (2009, p.186), “o Estado não age como um ator unitário no sistema internacional, ele é centro de conflitos e oposições entre diferentes grupos da sociedade que disputam o poder para imporem os seus interesses através do aparato do Estado”.

Internamente, por sua vez, é responsável por promover o bem-estar, garantindo os direitos naturais (à vida, à liberdade, dentre outros), a ordem social e a preservação do território. “Somente os Estados possuem a prerrogativa legal para agir em suas fronteiras domésticas, sem a interferência de outras forças, sejam elas internas ou externas” (SCHERMA, 2012, p.106). Domesticamente, o Estado atua por meio da criação de leis e da fiscalização quanto ao seu cumprimento. “O Estado ampliou seu poder de influência sobre seu interior de tal forma que chega a afetar o comportamento de todos que encontram-se sob sua influência” (SCHERMA, 2012, p.105).

Este domínio do Estado se dá em determinada porção de espaço territorial. Para Sant'Anna (2009, p.184, apud MORAES, 2006, p.11), território pode ser definido como “uma área de exercício de um poder estatal”. De acordo com a autora, conforme citado por Moraes (2005, p. 117), o poder “é passível de ser apreendido enquanto ação e o âmbito espacial de sua realização circunscreve o território,

o qual se apresenta assim como área de prática de um poder. Nessa concepção, o território é um espaço de dominação, o âmbito espacial de um domínio político”.

No entanto, as dinâmicas na esfera internacional não envolvem apenas Estados, mas recebem influência de outros sujeitos - alguns, inclusive, que eventualmente exercem mais autoridade do que Estados - como as empresas multinacionais, que devido ao seu tamanho e poder (econômico, geração de empregos, alcance territorial) possuem forte poder de barganha; os blocos econômicos; os blocos inter-regionais; e as organizações não-governamentais internacionais, em que suas atuações expandem fronteiras, exercendo vigilância e influência em determinados assuntos.

Com isso, embora geralmente utilizado nas teorias das relações internacionais, Souza (2003) alerta que a definição de território pode não estar restrito a um espaço terrestre, em que é possível materializá-lo. Pois, embora território remeta a um espaço social, com políticas e regras próprias, nem todo o espaço social é um território. Souza (2003, p. 96) entende o território como “um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder. [...] Como o poder é onipresente nas relações sociais, o território está, outrossim, presente em toda a espacialidade social - ou ao menos enquanto o homem estiver presente”.

De acordo com Scherma (2012, p. 124), até o início do século XX, os países tinham obsessão pela posse física e pelo controle do território. Porém, neste século, com os fluxos de pessoas, de conhecimentos, de produtos e serviços mais facilitados, hoje as conexões globais não estão restritas às fronteiras nacionais. Assim, embora ainda existam conflitos por regiões específicas, não se tem mais a premissa de que se alcança hegemonia por aquisição territorial.

As áreas de fronteiras são regiões estratégicas para os países. Nelas, as interações internacionais são uma realidade diária, coexistindo elementos de integração e de desintegração. Nas relações internacionais, as fronteiras geralmente são estudadas sob o ponto de vista estratégico-militar, ou seja, o enfoque está relacionado à defesa nacional. Segundo Sherma (2012, p. 103), fronteira é “uma porção específica de território localizada na divisa entre dois Estados e que, exatamente devido a esta característica geográfica, é um ponto onde as Relações Internacionais são mais corriqueiras”. Quanto mais relevante a região (especialmente quando se pensa no aspecto econômico), mais delicada se torna a proteção da fronteira.

Kjellén (1916), compara o Estado a um organismo vivo e diz que as fronteiras são a epiderme do corpo, separando o interno do externo. É a fronteira quem recebe e transmite, em primeira mão, as manifestações de poder emitidas ou dirigidas ao cérebro estatal (Estado), vindos do exterior, ou destinadas a ele.

Muitos autores destacam a existência de uma faixa de fronteira, ou seja, não é apenas a cidade que faz divisa com outro país que é afetada por questões que ultrapassam as fronteiras, mas há um “espaço territorial de transição, no qual convivem ainda características físicas, políticas e sociais de

ambos os lados” (SHERMA, 2012, p. 109). O conceito de “faixa” é o utilizado pela constituição brasileira vigente, de acordo com o artigo 20, parágrafo 2: A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, 1988).

Mattos (1990), destacando a subjetividade da linha de fronteira e defendendo a ideia de faixa de fronteira explica que os limites entre as nações são caracterizados por uma faixa de transição, espaço em que os valores de interpenetram, como o idioma, raça, religião, ideologia, costumes e comércio. “As faixas fronteiriças, quando habitadas, são regiões de endosse cultural, daí a caracterização sociológica do chamado homem fronteiriço” (MATTOS, 1990, p. 34). Para o autor, a interpenetração acontece de forma natural e pacífica quando a relação entre os Estados é harmoniosa.

As áreas de divisa internacional possuem oportunidades singulares. O fácil deslocamento até o país vizinho permite maior interação com a cultura e costumes do seu povo. No entanto, estes terrenos requerem rigoroso controle e vigilância a fim de garantir-se a segurança nacional. O fácil tráfego de pessoas, que permite a integração de povos, oferece possibilidades para fomento do turismo e do comércio, por exemplo, pode, por outro lado, ser responsável por problemas sociais como o tráfico (inclusive de pessoas), o contrabando, o comércio e trabalho ilegal - local fértil para conflitos.

Existem questões que não se restringem às fronteiras políticas e geográficas que separam os países. Situações envolvendo recursos naturais, circulação de pessoas e de produtos, doenças, endemias, deslocamento do trabalho e tráfico internacional, são alguns dos problemas que ultrapassam limites territoriais. Nestas localidades, muitos problemas sociais são comuns a ambas nações e questões de interdependência e de cooperação internacional entram em pauta. Esta é uma questão especialmente importante para o Brasil, que possui uma extensão territorial ampla e por fazer divisa com a maioria dos países da América do Sul (faz fronteira com dez dos doze países do continente). Outra característica é que internacionalmente, quando se fala em América do Sul, o Brasil tem forte representatividade, tanto por sua extensão, como pelo grau de desenvolvimento, economia, influência no cenário internacional.

Na formulação das políticas públicas, bem como das políticas de cooperação internacional, o Estado é ator chave, uma vez que é o formulador, o executor e avaliador de tais políticas.

Cooperação internacional

No sistema internacional, toda ação do Estado representa uma política (um jogo) de poder. Na leitura realista, uma das características dos Estados é sua racionalidade, uma vez que “os atores calculam de modo preciso os custos e benefícios de cada uma de suas ações. Essas ações voltam-se sempre em última instância para a busca do poder, como fim em si mesmo ou como meio para atingir outros fins” (SHERMA, 2012, p. 111).

Tendo-se o conceito de que os Estados são soberanos, induz-se que este tem o poder de escolher se resolverá impasses com outras nações por meio da cooperação ou do conflito. Mas Waltz (1979) lembra que a soberania não pode ser confundida com a habilidade dos Estados de fazerem o que querem. A soberania é relativizada de acordo com as pressões às quais o Estado está submetido e também em relação às capacidades (poder) que dispõe para lidar com as pressões.

Na conjuntura internacional contemporânea, Krasner (2001), supõe uma soberania da interdependência, pois além da soberania estatal, existem outros arranjos, como é o caso dos blocos econômicos. “Os Estados soberanos também têm autonomia de fato. Embora o poder e as preferências dos atores estrangeiros limitem as opções viáveis para qualquer Estado, os Estados soberanos não são restritos porque os atores externos penetraram ou controlaram suas estruturas de autoridade doméstica” (KRASNER, 2001, p. 230).

A interdependência analisa a relação entre dois ou mais Estados e mostra como as decisões de uma nação implica efeitos nas demais, afetando, inclusive, os outros atores do cenário internacional. Pode representar relação de submissão e exploração ou pode ser a união de forças e com isso a possibilidade de ampliar o poder para competir em escala global - a exemplo da formação de blocos inter-regionais, de objetivos econômicos, políticos ou sociais, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), bloco econômico ao qual Brasil, Argentina e Paraguai pertencem, junto a outros países da América Latina. Neste viés, a interdependência pode ser compreendida como integração, ou seja, a cooperação pode ser benéfica para ambos.

A assinatura de tratados internacionais, a criação de áreas de livre comércio e o apoio à organizações internacionais são exemplos de políticas cooperativas. Para que a cooperação seja efetiva, exige-se a criação de “normas, instituições e padrões de comportamento” (SANT'ANNA, 2009, p. 189). A autora lembra que os países possuem “diferentes definições e percepções dos problemas mundiais, permanecendo em aberto a questão de como fazer com que os diferentes atores busquem soluções compartilhadas” (SANT'ANNA, 2009, p. 189).

Keohane (1984, p. 51) entende que existe cooperação quando os atores ajustam seu comportamento às preferências dos outros, através de um processo de coordenação de políticas. Assim, para alcance das expectativas e garantia dos melhores resultados é preciso estabelecer objetivos e estratégias comuns, normas de conduta e responsabilidades.

Donnelly (2005) culpa a anarquia do sistema internacional e a preocupação dos Estados com os ganhos relativos pela baixa frequência de processos de cooperação, uma vez que é uma preocupação dos Estados ser dominados ou enganados por outro Estado. Axelrod (1984) entende que a confiança leva a processos de cooperação e que esta somente acontece nas repetidas interações positivas. Neste contexto, a cooperação torna-se peça-chave da ordem internacional. Ampliando a cooperação nas faixas de fronteiras e expandindo a atuação de redes cooperativas, é possível compreender as expectativas e gerar interdependência, buscando equilíbrio de poder nas relações.

Políticas públicas

O campo das políticas públicas ganhou espaço no Pós-Segunda Guerra Mundial, quando os países tiveram a necessidade de realizar ajustes fiscais para garantir o equilíbrio dos investimentos visando o seu desenvolvimento. Na Europa, as teorias buscavam explicar o papel do Estado, que, por excelência, é o produtor das políticas públicas. Já nos Estados Unidos, os estudos dão ênfase nas ações dos governos. Na América Latina as definições de políticas públicas se intensificaram nos anos 1980, especialmente pois ainda não tinha conseguido “formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população” (SOUZA, 2006, p. 2).

Para Peters (1986), pode ser definida como política pública a soma das atividades dos governos (que agem diretamente ou através de delegação) e que influenciam a vida dos cidadãos. Para Ham e Hill (1993), as políticas públicas são resultado de um processo político altamente dinâmico e não são expressas em decisões únicas, mas em uma série de deliberações que mudam com o tempo. Para Souza (2006, p. 26), “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”.

A política pública pode ser descrita em um ciclo que compreende etapas como: formação de agenda, identificação de alternativas, avaliação e seleção das opções, tomada de decisão, implementação, monitoramento e avaliação – conforme definição de Saravia (2006). Após formuladas, as políticas públicas - que geralmente passam a integrar as legislações - dão base à elaboração de planos, programas, pesquisas, entre outras ações que buscam atender as necessidades sociais. A destinação de recursos

financeiros e humanos, o financiamento de programas, o incentivo à pesquisa são alguns exemplos de ações que nascem a partir do estabelecimento de políticas públicas.

As políticas públicas têm impactos em diversos campos, como economia, ciência política, ciências sociais, planejamento e gestão, relações internacionais, entre outros. Com isso, a formulação de políticas pode sofrer interferências ao envolver interesses de diversos grupos - de partidos políticos, instituições religiosas, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, mídia, dentre outros - que podem manipular os objetivos e resultados das políticas. A influência que cada grupo exerce depende do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo.

Souza (2006, p. 27), baseada nos estudos de Evans, Rueschmeyer e Skocpol (1985), entende que o Estado não opta sempre por políticas definidas exclusivamente por aqueles que estão no poder (elitismo), nem que servem apenas aos interesses de determinadas classes sociais (concepções estruturalistas e funcionalistas), mas defende que no processo de definição de políticas públicas, existe uma “autonomia relativa do Estado”, o que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável às influências externas e internas.

Domingues (2013, p. 97) entende que os tomadores de decisão respondem a pressões, negociando e se comprometendo com demandas de diversos grupos. A política representa a luta entre diversos grupos com o objetivo de influenciar as políticas públicas, formuladas quando o equilíbrio entre eles é estabelecido. Quando há mudanças nestas influências, as políticas públicas também sofrem transformações. O sistema político é responsável por gerir o conflito entre os grupos, estabelecendo as regras do jogo, equilibrando interesses e reforçando compromissos.

Dye (1992) lembra que tanto a ação quanto a falta de ação do Estado constituem tomadas de decisão e, dessa forma, políticas públicas. Assim, por meio da análise das políticas públicas impostas e os resultados obtidos, é possível identificar intenções dos governos. Há vários modelos de análise das políticas públicas.

O modelo de análise “institucional” considera a importância das instituições em todas as etapas do processo político, pois estas possuem padrões estruturados de comportamento, bem como influenciam e são influenciadas pelos cidadãos na luta por seus interesses junto ao Estado. “Uma política não é considerada pública ao menos que seja adotada, aplicada ou implementada por alguma instituição do governo. Assim, tal abordagem se concentra na descrição de instituições governamentais específicas, suas estruturas, organização, tarefas e funções” (DOMINGUES, 2013, p. 96).

GT-Saúde: características e ações

O Grupo de Trabalho para Integração das Ações de Saúde na Área de Influência da Itaipu (GT-Saúde) foi criado no âmbito do Programa Saúde na Fronteira, de iniciativa da Usina Hidrelétrica Itaipu Binacional - entidade de direito público internacional.

A usina foi construída entre 1974 e 1982, pelo Brasil e Paraguai. A obra, de proporções gigantescas, provocou grandes mudanças na região, especialmente pela migração de trabalhadores e familiares, ampliando a população das cidades. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Foz do Iguaçu passou de 33.966 habitantes em 1970, para 136.321 habitantes em 1980. Do lado paraguaio, a cidade de Hernandárias passou de 15 mil para 70 mil habitantes e a Cidade do Leste de 20 mil para 60 mil habitantes.

Até então, o município brasileiro de Foz do Iguaçu e o paraguaio de Cidade do Leste, tinham suas economias baseadas no comércio e em atividades extrativistas. O grande contingente populacional acarretou impactos na estrutura local. A região precisou adequar a infraestrutura, ampliar a oferta de serviços, tanto públicos como privados. Além de gerar energia, a Itaipu precisou ter a preocupação de garantir qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável da região. Assim, logo em 1975 iniciou as adequações urbanas, com ações no viés saúde, educação, habitação, transporte e lazer.

O Programa Saúde na Fronteira foi criado em 2003 com o objetivo de apoiar as ações de saúde na área de influência da Itaipu (faixa de fronteira entre o Brasil, o Paraguai e a Argentina), unificando uma política de saúde pública. Segundo o Relatório de Sustentabilidade da Itaipu Binacional de 2003, o Programa nasceu para atender cerca de 1,5 milhão de pessoas de 27 cidades brasileiras e de 31 municípios paraguaios.

Ainda em 2003, no âmbito do Programa Saúde na Fronteira, foi criado o Grupo de Trabalho para Integração das Ações de Saúde na Área de Influência da Itaipu Binacional (GT-Saúde), com o objetivo institucional de constituir um espaço democrático de trabalho e debates sobre a saúde da região da tríplice fronteira, baseado na cooperação e na integração entre os países, no respeito às diretrizes dos sistemas nacionais de saúde e com ênfase na atenção básica em saúde. O GT-Saúde possui paridade de representação entre membros do Brasil e do Paraguai. Em 2006, a Argentina foi incorporada ao grupo, como país convidado. A Itaipu aporta recursos financeiros para custeio das atividades administrativas do GT Saúde.

A região trinacional possui grande fluxo de pessoas, que transitam entre os três países - tanto moradores, que visitam os países vizinhos para trabalho, estudo ou lazer, como turistas de todo o mundo, atraídos pelas belezas naturais da região ou pela possibilidade de compras. Essa integração de

povos exige das autoridades de saúde um esforço contínuo, por serem condições propícias para a disseminação de doenças.

Um dos exemplos é o que acontece nas comunidades indígenas. Estes povos frequentemente migram de uma aldeia para outra. Ao mesmo tempo em que fortalece o intercâmbio, sua cultura, costumes, crenças e valores, abrem vulnerabilidades para a disseminação de doenças. O acompanhamento das necessidades das comunidades indígenas é um dos eixos de atuação do GT-Saúde, conforme será apresentado na sequência.

Região trinacional do iguaçu

Foz do Iguaçu é a cidade brasileira que faz divisa com o Paraguai e com a Argentina e onde está localizada a Itaipu Binacional e a alocada a equipe administrativa do GT-Saúde. A divisa entre os países é marcada pelo Rio Paraná e Rio Iguaçu, respectivamente. Na microrregião, composta por onze municípios, Foz do Iguaçu é o principal acesso para os países vizinhos. Acesso que se dá por meio das pontes da Amizade (sobre o Rio Paraná) e da Fraternidade (sobre o Rio Iguaçu).

Uma singularidade da tríplice fronteira entre o Brasil, Argentina e o Paraguai é que, diferente da maioria das regiões fronteiriças do país, que apresentam pouca infraestrutura, como rede de transporte e centros comerciais, Foz do Iguaçu é uma das maiores cidades de fronteira em número de habitantes - 256 mil pessoas, de acordo com censo do IBGE, realizado em 2010. “Em um raio de 170 quilômetros a partir de Foz do Iguaçu, incluindo os três países, vivem hoje aproximadamente 2 milhões de habitantes. Desses, 1,2 milhão vivendo na região Oeste do Paraná” (Destino Iguaçu, 2017). A cidade também é um dos principais destinos turísticos do país, recebendo diariamente visitantes de todas as partes do mundo. De acordo com dados socioeconômicos publicados pela prefeitura de Foz do Iguaçu em 2011, os atrativos turísticos da cidade receberam mais de 1,5 milhão de visitantes por ano, desde 2007. Entre os atrativos locais, destacam-se as Cataratas do Iguaçu, eleita em 2011 uma das Sete Novas Maravilhas da Natureza, e a Usina Hidrelétrica Itaipu Binacional, que em 1996 foi considerada uma das Sete Maravilhas do Mundo Moderno pela Sociedade Americana de Engenheiros Civis.

Metodologia de atuação do GT-Saúde e resultados conquistados

O GT-Saúde trabalha com metodologia participativa, envolvendo profissionais da saúde do Brasil, da Argentina e do Paraguai. A participação dos técnicos é livre, voluntária e aberta para todos os interessados.

Entre as instituições parceiras, que apoiam e participam das ações do GT-Saúde estão¹ a Itaipu Binacional, Fundação Parque Tecnológico Itaipu²; Fundação de Saúde Itaipu; Organização Pan-Americana de Saúde do Paraguai (OPAS/PY), Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA); Ministério da Justiça e do Esporte do Paraguai; Academia de Justiça de Santa Catarina; Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila); Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste); Universidade Federal do Paraná (UFPR); Agência Brasileira de Inteligência (ABIN); 9ª Regional de Saúde de Foz do Iguaçu; 20ª Regional de Saúde de Toledo; 10ª Regional de Saúde de Cascavel; 10ª Região Sanitária de Alto Paraná; 14ª Região Sanitária de Canindeyú; 5ª Região Sanitária de Caaguazú; Ministério da Saúde do Brasil; Ministério da Saúde Pública e Bem Estar Social do Paraguai; Ministério da Saúde da Província de Misiones - Argentina; Secretaria de Saúde do Paraná; Secretaria de Saúde de Alto Paraná – Paraguai, além de organizações não-governamentais.

Os trabalhos são divididos em nove eixos temáticos: saúde do idoso; saúde indígena; saúde materno-infantil e do adolescente; saúde do homem; saúde mental; endemias e epidemias; acidentes e violências; educação permanente em saúde; saúde do trabalhador e meio ambiente. Cada profissional participante, voluntário ou representante das instituições parceiras, integra um dos eixos temáticos. O grupo responsável por cada eixo realiza estudos nos três países, identificando necessidades, definindo prioridades e planos de ação.

São realizados encontros mensais, que reúnem, em média, 120 profissionais. Até julho de 2017 haviam sido realizadas 154 reuniões ordinárias. Em plenárias, são apresentados os resultados e andamento dos trabalhos, além de troca de experiências e apresentação de dificuldades. Para Sant'Anna (2009, p. 191) um “fator essencial para a cooperação é a comunicação entre os atores. Quando os atores se comunicam eles têm a possibilidade de redefinir seus interesses e estratégias, podendo chegar a acordos mutuamente benéficos”.

A promoção de espaços para o compartilhamento de informações e de diálogo é uma das propostas do grupo. Entre outros exemplos, realizou, em 2007, um Fórum Internacional de Saúde Materna e Infantil na Fronteira, com a participação de representantes de instituições públicas

¹ Dados divulgados no Relatório Anual de Atividades do Parque Tecnológico Itaipu – 2015.

² Instituição que oferece infraestrutura para realização dos encontros mensais do grupo de trabalho; além de disponibilizar escritório; mobiliário e equipe técnica.

brasileiras, paraguaias e argentinas. Também em 2007, promoveu o Seminário Maternidade Segura na Fronteira, que reuniu profissionais atuantes na atenção pré-natal e planejamento familiar dos três países. Ainda em 2007, em parceria com a 9ª Regional de Saúde, promoveu o Fórum Internacional sobre Malária na Fronteira.

Em 2008, realizou o 1º Seminário sobre Regulamento Sanitário Internacional na Tríplice Fronteira. Representantes dos ministérios da saúde de seis países (Brasil, Paraguai, Argentina, Chile, Uruguai e Venezuela) reuniram-se para conhecer o Regulamento Sanitário Internacional (RSI) e seus efeitos sobre as economias locais. O regulamento apresenta um conjunto de normas a serem adotadas com a finalidade de conter as ameaças de enfermidades suscetíveis de propagação rápida de um país a outro.

Assim, por meio de encontros, seminários, fóruns e cursos, o GT proporciona a comunicação entre os países, uma vez que a possibilidade de reunir profissionais e gerar um contato mais próximo para a troca de experiências facilita à resolutividade dos problemas comuns.

Nos seus 14 anos de atuação, estima-se que mais de 14 mil profissionais (agentes e técnicos) foram capacitados nas ações do GT-Saúde. Ainda, mais de 16,7 mil pessoas foram beneficiadas em cursos, ações e eventos comunitários realizados pelo grupo, nos três países. Mais do que números, entre os resultados sobressaem-se as ações pontuais, em que sem a cooperação internacional e a atuação conjunta dos profissionais, não se chegaria a tal solução.

Tais ações pontuais podem ser exemplificadas, como no caso de uma criança indígena paraguaia que em 2014, aos 9 anos, foi internada em um hospital de Curitiba, com um quadro grave de leucemia e para sobreviver precisava de transplante de medula óssea. A mãe da menina foi indicada como a principal possível doadora, porém, há anos a criança não tinha contato com a mãe, que vivia em uma comunidade indígena no Paraguai. De acordo com experiência contada durante a 150ª reunião geral do GT-Saúde, realizada no dia 21 de março de 2017, em Foz do Iguaçu (PR), o Grupo de Trabalho uniu esforços de pessoas dos dois países em busca da mãe. Acionaram lideranças de organizações indígenas e agentes comunitários indígenas e depois de alguns meses de busca encontraram a mãe. O segundo esforço foi providenciar documentação e orientar os procedimentos para encaminhar a mãe ao Brasil, para realização dos testes e do transplante.

Uma das primeiras ações do GT, que iniciou em 2003, foi o apoio às campanhas de vacinação contra a poliomielite na região trinacional. Com recursos financeiros oriundos de sua mantenedora, ofereceu material de divulgação, infraestrutura, profissionais e transporte e já no primeiro ano, o “índice de cobertura da vacinação, no Departamento de Alto Paraná, no Paraguai, subiu de 63% para 97%” (ITAIPU BINACIONAL, 2003, p. 23).

A redução da mortalidade infantil foi outro tema tratado pelo órgão, contribuindo para a redução deste fenômeno na região em 40%, de acordo com a Itaipu Binacional:

Em São Miguel do Iguaçu, por exemplo, passou de 21 bebês mortos, a cada mil nascimentos, para seis – índice considerado aceitável pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Há localidades que não registraram nenhuma morte. Capacitações e treinamentos gratuitos para os médicos que atendem gestantes e recém-nascidos influenciaram diretamente para reduzir a mortalidade infantil na região (ITAIPU BINACIONAL, 2010).

Mesmo quando atinge as metas na redução de indicadores negativos, o GT mantém ações de prevenção. No caso da mortalidade infantil, em 2014, por exemplo, capacitou 500 profissionais em saúde neonatal, com o objetivo de fortalecer ações relacionadas à saúde sexual e reprodutiva, buscando reduzir a mortalidade materna e neonatal, e o número de nascimentos em adolescentes. Em 2015, formou profissionais instrutores dos três países em estratégia Código Vermelho (que tem foco em emergências obstétricas e reanimação neonatal), capacitou fornecedores de saúde em distintas etapas da estratégia “Código Vermelho”, capacitou instrutores no Programa Also (Advanced Life Support in Obstetrics) e capacitou profissionais de saúde em atenção pré-natal e no Sistema de Informática Perinatal e em Planificação Familiar.

Acabar com os casos de raiva canina no Paraguai foi outra ação que iniciou em 2003 e perdurou por anos. Somente em 2007, o grupo apoiou a aplicação de aproximadamente 100 mil doses de vacinas antirrábicas no Paraguai. Hoje as ações têm menor frequência por ter sido praticamente erradicada a raiva em toda a região de fronteira.

O combate à dengue é outra frente de atuação do GT. No ano de seu lançamento, o Grupo mobilizou 58 municípios brasileiros e paraguaios em campanha para preservação contra a dengue. Mais recentemente, o GT mobilizou a criação de um software que georreferenciou todo o território de Foz do Iguaçu. Os técnicos do Centro de Controle de Zoonoses da cidade monitoram hoje mais de 3.800 armadilhas do mosquito *Aedes Aegypti* espalhadas pelo município. Estes técnicos alimentam o sistema indicando focos de infestação de doenças infecciosas (principalmente a dengue, a zika e a chikungunya) e a ferramenta apresenta mapas com indicação de zonas de maior incidência, que exigem ações imediatas de combate ao mosquito.

Em 2014, com o aumento nos casos de vítimas, o GT Saúde realizou encontros entre os representantes de ações em Vigilância Epidemiológica dos Ministérios da Saúde do Brasil e do Paraguai, a fim de discutir o enfrentamento dos vírus Ebola e Chicungunya e para estruturar um plano de ação na região trinacional.

O Centro de Medicina Tropical da Tríplice Fronteira, instalado em Foz do Iguaçu em 2017, foi um projeto idealizado pelo GT-Saúde, em parceria com instituições locais. Ele atua de forma integrada na região trinacional e seu objetivo é facilitar os procedimentos em casos de epidemia, simplificando a linguagem, integrando e unificando os processos para uma identificação mais rápida das doenças. O

centro possui um moderno laboratório de biologia molecular, por meio do qual é possível investigar todo o ciclo de doenças tropicais transmitidas por animais e insetos. Nele é possível fazer exames em materiais genéticos de animais e de humanos. Em menos de uma hora, é possível identificar, por exemplo, se um mosquito é *Aedes aegypti* e se está infectado com o vírus de doenças como a dengue, a zika e a febre chikungunya. Com isso, pode-se desencadear imediatamente ações de prevenção no território onde o mosquito foi coletado, eliminando os focos antes da transmissão da doença.

A capacidade de análise do laboratório é de 5 mil amostras por ano. Antes do Centro, as análises de sangue de pessoas supostamente infectadas eram encaminhadas para Curitiba - capital do Paraná. O tempo para resposta chegava a duas semanas, tempo em que ampliava a proliferação da doença. O centro está aberto para receber alunos e professores para projetos de ensino, pesquisa e extensão, incentivando as pesquisas médicas e laboratoriais na região, bem como potencializando a capacitação de profissionais da área que atuam na região. O laboratório tem capacidade para identificar outras doenças, como raiva e leishmaniose.

Outra ferramenta desenvolvida foi, em 2014, um Sistema de Indicadores de Saúde da Tríplice Fronteira, que integra informações para o monitoramento e avaliação da saúde na região, norteando as ações tanto do GT Saúde e dos gestores de saúde da região trinacional. De acordo com a Itaipu Binacional, “este trabalho está embasado no levantamento de dados sobre os principais agravos dos últimos anos na região da tríplice fronteira. A partir disso, serão conhecidos os eventos de saúde prioritários para o diagnóstico da situação da saúde e serão destacados eventos conhecidamente de alta incidência nas áreas estudadas (ex: dengue, doenças oncológicas, leishmaniose), além de agravos relacionados à urbanização, carência de serviços de saneamento, migração e circulação de população (ex: Aids, violência, acidentes de trânsito)” (Relatório de Sustentabilidade da Itaipu Binacional, 2014, p. 82)

Em 2009, o controle da tuberculose entrou em pauta e o GT mobilizou técnicos dos três países a “implantar a Estratégia Dots (Directly Observed Treatment Shortly), utilizada mundialmente no controle da doença” (Relatório de Sustentabilidade da Itaipu Binacional, 2009, p. 112).

Em 2014, o GT-Saúde contribuiu para a implantação da Política de Saúde do Homem no Ministério da Saúde Pública e Bem-Estar Social do Paraguai. O principal objetivo da política foi facilitar e ampliar o acesso dos homens “às ações e aos serviços de assistência integral à saúde, contribuindo para a redução da morbidade, da mortalidade e a melhoria das condições de saúde para o homem” (ITAIPU BINACIONAL, 2014, p.82). Mais recentemente, o eixo que atua com ações em saúde de homem também produziu uma série com seis vídeos, para compartilhar as boas práticas realizadas por profissionais da saúde da tríplice fronteira, apresentando ações que tiveram bons resultados, sensibilizando e estimulando a replicação de tais iniciativas por instituições e técnicos da área.

Nesta temática, em 2013 o grupo promoveu o I Seminário Internacional da Saúde do homem na Tríplice Fronteira em parceria com o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), Ministério da Saúde do Brasil e Ministério da Saúde do Paraguai. O principal objetivo foi discutir estratégias para engajar os homens para o cuidado com a própria saúde, além de promover um intercâmbio de experiências voltadas para o fortalecimento da atenção à saúde do homem nos países da tríplice fronteira. Os resultados do evento, discussões e recomendações, foram reunidos em um livro de 121 páginas, publicado em português e espanhol.

O GT-Saúde também desenvolveu, em 2015, um projeto para o fortalecimento do sistema de informação em saúde do Paraguai, a fim de contribuir na geração de informações oportunas e de qualidade nas regiões de Caaguazú, Alto Paraná y Canindeyú, no Paraguai. Foram capacitados profissionais, para o correto preenchimento de atestados de óbito; de certidões de nascimento; de médicos de hospitais no correto preenchimento do registro diário de consulta dos sistemas de informação em saúde; para análises de estatísticas, admissão e arquivo, no uso de sistemas de informação em saúde; dentre outros.

Outro projeto iniciado em 2015 busca o fortalecimento da “Fronteira em Vigilância da Saúde”. Para isso, desenvolve ações de fortalecimento de capacidades básicas na aduana da Cidade do Leste com Foz do Iguaçu, por meio da articulação interinstitucional e intersetorial entre os profissionais da área de controle integrado. O projeto ainda prevê a instalação e o início de operação do escritório de Vigilância e Controle Sanitário na Alfândega de Cidade do Leste com Foz do Iguaçu, que receberá o apoio e assessoramento do GT. O projeto capacitou profissionais em segurança alimentar e em normas técnicas de boas práticas de manufatura. Foram realizados também alertas pandêmicas sobre Coronavírus e Chikungunya, e orientação sobre água potável e manejo de resíduos. Ainda, no Paraguai, capacitou em vigilância entomológica (ciência que estuda os insetos e as relações com o homem, as plantas, os animais e o meio ambiente) buscando promover a prevenção contra a dengue, chikungunya e zica vírus, e ofereceu curso sobre o uso de novas tecnologias em vigilância na fronteira para funcionários do Ministério da Saúde do Paraguai, desenvolvido em colaboração com a Rede de Programas de Epidemiologia de Campo e Saúde Pública – Tephinet (Training Programs in Epidemiology and Public Health Interventions Network).

Em 2015, o GT também iniciou o Projeto Melhorando a Qualidade de Vida das Pessoas Idosas na Tríplice Fronteira, uma campanha de conscientização sobre o valor, papel e importância de adultos idosos na família e na comunidade. Neste âmbito, capacitou profissionais da saúde em geriatria, gerontologia (estudo dos fenômenos fisiológicos, psicológicos e sociais relacionados ao envelhecimento do ser humano) e direitos humanos. O projeto envolveu ainda a implementação de programas de envelhecimento ativo, produtivo e saudável, a formação de cuidadores domiciliares informais para

peças adultas maiores e/ou em situação de dependência, a publicação de livretos de saúde para pessoas adultas idosas, entre outras.

As comunidades indígenas, pela dinâmica de suas populações, são público-alvo das ações do GT. O Grupo de Trabalho, em parceria com a prefeitura de São Miguel do Iguaçu, realizou, em 2008, atendimento à saúde mental de populações de assentamentos agrícolas e na aldeia indígena Ocoy, localizada naquele município. “Foi criado um sistema informatizado para armazenar informações sobre a saúde desse grupo. Como os indígenas costumam cruzar as fronteiras, o banco de dados gera um histórico das principais doenças que afetam as comunidades” (ITAIPU BINACIONAL, 2008, p. 72). No ano seguinte, o grupo promoveu ações para conscientização dos indígenas “sobre a saúde sexual e reprodutiva, o que resultou na queda da incidência de doenças sexualmente transmissíveis e da gravidez precoce” (ITAIPU BINACIONAL, 2009, p. 112) e ainda capacitou agentes de saúde, para atuar especificamente nestas comunidades. Em 2010, o GT realizou um censo junto à população indígena, com o apoio da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e Ministérios da Saúde dos três países, com o intuito de conhecer mais esses grupos e ter subsídios para a criação de projetos para a melhoria da qualidade de vida dessas pessoas.

Reflexões sobre a cooperação internacional

Como visto, o Estado é o representante legal para firmar acordos de cooperação com outros países. Por meio de seus órgãos (ministérios, secretarias especiais, autarquias, agências reguladoras e conselhos), também é o ente capaz de instituir metas, elaborar ações e financiar sua execução, seja com pesquisas, formação de recursos humanos, disponibilização de recursos financeiros, convênios, entre outros.

De acordo com o tratado entre a República Federativa do Brasil e do Paraguai, de 1973, que criou a Itaipu Binacional, trata-se de uma entidade binacional, constituída pela Eletrobrás (Centrais Elétricas Brasileiras S.A) e pela Ande (Administración Nacional de Eletricidad do Paraguai), com igual participação no capital. A representante brasileira, Eletrobrás, é uma sociedade de economia mista e de capital aberto sob controle acionário do Governo Federal³.

Neste trabalho entende-se que, por ter sido criada com subsídios financeiro oriundos do tesouro brasileiro e paraguaio, por explorar recursos naturais do Rio Paraná que pertence a ambos os países, por gerar renda com o aproveitamento hidroelétrico, o qual financia parte das ações do GT-Saúde, e ainda, por ter criado o programa analisado neste estudo, a Itaipu trata-se de uma instituição que representa a vontade do próprio Estado, tanto o brasileiro como o paraguaio.

³ Durante o período em que este artigo foi produzido, o governo brasileiro anunciou a intenção de incluir a privatização da Eletrobrás, no âmbito do Programa de Parcerias e Investimentos (PPI), o que pode vir a alterar seu caráter de empresa sob o controle acionário do Estado.

Segundo Herz e Hoffman (2004, apud Sala, 2013), as organizações internacionais são atores do sistema internacional (possuem autonomia relativa em relação aos Estados-membros, têm personalidade jurídica e elaboram políticas próprias), e ao mesmo tempo são mecanismo de cooperação entre Estados e outros atores, podendo favorecer a legitimação de normas e regras, coagir atores a respeitar normas e regras através de pressão política, imposições políticas em certas circunstâncias, e até o uso de força militar.

A binacional, por meio do GT-Saúde, é uma importante articuladora da cooperação internacional ao envolver órgãos públicos e privados do Brasil, Paraguai e Argentina em discussões e ações para a melhoria da saúde e qualidade de vida dos cidadãos dos três países.

Como visto, a atuação do GT como articulador entre poderes públicos e privados do Brasil, Paraguai e Argentina é realizada por meio de nove comissões técnicas, que reúnem representantes das várias instituições, para discutir a implementação de iniciativas voltadas à saúde pública da região trinacional.

Embora seja estimulada e divulgada a possibilidade de participação de qualquer interessado em contribuir com os trabalhos do GT, a maioria dos membros são servidores públicos dos três países, ligados à órgãos que atuam com saúde pública - médicos, enfermeiros, gestores públicos, educadores, prestadores de serviços ou soluções na área da saúde. O que se percebe, neste caso, são os atores públicos envolvendo-se diretamente na cooperação internacional. São indivíduos com interesses semelhantes que conhecem as necessidades da área da saúde e reivindicam demandas junto ao governo, mas, ao mesmo tempo são eles mesmos representantes do próprio Estado.

Os países (representados no GT por seus servidores) embora tenham necessidades distintas, apresentam interesses, valores e objetivos bastante similares no que tange à saúde. As atividades cooperadas permitem que se alcancem conhecimentos científicos e de gestão, poupem custos e permitam aplicar de forma mais efetiva os esforços empreendidos na busca por resultados a problemas comuns ou não ao território.

SECCHI (2010) reforça que o estabelecimento de políticas públicas advém da tentativa de resolução de um problema, considerado relevante de maneira coletiva. Assim, o problema público é a essência conceitual de políticas públicas. Para tornar-se relevante, o problema precisa conquistar a atenção e o interesse de algum ator político na resolução deste problema. Desta forma, na sua missão de construir um espaço democrático para trabalho e debates sobre a saúde da região da tríplice fronteira, mais do que gerar integração, cooperação e troca de experiências entre profissionais, o GT-Saúde exerce importante papel ao colocar em pauta os principais temas relacionados às necessidades da área.

Como visto, a criação de agenda é um dos primeiros passos para a criação de políticas públicas e os grupos de interesse são importantes articuladores para colocar na agenda discussões de problemas

que podem ser sanados com a instituição de políticas públicas. As reuniões mensais dos grupos de trabalhos, plenárias, seminários, publicações de indicadores, proposição da participação popular na busca por possíveis soluções são exemplos de ações constantes para o estímulo ao debate da sociedade sobre tais questões. Por sua notoriedade, embora as crises rapidamente integram a agenda, por serem de interesse da mídia e do público, o objetivo do GT é que se discutam e se solucionem problemas antes que ganhem proporções de difícil controle.

Mais do que a criação de agenda, o programa demonstra-se capaz de articular a implementação de políticas públicas integradas aos países, por estar também envolvido com os outros estágios do ciclo de criação de políticas. O conhecimento técnico dos profissionais envolvidos, aliado com as informações que possuem no seu dia a dia de trabalho permitem antecipar-se frente a problemas que poderiam se tornar crises. Por acompanharem as principais necessidades, tem potencial para elencar as prioridades (identificação de alternativas, avaliação e seleção das opções), bem como experiência para propor soluções (tomada de decisão), executá-las, monitorá-las e avaliá-las. Tendo, assim, total expertise para apresentar aos formuladores de políticas, indicadores e eventos que argumentem uma questão como problema de interesse público na área da saúde, sendo também capaz de auxiliar na proposição de soluções.

Não existe uma legislação específica ou ações que sejam aplicadas de igual forma nos três países. No GT, ao se colocarem na mesa as dificuldades que cada região enfrenta, a comissão trinacional analisa as possibilidades e riscos, compartilha experiências que podem ser replicadas e sugere soluções. Cabe a cada país, por meio de seus órgãos ou convênios, ajustar as estratégias à sua realidade e aportar os recursos necessários para execução - em alguns casos, a Itaipu oferece recursos financeiros para implementação.

Considerações finais

Trazendo um estudo sobre a atuação do Grupo de Trabalho para Integração das Ações de Saúde na Área de Influência da Itaipu (GT-Saúde), o trabalho gera reflexões e evidencia que a cooperação internacional é um importante mecanismo para o desenvolvimento nacional, podendo contribuir com a proposição de novas políticas públicas e formatação de ações que tenham resultados efetivos, garantindo direitos constitucionais.

No que se refere a saúde, a disseminação de doenças, vírus e epidemias facilmente podem ultrapassar as barreiras geográficas que separam as nações. Se é possível tão prontamente compartilhar problemas e crises, o caso do GT-Saúde mostra que é possível também partilhar soluções, ou alcançá-las de maneira conjunta. A troca de conhecimentos e experiências é um caminho fértil para a resolução de problemas comuns. Não se pode ter como aceitável o fato de uma doença ser um grave problema à

saúde pública de uma nação, quando o outro lado da fronteira conhece as ferramentas e ações necessárias para controle.

As articulações de iniciativa do GT-Saúde, trazem importantes contribuições para a área da saúde na tríplice fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai. As comissões estimulam o desenvolvimento de ações em nove áreas de atuação, aproveitando o que cada país tem de melhor em conhecimentos, técnicas, programas, ações, metodologias, entre outros. Especialmente nas Secretarias Municipais de Saúde brasileiras da região de atuação do GT, muitas ideias que nasceram das reuniões das comissões foram implementadas obtendo resultados positivos e, por serem consideradas boas práticas, passaram a integrar os planos anuais de trabalho - a exemplo das ações em Saúde do Homem, que foram formatadas de acordo com a necessidade de cada município, implementadas, aperfeiçoadas e já em execução há mais de 5 anos.

Neste caso específico de cooperação internacional, faz-se importante a análise quanto aos ganhos em variadas dimensões, das quais destacam-se: geração de desenvolvimento científico; a construção de estruturas/linhas de pesquisas que analisam problemas comuns a região; formação de recursos humanos com visão mais ampla das dificuldades e oportunidades; possibilidade de sanar dificuldades a partir de experiências já testadas em localidades próximas; evitar que novas epidemias e doenças adentrem no país; desenvolvimento de atividades colaborativas e fortalecimento de elos; possibilidade de estender influências e conhecimentos, além do incentivo ao desenvolvimento comum dos países.

Enquanto as políticas públicas integradas (que se percebe como um objetivo indireto do GT-Saúde) não são uma realidade na região trinacional, são realizados acordos informais para cooperação - logicamente, atentando-se às políticas e legalidades de cada país. Tenta-se um pluralismo, onde a interação entre diferentes atores (agentes públicos e sociedade) agem por si: identificam necessidades, elegem prioridades, propõe soluções e as executam, demonstrando sua total aptidão para o apoio à formatação de políticas públicas que se estendam a todo o território nacional, garantindo o direito à saúde.

Referências

Apoio do GT-Saúde ajudou a salvar menina indígena. **Parque Tecnológico Itaipu**, Foz do Iguaçu, 2017. Disponível em: <<https://www.pti.org.br/pt-br/content/apoio-do-gt-sa%C3%BAdede-ajudou-salvar-menina-ind%C3%ADgena>>. Acesso em: 23 de março de 2017.

AXEROLD, R. **The evolution of cooperation**. New York: Basic Books, 1984.

Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 09 de maio de 2017.

DESTINO IGUAÇU. In: **A cidade**. Disponível em <<http://www.fozdoiguacu destinodomundo.com.br/sobre-a-cidade/a-cidade>>. Acesso em 11 de maio de 2017.

DOMINGUES, A. A. e COSTA, M. C. **As políticas públicas de cooperação internacional em C&T: uma análise particular**. In: Teoria&Pesquisa - Revista de Ciência Política. vol. 22, n. 1, p. 91-101, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.4322/tp.2013.012>>. Acesso em: 16 de agosto de 2017.

DONNELLY, J. Realism. In: BURCHILL, S, LINKLATER, A. et al. **Theories of International Relations**. New York: Palgrave Macmillan, 2005, p. 29-54.

Dye, Thomas. **Understanding public policy**. Londres: Prentice-Hall. 1992.

HAM, Christopher e HILL, Michael. **The policy process in the modern capitalist state**. Londres: Harvester Wheatsheaf. 1993.

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

Kjellén, R. **O Estado como organismo vivo**. 1916.

KRASNER, S. D. **Abiding Sovereignty**. In: International Political Science Review, Vol. 22, N. 3, 2001.

MATTOS, C. M. **Geopolítica e teoria de fronteiras**. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1990.

PARQUE TECNOLÓGICO ITAIPU. **Relatório anual de resultados - 2015**. Disponível em: <https://www.pti.org.br/sites/default/files/Publica%C3%A7%C3%B5es/relatorio_de_resultados_2015_0.pdf>. Acesso em: 10 de maio de 2017.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

Tratado de Itaipu. Brasília, 1973. Disponível em: <www.itaipu.gov.br/institucional/documentos-oficiais>. Acesso em: 16 de agosto de 2017.

SALA, José Blanes; SOLDERA, Raquel Rivera. **Políticas públicas, cooperação internacional e organizações não governamentais: o caso da Comissão Internacional da Baleia**. Revista Inter Relações, da Faculdade Santa Marcelina. Ano 13 - Nº 38. 2013.

SANT'ANNA, F. M. **Cooperação internacional e os recursos hídricos transfronteiriços: soberania e instituições internacionais**. In GEOUSP - Espaço e Tempo. São Paulo, 2009. Edição Especial, pp. 183 - 210.

SARAVIA, E; FERRAREZI, E. **Coletânea Políticas Públicas**. Volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

Saúde na Fronteira discute Regulamento Sanitário. **Itaipu Binacional**, Foz do Iguaçu, 2008.

Disponível em: <<https://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/noticia/saude-na-fronteira-discute-regulamento-sanitario?page=90>>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

SCHERMA, M. A. **As fronteiras nas relações internacionais**. In: Revista Monções, Vol.1, N.1 – Janeiro/Junho de 2012

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO DE FOZ DO IGUAÇU. **Dados Socioeconômicos de Foz do Iguaçu - 2011**. Disponível em: <<http://www.pmf.pr.gov.br/conteudo/?idMenu=1182>>. Acessado em 10 de maio de 2017.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. In: Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n° 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, M. J. L. **O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento**. In I. E. Castro, & R. L. Corrêa (Eds.), Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

WALTZ, K. **Theory of international politics**. 1979.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

ITAIPU BINACIONAL. **Relatório Anual - Exercício 2014**. Disponível em: <<https://www.itaipu.gov.br/institucional/relatorio-anual>>. Acesso em: 08 de maio de 2017.

ITAIPU BINACIONAL. **Balanco Social 2003**. Disponível em: <<https://www.itaipu.gov.br/pdfviewer.html?file=relsust-2003.pdf&titulo=Relat%C3%B3rio%20de%20Sustentabilidade%202003>>. Acesso em: 08 de maio de 2017.

ITAIPU BINACIONAL. **Relatório de Sustentabilidade 2004**. Disponível em: <<https://www.itaipu.gov.br/pdfviewer.html?file=relsust-2004.pdf&titulo=Relat%C3%B3rio%20de%20Sustentabilidade%202004>>. Acesso em: 08 de maio de 2017.

ITAIPU BINACIONAL. **Relatório de Sustentabilidade 2005**. Disponível em: <<https://www.itaipu.gov.br/pdfviewer.html?file=relsust-2005.pdf&titulo=Relat%C3%B3rio%20de%20Sustentabilidade%202005>>. Acesso em: 08 de maio de 2017.

ITAIPU BINACIONAL. **Relatório de Sustentabilidade 2006**. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/pdfviewer.html?file=2006_Rel_Sust.pdf&titulo=Relat%C3%B3rio%20de%20Sustentabilidade%202006>. Acesso em: 08 de maio de 2017.

ITAIPU BINACIONAL. **Relatório de Sustentabilidade 2007**. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/pdfviewer.html?file=2007_Rel_Sust.pdf&titulo=Relat%C3%B3rio%20de%20Sustentabilidade%202007>. Acesso em: 08 de maio de 2017.

ITAIPU BINACIONAL. **Relatório de Sustentabilidade 2008**. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/pdfviewer.html?file=rs_2008_ptb.pdf&titulo=Relat%C3%B3rio%20de%20Sustentabilidade%202008>. Acesso em: 08 de maio de 2017.

ITAIPU BINACIONAL. **Relatório de Sustentabilidade 2009**. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/pdfviewer.html?file=Relat_sust_Portugues.pdf&titulo=Relat%C3%B3rio%20de%20Sustentabilidade%202009>. Acesso em: 08 de maio de 2017.

ITAIPU BINACIONAL. **Relatório de Sustentabilidade 2010**. Disponível em:

<<https://www.itaipu.gov.br/pdfviewer.html?file=2010-Relatorio-Sustentabilidade.pdf&titulo=Relat%C3%B3rio%20de%20Sustentabilidade%202010>>. Acesso em: 08 de maio de 2017.

ITAIPU BINACIONAL. **Relatório de Sustentabilidade 2011**. Disponível em:

<https://www.itaipu.gov.br/pdfviewer.html?file=relatorio_sustentabilidade_itaipu_2011.pdf&titulo=Relat%C3%B3rio%20de%20Sustentabilidade%202011>. Acesso em: 08 de maio de 2017.

ITAIPU BINACIONAL. **Relatório de Sustentabilidade 2012**. Disponível em:

<https://www.itaipu.gov.br/pdfviewer.html?file=IT3_0056_12G_RS_2012_Portugues_af.pdf&titulo=Relat%C3%B3rio%20de%20Sustentabilidade%202012>. Acesso em: 08 de maio de 2017.

ITAIPU BINACIONAL. **Relatório de Sustentabilidade 2013**. Disponível em:

<<https://www.itaipu.gov.br/pdfviewer.html?file=Rel-Sust-2013-4.pdf&titulo=Relat%C3%B3rio%20de%20Sustentabilidade%202013>>. Acesso em: 08 de maio de 2017.

ITAIPU BINACIONAL. **Relatório de Sustentabilidade 2014**. Disponível em:

<<https://www.itaipu.gov.br/pdfviewer.html?file=RS-2014-Port-2.pdf&titulo=Relat%C3%B3rio%20de%20Sustentabilidade%202014>>. Acesso em: 08 de maio de 2017.

ITAIPU BINACIONAL. **Relatório de Sustentabilidade 2015**. Disponível em:

<https://www.itaipu.gov.br/pdfviewer.html?file=RS2015_180816_comseloGRI.pdf&titulo=Relat%C3%B3rio%20de%20Sustentabilidade%202015>. Acesso em: 08 de maio de 2017.

Este ANAIS do I Seminário da Pós-Graduação em Relações Internacionais Contemporâneas foi publicado em Foz do Iguaçu, Paraná, em formato eletrônico em dezembro de 2017.

As opiniões, análise, elaboração e revisão dos textos é de responsabilidade exclusiva dos autores.

www.unila.edu.br/ric