

OIKOS σ

Volume 13, número 2 • 2014

ISSN 1808-0235

ISSN VIRTUAL 2236-0484

Oikos volume 13, n. 2 2014. Rio de Janeiro
Semestral

ISSN 1808-0235 | ISSN VIRTUAL 2236-0484

1. Economia política - Periódicos
2. Economia brasileira - América Latina



Editor

Raphael Padula (PEPI/UFRJ)

Clarice Menezes Vieira (UFRRJ)

Paulo Vitor Sanches Lira (PEPI/UFRJ)

Márcio Gimene de Oliveira (Ministério do Planejamento, Brasil)

Conselho Editorial

Antonio Carlos Macedo e Silva (IE/UNICAMP) | Carlos Lessa (IE/UFRJ) | Carlos Medeiros (IE/UFRJ) | Carlota Perez (Tallinn University of Technology, Estonia) | Darc Costa (ESG) | Erik S. Reinert (Tallinn University of Technology, Estonia) | Franklin Serrano (IE/UFRJ) | Ha-Joon Chang (Cambridge University, UK) | Jan Kregel (University of Missouri-Kansas City, USA) | José Luís Fiori (NEI/UFRJ) | Lia Osório Machado (Geografia/UFRJ) | L. Randall Wray (University of Missouri-Kansas City, USA) | Maria da Conceição Tavares (IE/UFRJ) | Maria de Lourdes Rollemberg Mollo (Economia/UNB) | Murillo Cruz (IE/UFRJ) | Nildo Ouriques (IELA/UFSC) | Reinaldo Gonçalves (IE/UFRJ) | Ricardo Carneiro (IE/UNICAMP) | Roberto Bartholo (COPPE/UFRJ) | Theotônio dos Santos (Economia/UFF) | Thomas Palley (Economics for Democratic and Open Societies, USA) | Wilson Cano (IE/UNICAMP)

Produção editorial

João R. Medeiros

sumário

OIKOS | Volume 13, n.2 • 2014

ARTIGOS	A autonomia como vetor da ação externa e da integração na América do Sul: postulações teóricas Leonardo Granato	78
	Populismo, rentismo e Estado mágico: Notas agonísticas sobre a democracia na Venezuela Mayra Goulart	91
	A cooperação internacional para o desenvolvimento como uma expressão específica da cooperação internacional: um levantamento teórico Walter Antonio Desiderá Neto	115
	Cooperación Transfronteriza en América Latina: Una aproximación teórica al escenario centroamericano desde la experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas Nahuel Oddone	129
	Padrões de cooperação, padrões de inserção: a cooperação técnica agrícola entre Brasil e Venezuela para além da inserção na “sociedade do conhecimento” Verena Hitner e Maria Caraméz Carlotto	145

summary

OIKOS | Volume 13, n.2 • 2014

ARTICLES

- Autonomy as a vector of external action and integration
in South America: theoretical postulations
Leonardo Granato 78
- Populism, *rentismo* and *Magical State*: Agonistic notes
on democracy in Venezuela
Mayra Goulart 91
- International cooperation for development as a specific
expression of international cooperation: a theoretical survey
Walter Antonio Desiderá Neto 115
- Cross-Border Cooperation in Latin America: A theoretical
approach to the Central American scenario from
the experience of Open Borders Project
Nahuel Oddone 129
- Cooperation patterns, insertion patterns: the agricultural
technical cooperation between Brazil and Venezuela beyond
the insertion in the “knowledge society”
Verena Hitner e Maria Caraméz Carlotto 145

A autonomia como vetor da ação externa e da integração na América do Sul: postulações teóricas

Autonomy as a vector of external action and integration in South America: theoretical postulations

Leonardo Granato | granato.leonardo@gmail.com

Doutor em Economia Política Internacional pela UFRJ. Professor adjunto (UAI, Buenos Aires) e pesquisador do Centro Cultural da Cooperação “Floreal Gorini” (Buenos Aires).

Recebimento do artigo Dezembro de 2014 | **Aceite** Dezembro de 2014

Resumo O presente artigo busca situar e discutir os principais conceitos dos teóricos latino-americanos da autonomia da década de 70, bem como mostrar a forma na qual eles são refletidos no novo padrão de integração e cooperação articulado, a partir de 2003, pelo Brasil e pela Argentina, e projetado para o resto da América do Sul. Conforme a discussão, a reformulação da integração sul-americana, a partir do redimensionamento do Mercosul e da criação da Unasul, constitui uma expressão renovada e inédita do conceito de autonomia conforme fora idealizado pelos intelectuais daquela década. **Palavras-chave** Autonomia; Política Externa; Integração Regional.

Abstract In this article, we aim to situate and discuss the main concepts of autonomy proposed by Latin American theorists in the 70s. We also discuss the way in which these concepts were reflected in the new patterns of integration and cooperation articulated by Brazil and Argentina from the year of 2003 on, as well as the way these ideas spread all over South America subsequently. As we point out in the discussion, the reformulation of integration in South America, which took place with the reshaping of Mercosul and the creation of Unasul, is a renewed and unprecedented expression of the concept of autonomy which had been idealized by the intellectuals of that decade. **Key-words** Autonomy; Foreign Policy; Regional Integration.

1. Introdução

São numerosos os trabalhos e artigos acadêmicos que se referem à autonomia como núcleo central das estratégias integracionistas que ocorreram a partir de 2003 nos países da América do Sul, sob a égide e impulso das relações argentino-brasileiras. Particularmente, foi a partir do chamado “Consenso de Buenos Aires”, de outubro desse ano – no contexto global das transformações de cunho político, econômico e social que se expressaram de modo particular no continente sul-americano – que os dois grandes países conseguiram articular esforços em prol da reformulação do Mercosul e da criação da Unasul.

Conforme foi por nós estudado (GRANATO, 2014), no período 2003-2010, um movimento propiciador de equilíbrio frente à potência global foi elaborado no âmbito regional, a partir da atuação dos blocos antes mencionados. Partindo-se das considerações antes expressas, o presente trabalho visa discutir os principais postulados teóricos da noção de autonomia, conforme foram formulados pelos intelectuais da década de 70, bem na forma pela qual eles se refletem no novo padrão de integração e cooperação articulado pelo Brasil e Argentina e projetado para o resto da América do Sul.

No que diz respeito à apresentação deste artigo, na primeira seção iniciamos por uma discussão acerca da necessidade de uma integração latino-americana em meio a uma realidade capitalista, em que se fazem claras as disputas de poder entre os Estados. Na segunda seção, será feita uma abordagem teórica dos conceitos clássicos de autonomia no âmbito da política externa, que será o cerne do trabalho que apresentamos. Finalmente, serão apresentadas as formas em que o ideal de autonomia, presente nas políticas externas dos governos do Brasil e da Argentina após 2003, são refletidas na reformulação do Mercosul e na criação da Unasul.

América Latina: a periferia do capitalismo global

As noções de autonomia e de integração na América Latina devem ser situadas dentro do contexto de um sistema interestatal capitalista, e da atual etapa de globalização, no qual sublinhamos a existência de distintos níveis relativos de desenvolvimento dos Estados, e, portanto, relações assimétricas de poder, cuja explicação pode ser encontrada, pelo menos em grande parte, em uma divisão internacional do trabalho favorável aos países “centrais”. Estes Estados que integram o núcleo das “estruturas hegemônicas” do poder mundial utilizam permanentemente todo o seu peso político e econômico para tratar de estabelecer, a seu total benefício, as regras que regem a ordem internacional (GUIMARÃES, 2002; FIORI, 2008).

Para não ficarem presos a um sistema internacional articulado por aqueles que exercem as posições dominantes de poder, os países latino-americanos – enquanto países periféricos – deveriam acionar, nos termos de Ferrer (2006), suas “capacidades de poder” e trabalhar em prol de fechar a brecha que os separa dos países centrais, promovendo, desta maneira, uma divisão internacional de trabalho que não impeça sua industrialização, a geração de conhecimento e a geração de tecnologia. Com vistas a cumprir com este

objetivo, os países latino-americanos deverão contar com autonomia, ou seja, com suficiente liberdade de manobra “para projetar e executar projetos nacionais viáveis de desenvolvimento, que os converta em participantes ativos não subordinados da globalização” (FERRER, 2006, p. 13, tradução nossa).

Sob esta perspectiva, a integração regional¹ emerge na periferia do capitalismo como instrumento de projeção de poder (em todas as suas esferas, incluindo a econômica) e de autonomia a respeito da potência hemisférica, buscando influenciar as instituições e as regras internacionais determinantes da distribuição da riqueza e das possibilidades de desenvolvimento. Não se trata, entretanto, de um processo simples, mas sim conflitivo, uma vez que a integração implica também o aprender a “ceder” entre os Estados membros, com interesses nacionais divergentes, e que podem discordar sobre a forma ou modelo de integração, frente ao objetivo comum do bloco (PADULA, 2013).

Desenvolvimento, igualdade e autonomia são os três fatores estruturais e indissociáveis que, segundo Paradiso (2008), explicam o ideal unificador na América Latina. Segundo essa visão, o caráter de periferia do capitalismo, o grau de desigualdade, a heterogeneidade estrutural, a vulnerabilidade externa, e a convivência dentro do mesmo espaço geopolítico continental com um poder hegemônico, são aspectos presentes no transcorrer histórico da região, e que trazem consigo a orientação e a identidade da política latino-americana.

As primeiras experiências contemporâneas de integração na América Latina datam de meados do século XX, e foram abordadas a partir de duas vertentes, por um lado, desde o mesmo marco teórico conceitual esboçado para o caso europeu, e, por outro, a partir do marco teórico emergente da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), da qual se derivou um enfoque particular da integração regional no subcontinente, marco esse que se diferenciaria das respostas oferecidas pelos estudos da integração europeia². Por volta de os anos 70 surgiram, ainda, elaborações teóricas no âmbito da política externa que complementa-

-
- 1 O termo “integração” faz parte da linguagem corrente das ciências sociais. Este vocábulo, empregado indistintamente no âmbito de diferentes disciplinas para expressar o comum ideal para unir as partes separadas de um universo, deve ser esclarecido com atenção, frente à ambiguidade do seu conteúdo. A integração que se considera aqui é internacional, porque ela se realiza entre Estados soberanos, e é regional, porque não abarca o mundo em seu conjunto, mas sim uma parte limitada do mesmo. Além do mais, é preciso que se distinga entre os processos de integração, também chamados como regionalismos, e a cooperação. Enquanto a integração pressupõe a formação de um espaço econômico integrado e coordenação regional de políticas públicas, a cooperação, ao contrário dos processos de integração, tem objetivos menos ambiciosos, e geralmente, vinculados a uma área específica, como educação, militar, fronteiras, comercial, saúde, energia, etc.
 - 2 Sob esta perspectiva da CEPAL e da Escola Estruturalista liderada por Raúl Prebisch, que exerceu grande influência nos anos 50, 60 e finais dos anos 70, inclusive, a industrialização aparecia como a fórmula adequada para modificar a inserção da América Latina na divisão internacional do trabalho. Porém, essa industrialização não poderia ser um processo espontâneo ou automático, mas sim deveria ser orientado pelo Estado e, além disso, deveria ser substitutivo e protegido. Neste esquema de pensamento, a integração regional se apresentava como a forma de ampliar os espaços dentro dos quais tinha lugar o desenvolvimento endógeno e, com vistas a torná-lo mais eficiente, incentivar o comércio recíproco e a complementação industrial. De fato, Furtado (2000, p. 331) definiu a “política de integração” como uma “forma avançada de política de desenvolvimento”, e nesse sentido, considerou que longe de ser uma simples questão de liberalização de comércio, o verdadeiro problema consistia em promover a criação progressiva de um sistema econômico regional (FURTADO, 1978, p. 267). Para maiores informações, ver TAVARES; GOMES (1998).

ram os postulados cepalinos de integração econômica com os objetivos de autonomia na arena internacional.

Na década antes mencionada, o tema da integração regional aparecerá também entrelaçado com a criação de um entorno favorável que permita acrescentar a participação real dos países latino-americanos no sistema internacional. Em 1976, é lançado o primeiro número da revista *Integração Latino-Americana*, do Instituto para a Integração da América Latina do Banco Interamericano de Desenvolvimento, com sede em Buenos Aires. Em seu editorial intitulado “O sistema latino-americano”, constata-se o seguinte: “A integração mostra-se (...) como um dos meios mais significativos para tornar mais robusto o poder nacional e afirmar a sobrevivência dos países latino-americanos como unidades autônomas e suficientes no plano internacional. (...) A América Latina não está de acordo com o sistema de estratificação internacional que impera há várias décadas” (EL SISTEMA LATINOAMERICANO, 1976, s/p, tradução nossa).

O trecho supracitado reflete o fato de que, no campo das forças de cooperação, a América Latina assumirá nos anos 70 novos desafios teóricos que vincularão o desenvolvimento, a integração e a política externa autônoma, tendentes a concretizar novas solidariedades e convergências de interesses desafiantes da ordem internacional. Por fim, no entendimento de que uma ação coletiva regional poderia contribuir na abordagem das diferentes problemáticas que afetavam seus países, múltiplas manifestações intelectuais, conforme veremos neste artigo, enriqueceram esta perspectiva.

Os teóricos da autonomia: Puig e Jaguaribe

Conforme foi visto na seção precedente, uma parte da tradição do pensamento latino-americano emergente da CEPAL concebeu a integração regional como uma ferramenta com vistas a reverter o “estado de periferismo” dos países da América Latina, contribuindo, assim, para o seu desenvolvimento. Uma das questões sobre as quais os países latino-americanos têm se interrogado tradicionalmente diz respeito às condições e possibilidades para conduzir suas políticas externas de modo autônomo, ou seja, em resposta a seus interesses nacionais e livre dos constrangimentos impostos pelos países centrais, reduzindo a vulnerabilidade e a dependência externa. Essas questões, que constituíram o centro de uma prolífica produção intelectual nos anos 70 e parte dos anos 80, constituem o núcleo de discussão do presente trabalho.

Ainda que, conforme vimos, a discussão já se mostrava instalada desde a década de 50, por meio da Escola Estruturalista no âmbito da economia, foram esses os anos que se caracterizaram por um debate voltado para a autonomia enquanto conceito político (de modo a diferenciá-lo de soberania como conceito jurídico)³, conjuntamente com um intenso ativismo de intelectuais e formuladores de política externa.

3 A polissemia deste conceito emana da diversidade de enfoques teóricos para caracterizá-lo, ainda que haja um aspecto que une todos os autores: a autonomia se define como um conceito essencialmente político. Neste sentido, é crucial diferenciar este termo do conceito de soberania, que é eminentemente jurídico. É possível que um Estado soberano perca sua autonomia ao mesmo tempo em que mantenha a sua soberania. Desta forma, empregaremos o conceito de autonomia, oposto ao de heteronomia (isto é, a obediência às normas e valores definidos por outros), no sentido de interesse nacional objetivo, e o termo soberania em sua acepção de direito internacional público (mútuo reconhecimento e igualdade jurídica dos Estados), que antecede a prática de autonomia.

Tal como expressou Colacrai (2009), ainda que possamos encontrar, nesse contexto histórico, as bases originárias da Teoria da Autonomia, tais postulações não constituem uma mera revisão histórica, visto que grande parte das discussões que aí se estabeleciam ainda não foram esgotadas, e continuam pautando o debate acadêmico e político de relações internacionais na América Latina⁴.

A busca pela autonomia foi um objetivo central que orientou a ação externa da maioria dos Estados latino-americanos até os anos 80, que cresceu de maneira proporcional ao aumento da hegemonia norte-americana na região.

No caso argentino, o exemplo mais notável foi a Terceira Posição de Juan Domingo Perón (1946-1955). A Terceira Posição, que na sua formulação originária caracterizava o projeto econômico e social do Peronismo como uma “alternativa superadora” do capitalismo e do comunismo, foi levado ao campo da política externa com o objetivo de balancear o peso considerável dos Estados Unidos, procurando consolidar a integração com os países vizinhos, bem como ampliar a autonomia e atingir um maior protagonismo nos cenários mundiais. Esses mesmos princípios autonômicos foram recuperados nas presidências de Arturo Frondizi (1958-1962), do radical Arturo Illia (1963-1966), nas breves presidências de Héctor Cámpora e do próprio Perón, entre 1973 e 1976, bem como, finalmente, do radical Raúl Alfonsín, de 1983 até finais da década de 80⁵.

No caso brasileiro, no início da década de 1960, a diplomacia desse país inaugurou a chamada “Política Externa Independente”. Essa política, que teve lugar sob as presidências de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964), e cuja formulação a literatura em geral atribui ao então Ministro Francisco San Tiago Dantas, de modo semelhante à Terceira Posição de Perón, tinha o propósito de transformar a atuação internacional do Brasil, “distanciando” o país dos dois polos de poder da Guerra Fria, de modo a alcançar certo grau de autonomia e de atuação e de obter uma certa capacidade de negociação. Esses mesmos princípios foram recuperados na segunda metade dos anos 1970, quando então se praticou a política denominada “Pragmatismo Responsável”, e balizaram a política externa do país até o fim dos anos 80⁶.

Particularmente no contexto sul-americano⁷, sobretudo a partir do pós-Segunda Guerra, as reflexões no âmbito da política externa estiveram motivadas pela finalidade de desarticular, ou pelo menos colocar em discussão, aqueles princípios realistas clássicos que atribuíam aos países mais frágeis a posição de unidades “dependentes” no sistema internacional, bem como pela busca do desenvolvimento econômico, a partir do desenho e implementação de planos e políticas que contribuam para tal fim.

Surge, assim, a denominada Escola Doutrinária sobre a Autonomia Latino-Americana, liderada fundamentalmente por Juan Carlos Puig na Argentina e Helio Jaguaribe no Brasil, cujos alicerces teóri-

4 Para maiores informações, ver TICKNER (2003); ODDONE; GRANATO (2009); GIACALONE (2012); CARVALHO (2013); LIMA (2013).

5 Para maiores informações, ver PARADISO (2005).

6 Para maiores informações, ver VISENTINI (2003).

7 A questão da autonomia constituiu um assunto mais sul-americano do que latino-americano. No México, na América Central e no Caribe, a ênfase era posta sobre a soberania, devido ao fato de que esta região foi, historicamente, objeto de diversas ações coercitivas e de força por parte dos Estados Unidos. Por sua vez, a América do Sul dispunha de uma margem de manobra diplomática, comercial e cultural relativamente maior frente a Washington. Para maiores informações, ver BANDEIRA (2010).

cos permitiram desenvolver diversas análises sobre a situação latino-americana no sistema internacional, bem como sobre a necessidade de ponderar o contexto regional como parte da estratégia que deveria ser levada adiante pelos Estados latino-americanos⁸. Estes autores, também chamados de “realistas de periferia”⁹, tiveram um vínculo intelectual com Raúl Prebisch, particularmente no que se refere ao rechaço ao status quo mundial, ao respaldo a políticas ativas de industrialização e à promoção de propostas de ação multilateral para reverter a situação periférica dos países latino-americanos e descartar um “periferismo permanente”, como consequência, em termos de Araújo Castro, do “congelamento do poder mundial” (CASTRO, 1972).

Puig definiu a autonomia como a capacidade de uma nação para optar, decidir e trabalhar por si mesma, tendo em conta que se deve partir de uma adequada compreensão da estrutura e funcionamento do sistema internacional (PUIG, 1984). O interessante desta visão diz respeito ao que é interrogado acerca da oportunidade histórica, dos meios com que se contam e as finalidades a serem perseguidas, além de implicar um contínuo ajuste entre a realidade tal como é e a realidade tal como percebem seus protagonistas.

O autor não acreditava que as únicas opções para as nações periféricas fossem meramente as de alinhamento com as potências. Ao contrário, Puig reconhecia a possibilidade de que estes atores menos relevantes pudessem alterar as estruturas do sistema internacional, gerando limitações aos atores mais poderosos. De fato, ao analisar o conteúdo dado ao conceito de “autonomia heterodoxa”¹⁰ conjuntamente com o cenário internacional do momento, Puig dava atenção às capacidades que o Estado podia aproveitar no marco de uma ordem bipolar, e até onde podia ser definido por suas próprias opções políticas (PUIG, 1980).

Por sua vez, o intelectual brasileiro Helio Jaguaribe formulou suas discussões teóricas em torno do conceito de autonomia a partir da análise dos problemas estruturais que, a seu entender, acometiam a América Latina desde o fim da década de 50 (JAGUARIBE, 1968; 1973; 1979). Destes problemas, destacam-se o estancamento econômico, político, social e cultural da região; o status marginal frente aos países mais desenvolvidos do centro; a desnacionalização dos setores estratégicos da economia; a desnacionalização cultural, mediante o estabelecimento de uma dependência científico-tecnológica com caráter crescente e cumulativo com relação aos países mais avançados; a desnacionalização político-militar, mediante o crescente controle dos países latino-americanos, efetuados por dispositivos político-

8 Particularmente, podemos mencionar Lafer e Peña, que impulsionavam, para Argentina e Brasil, uma mudança do modelo de vinculação externo e a diversificação de suas relações externas. Além disso, o fortalecimento da região era delineado como um esforço de agregar poder para alterar as regras do sistema internacional. Nas palavras desses autores, “a aliança com os outros países da América Latina é, obviamente, o caminho de um país latino-americano em seus esforços de agregação de poder para alterar as regras do sistema internacional” (LAFER; PEÑA, 1973, p. 57).

9 Esta identificação dos autores com a teoria do realismo político encontra fundamento nas fontes utilizadas pelos mesmos. Entretanto, tais autores não incorporam à la lettre os pressupostos do paradigma realista, já que, conforme veremos, incluem em suas contribuições um conjunto variado de reflexões sobre o sistema interestatal e sobre a estrutura internacional, a partir de uma perspectiva periférica. Tal fato os distancia bastante da ortodoxia realista, cuja preocupação principal é a luta pelo poder e a paz entre as grandes potências.

10 Este conceito foi por nós estudado em ODDONE; GRANATO (2005).

militares cuja concepção de mundo e interesses corporativos se baseavam em uma liderança hegemônica dos Estados Unidos.

Nas palavras do autor brasileiro, descartadas as “alternativas” (assim chamadas pelo autor) de “dependência” e “revolução”, a América Latina deveria alcançar relativa estabilidade pela via da “autonomia”. Neste contexto foi concebido o chamado “modelo autônomo de desenvolvimento e integração da América Latina”, que articularia o conceito de autonomia com os tradicionais conceitos de desenvolvimento nacional e integração latino-americana. Segundo o autor, essa autonomia se referiria ao processo de tomar decisões. Um desenvolvimento autônomo e, além disso, um movimento autônomo de integração da América Latina consistiria, em ambos os casos, em processos cujas decisões relevantes seriam tomadas por autores e agências latino-americanas, baseadas em seus próprios interesses, conforme a sua própria perspectiva e através de suas livres decisões (JAGUARIBE, 1973, p. 4).

Nesta ordem de ideias, a política externa se constitui a partir de uma equação de otimização dos principais interesses de um país, levando-se em conta suas condições internas e externas e os meios de ação de que dispõe. O autor brasileiro coloca especial ênfase sobre a necessidade de mobilizar recursos de poder em um marco de “permissividade internacional” (este conceito faz referência ao país que dispõe de condições de neutralizar o risco proveniente de países terceiros, dotados de suficiente capacidade para sobre ele exercer formas eficazes de coação), tendo em conta aspectos internos como a “viabilidade nacional” e o necessário compromisso das elites para levar adiante projetos “autonomizantes” (coesão interna). Segundo Jaguaribe, o conceito de viabilidade nacional está determinado fundamentalmente pela relação existente entre os recursos humanos e naturais de que dispõe uma nação em um dado momento, bem como pelo nível da tecnologia e pelo grau de integração sociocultural do país, existentes neste mesmo momento (JAGUARIBE, 1979).

Em um sentido geral, pode-se afirmar que as chamadas “estratégias autonomizantes”, sustentadas por ideologias do tipo nacionalista e “mercado internista”, têm procurado a potencialização e a somatória das capacidades nacionais para atingir uma maior viabilidade e um status que permita que os países periféricos adquiram melhores níveis de negociação e influência no âmbito internacional, fundamentalmente em relação com os mais poderosos. Nesse contexto, estratégias autônomicas, tais como a integração regional, estavam sendo pensadas em função do reforço das capacidades estatais para que se pudesse atuar no meio internacional, e, particularmente, para diminuir as vulnerabilidades frente à potência hegemônica da área.

Conforme expressa Jaguaribe, o modelo autônomo de desenvolvimento e integração da América Latina se orienta em direção a uma integração socioeconômica das nações da área, essencialmente em proveito de cada uma dessas nações em particular, e do sistema regional em geral (JAGUARIBE, 1973, p. 68). Além disso, o autor também deixa claro que esta característica se baseia, por um lado, na formação de um grande fundo de recursos humanos, tecnológicos, naturais e financeiros, que permitam à região alcançar, em grande escala e elevada produtividade, os níveis mais avançados de industrialização e os correspondentes níveis de desenvolvimento cultural, social e político; e, por outro lado, na formação de um grande mercado, para a produção da própria região, que favoreça o desenvolvimento autossustentado. Finalmente, como o modelo da autonomia proporciona, aos países da região, condições internas tanto de autonomia em suas decisões quanto de desenvolvimento endógeno, assegura-se a capacidade independente de segurança nacional, tanto interna quanto externamente, que é expressa em um sistema independente de segurança regional controlado pelos próprios países latino-americanos.

No mesmo sentido, nenhum país periférico poderá modificar sua situação de dependência sem desenvolvimento nem autonomia nas decisões nacionais, e tal autonomia não poderá ser estabelecida de maneira individual, mas sim através de uma estratégia de integração e da mobilização e do compartilhamento de seus recursos de poder, realizando a premissa de que a estratégia fundamental dos dependentes é a aliança contra seu dominador¹¹. Nessa mesma linha de raciocínio, Aragão (1969) expressou que, em um mundo que se caracteriza pela diversificação crescente das atividades produtivas e das aspirações coletivas, é a interdependência, e não o isolamento, a regra que outorga maiores possibilidades de transformar a política externa de um país em um instrumento eficaz de desenvolvimento nacional¹². A integração regional emergia, nesse contexto, como uma ferramenta que poderia contribuir nessa direção.

Não obstante, Puig esclarece devidamente que a integração não é por si mesma autonomizante, mas que, por seu caráter instrumental, seu sentido depende das metas estabelecidas pelas elites de cada Estado que participam da condução política do processo integracionista, elites essas que poderão ou não ser funcionais ao processo de construção e preservação da autonomia (PUIG, 1980). Puig foi contundente ao indicar que pretensões autonomistas não podem ser sustentadas sem modelos de desenvolvimento internos congruentes e sem estar arraigadas na solidariedade estratégica, que não é ocasional ou especulativa, com países que aspiram ao mesmo (PUIG, 1986). Isso nos leva a refletir que, para que a integração sirva como instrumento autonomizante e de desenvolvimento econômico, os atores participantes do processo devem possuir dimensões mais ou menos equivalentes, níveis de desenvolvimento industrial e tecnológico mais ou menos semelhantes, e que nenhum deles ultrapasse os outros em termos de poder.

A implementação da política externa sugeria, então, a obtenção desta instrumentalização, e a chegada a uma “solidariedade estratégica” com outros países que aspirassem à autonomia e ao desenvolvimento nacional, no contexto de um plano de reforço do potencial nacional¹³. Como podemos apreciar, estava muito presente a ideia de alinhamento, de aprofundamento das relações Sul-Sul, e de integração regional, como mecanismos relevantes para aumentar os recursos de poder e desenvolvimento econômico do Estado, em prol de ascender na estratificação internacional e de se obter uma maior margem de autonomia em suas decisões em relação à potência hegemônica.

Já no século XXI, em um contexto internacional multipolar, Russell e Tokatlian conceberam o conceito de autonomia relacional, definido como “a capacidade e disposição de um país para tomar decisões com outros por vontade própria, bem como para fazer frente, de forma conjunta, a situações e processos ocorridos dentro e fora de suas fronteiras” (RUSSELL; TOKATLIAN, 2010, p. 130, tradução nossa). Os autores partem do pressuposto de que este tipo de autonomia supõe a crescente interação, o trabalho coordenado, a negociação e ativa participação na elaboração de normas e regras internacionais,

11 Para maiores informações, ver O'DONNELL; LINCK (1973).

12 Para maiores informações, ver ARAGÃO (1969).

13 Estes critérios nos remetem, também, ainda que com certos matizes, ao pensamento geopolítico desenvolvido na primeira metade do século XX no âmbito da Escola Superior de Guerra e do Instituto de Estudos Estratégicos e de Relações Internacionais, vinculados às Forças Armadas do Brasil e da Argentina, respectivamente. Entre os principais e mais influentes formuladores deste pensamento, encontram-se Golbery do Couto e Silva, no Brasil, e Juan Enrique Gugliamelli, na Argentina. Para maiores informações, ver VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR (2010); GUGLIAMELLI (2007).

em regimes internacionais e principalmente na dimensão regional, sendo o primeiro círculo, para o seu exercício, a própria região latino-americana.

Desta forma, este novo conceito de autonomia incorpora a dimensão regional como sua parte constitutiva e substancial, e não como uma mera agregação enquanto fator potencializador ou facilitador daquela autonomia. Em um marco de crescente interdependência, a dimensão regional constitui o suporte institucional indispensável para o exercício da autonomia. Ainda que a política externa siga sendo uma esfera da política pública dos Estados, que é projetada e desenhada tendo-se em conta objetivos nacionais, demandas internas e condições que provêm do marco externo, a natureza interdependente e o caráter “interméstico” da maior parte dos temas¹⁴, o peso dos desafios referentes ao entorno internacional e as respostas possíveis a um grande leque de condicionalidades externas, tornam uma maior coordenação e consenso em escala regional como evidente e fundamental.

Neste contexto, e no âmbito da integração regional em particular, a autonomia relacional requer novas formas de articulação entre países que, sobre a base da reciprocidade e o reconhecimento das assimetrias do desenvolvimento, fortaleçam a interdependência na região e promovam uma inserção soberana da mesma no sistema internacional. Dessa forma, no mundo contemporâneo, de caráter multipolar, a autonomia estaria determinada pelo desejo de atuar na arena internacional, influenciando a agenda e participando dos processos decisórios. No que segue, veremos de que forma os conceitos abordados nesta seção se refletem na integração regional pautada, essencialmente, pela convergência do Brasil e Argentina.

Autonomia e integração sul-americana no século XXI

Conforme foi mencionado na introdução deste artigo, surgem no ano de 2003, tanto no Brasil quanto na Argentina, novos governos presidenciais que enfrentarão uma série de desafios e problemáticas herdadas da tradição neoliberal, a serem por eles combatidas. Frente a esses desafios, a noção de integração constitui uma ferramenta fundamental para que, através da união de forças, novas políticas fossem implementadas nesses países, políticas essas que resultassem em um maior desenvolvimento econômico e social – tanto interno quanto regional – e autonomia frente à potência hegemônica.

O pontapé inicial da reformulação da integração, impulsada pelos governos de Lula da Silva no Brasil e do Néstor Kirchner na Argentina, foi cristalizado em um dos principais documentos precursores que caracterizaram o progressismo sul-americano do começo do século, o Consenso de Buenos Aires, de 16 de outubro de 2003. O texto do Consenso explicita, em seu ponto 15, que a integração regional “constitui uma opção estratégica para fortalecer a inserção de nossos países no mundo, aumentando suas capacidades de negociação”, bem como que “uma maior autonomia de decisão nos permitirá enfrentar de maneira mais

¹⁴ Esta expressão é utilizada por grande parte da literatura especializada para referenciar aqueles temas e políticas em que as duas esferas, a doméstica e a internacional, se mostram indivisíveis.

eficaz os movimentos desestabilizadores do capital financeiro especulativo e os interesses contrapostos dos blocos mais desenvolvidos, amplificando nossa voz nos diversos foros e organismos multilaterais”.

Desta forma, o processo integrador assume uma potencialidade autonômica, uma ferramenta eficaz para redimensionar as possibilidades autonomistas dos membros, gerando uma certa autonomia regional perante aos centros dinâmicos do capitalismo global. Em definitivo, a potencialidade autonômica é o alvo a ser atingido através de um mecanismo não tão autonômico, mas que, ainda que não autonômico em sua essência – pois qualquer bloco exige sacrificar parcelas da autonomia em termos de decisão –, é um meio para justificar o fim: a autonomia na arena internacional. A integração se converte em um fator que aperfeiçoa a projeção externa dos países membros e fortalece seu desempenho negociador, em uma leitura do sistema internacional de poder que reconhece as assimetrias entre o centro e a periferia.

Esses conceitos foram traduzidos em uma série de fatos essenciais tais como o redimensionamento do Mercosul, bem como a criação da Unasul, que por sua vez converteram a América do Sul em um modelo de autonomia (SARTI, 2013) capaz de gerar um fortalecimento das capacidades nacionais e regionais, para se opor às desigualdades econômicas e de poder do próprio sistema interestatal capitalista. Para vencer este status quo de periferia, a democracia, a industrialização e a integração se mostram fundamentais. Há um consenso de que, isoladamente, cada um dos países não seria capaz de enfrentar os embates da globalização (ODDONE; GRANATO, 2009; GRANATO, 2010).

No entendimento de que os benefícios da integração podem não ser só econômico-comerciais, as metas integracionistas entre 2003 e 2010 foram ampliadas, com a afirmação paralela de agendas internas de desenvolvimento econômico e social, com ênfase na inclusão social, na redução das assimetrias e desigualdades sociais e culturais. Especial atenção também era dada às questões política, social e de tratamento de assimetrias no âmbito regional, bem como à diversificação das relações comerciais e parcerias com outros países em desenvolvimento. A análise de diferentes documentos permitiu-nos, em um outro estudo, constatar uma convicção compartilhada de que o desenvolvimento só seria possível a partir da crença na interdependência entre a prosperidade dos países da região, bem como de uma postura conjugada entre o econômico, o político e social, caracterizando, assim, um período distinto e inusitado em termos de integração (GRANATO, 2014).

No que diz respeito à formação da Unasul, entre 2003 e 2010 leva-se a cabo uma das principais metas da política externa do Brasil, apesar de elementos inconclusos e muitos avanços por fazer: a criação de um novo espaço de concertação política, em que a América do Sul demonstre sua grandiosidade não somente no plano físico ou geográfico, mas, também, no plano diplomático das negociações internacionais. A Unasul constitui uma das mais fortes expressões da reformulação da integração sul-americana, que não foi concebida como um modelo alternativo de integração econômica, mas como um mecanismo de concertação em vários temas de política governamental na América do Sul, em que são priorizadas, num contexto de diversidade e heterogeneidade, dimensões múltiplas, para a expansão de um bloco equitativo e forte frente à potência hegemônica e à globalização (GRANATO, 2014).

Conclusão

No âmbito do campo de conhecimento da política externa, a integração, na década de 70, foi concebida como ferramenta dos Estados periféricos latino-americanos para ampliar a sua mar-

gem de atuação internacional. Nesse período, a integração contribui tanto para a obtenção de insumos para a política de desenvolvimento nacional, como, também, para incidir nas estruturas do sistema internacional que governam diferentes áreas das políticas públicas internacionais, e que determinam esquemas de relacionamentos favoráveis aos países centrais em prejuízo dos periféricos.

Por sua vez, no século XXI, entende-se que a integração precisa ser pensada a partir do ponto de vista da região como um todo, e não apenas sob a ótica de cada um dos países componentes. Nesse sentido, a integração, nestas terras sulinas, aparece, assim, como uma ferramenta de políticas externas autônomas que atuam sob a base da interdependência mútua. A reformulação da integração sul-americana, a partir do redimensionamento do Mercosul e da criação da Unasul, constitui, então, uma expressão renovada e inédita do conceito de autonomia conforme fora idealizado pelos intelectuais daquela década.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAGÃO, José Maria (1969). **Integración latinoamericana y desarrollo nacional**. Revista de la Integración, n. 4, pp. 152-180, mai. 1969. Buenos Aires.
- BANDEIRA, Luiz A. Moniz (2010). **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- CARVALHO, Glauber Cardoso (2013). **A América do Sul em processo de transformação: desenvolvimento, autonomia e integração na Unasul**. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional), Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.
- CASTRO, João A. de Araújo (1972). **O congelamento do poder mundial**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, n. 33, pp. 7-30, jan. 1972.
- COLACRAI, Miryam (2009). **Los aportes de la Teoría de la Autonomía, genuina contribución sudamericana. ¿La autonomía es hoy una categoría en desuso o se enfrenta al desafío de una renovación en un contexto interdependiente y más complejo?** In: LECHINI, G.; KLAGSBRUNN, V.; GONÇALVES, W. (Orgs.). **Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos - as várias arestas de uma concepção estratégica**. Rio de Janeiro: Revan, 2009, pp. 33-49.
- EL SISTEMA LATINOAMERICANO [Editorial] (1976). **Integración Latinoamericana**, ano 1, n. 1, pp. 3-6, abr. 1976. Buenos Aires.
- FERRER, Aldo (2006). **Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el Mercosur en el sistema internacional**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- FIORI, José Luís da Costa (2000). **O sistema interestatal capitalista no início do século XXI**. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C.; SERRANO, F. **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Record, 2008, pp. 11-70.
- FURTADO, Celso (2000). **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra.
- _____ (1978). **A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos**. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- GIACALONE, Rita (2012). **Latin America Foreign Policy Analysis: External Influences and Internal**

- Circumstances.** Foreign Policy Analysis, vol. 8, n. 4, pp. 335-354, out. 2012.
- GRANATO, Leonardo (2014). **A integração na América do Sul em discussão nos governos do Brasil e da Argentina (2003-2010)**. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional), Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2014.
- _____ (2010). **¿Nuevos modelos de integración en América Latina? Una respuesta desde la Teoría de la Autonomía**. In: NUÑEZ, A.; PADOIN, M. M.; OLIVEIRA, T. C. M. de (Orgs.). **Dilemas e Diálogos Platinos: Fronteiras**. Dourados: Editora UFGD, 2010, pp. 335-380.
- GUGLIALMELLI, Juan Enrique (2007). **Pensar con estrategia**. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (2002). **Quinhentos anos de periferia: Uma contribuição ao estudo da política internacional**. Porto Alegre: Editora UFRGS; Rio de Janeiro: Contraponto.
- JAGUARIBE, Helio (1979). **Autonomía periférica y hegemonía céntrica**. Estudios Internacionales, n. 49, pp. 91-130, abr.-jun. 1979. Santiago de Chile.
- _____ (1973). **Dependencia y autonomía en América Latina**. In: JAGUARIBE, H.; FERRER, A.; WIONCZEK, M. S.; SANTOS, T. dos. **La dependencia político-económica de América Latina**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 1973, pp. 1-85.
- _____ (1968). **Desarrollo económico y desarrollo político**. Buenos Aires: EUDEBA.
- LAFER, Celso; PEÑA, Félix (1973). **Argentina e Brasil no sistema das relações internacionais**. São Paulo: Editora Livraria Duas Cidades.
- LIMA, Maria Regina Soares de (2013). **Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil**. Lua Nova, n. 90, pp. 167-201. São Paulo, 2013.
- O'DONNELL, Guillermo; LINK, Delfina (1973). **Dependenciay autonomía**. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1973.
- ODDONE, Nahuel; GRANATO, Leonardo (2009). **La teoría dell'autonomia applicata ai nuovi processi di integrazione regionale latinoamericani**. Il Politico, Soveria Mannelli, ano LXXIV, n. 1, pp. 183-200, jan.-abr. 2009.
- _____; GRANATO, Leonardo (2005). **El Primer Peronismo y la Tercera Posición. Una visión desde la Autonomía Heterodoxa de Juan Carlos Puig**. Revista Debates Latinoamericanos, Buenos Aires, ano 3, n. 4, pp. 15-54, fev. 2005.
- PADULA, Raphael. **A Geopolítica da Bacia do Pacífico e a integração regional na América do Sul**. Revista do IMEA-UNILA, Foz de Iguaçu, vol. 1, n. 2, pp. 30-47, 2013.
- PARADISO, José _____ (2008). **Prólogo**. In: CALDAS, E. A. P.; GRANATO, L. (Coords.). **Integración Regional Sudamericana Quo Vadis?** Mossoró: Igramol, pp. 10-13.
- PARADISO, José (2005). **Um lugar no mundo. A Argentina e a busca de identidade internacional**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- PUIG, Juan Carlos (1986). **Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX**. Integración Latinoamericana, Buenos Aires, ano 11, n. 109, pp. 40-62, jan.-fev. 1986.
- _____ (1984). **Introducción**. In: PUIG, J. C. (Comp.). **América Latina: políticas exteriores comparadas**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984, pp. 6-12.
- _____ (1980). **Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana**. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar.
- RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel (2010). **Autonomía y neutralidad en la globalización:**

- una readaptación contemporánea.** Buenos Aires: Capital Intelectual.
- SARTI, Ingrid (2013). **Apresentação: Desafios da integração ampliada na América do Sul.** In: SARTI, I.; PERROTTA, D.; LESSA, M. L.; CARVALHO, G. C. (Orgs.). **Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI.** Rio de Janeiro: PerSe, 2013, pp. 23-27.
- TAVARES, Maria da Conceição; GOMES, Gerson (1988). **La CEPAL y la integración económica de América Latina.** Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, n. extraordinário, pp. 213-228, out. 1998.
- TICKNER, Arlene B. (2003). **Hearing Latin America Voices in International Relations Studies.** International Studies Perspectives, vol. 4, n. 4, pp. 325-350, nov. 2003.
- VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo (2010). **Pensamento Brasileiro e Integração Regional.** Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 32, n. 2, pp. 437-487, jul.-dez. 2010.
- VISENTINI, Paulo G. Fagundes. **Relações internacionais do Brasil: de Vargas à Lula.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

Populismo, rentismo e Estado mágico: Notas agonísticas sobre a democracia na Venezuela

*Populism, rentismo and Magical State:
Agonistic notes on democracy in Venezuela*

Mayra Goulart | mayragoulart@gmail.com

Doutora em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ), Professora Adjunta de Teoria Política e Política Internacional da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e Coordenadora do Observatório dos Países de Língua Oficial Portuguesa (OPLOP/UFF).

Recebimento do artigo Dezembro de 2014 | **Aceite** Dezembro de 2014

Resumo A pesquisa aqui apresentada visa responder à seguinte pergunta: o governo de Hugo Chávez representa uma ruptura ou uma continuidade conquanto ao regime jurídico-político que o precedera? A resposta a esta questão será buscada por meio de um resgate da história venezuelana do século XX, nas dimensões jurídica, política, econômica e social. A partir deste objetivo, ao longo do trabalho será construída uma comparação entre as chamadas IV e V Repúblicas. Tal investigação, contudo, desdobrar-se-á em dois eixos intrinsecamente relacionados: um descritivo e outro normativo. No tocante ao primeiro, os esforços concentrar-se-ão na demonstração da pertinência do conceito laclauiano de populismo para o entendimento do tipo de vínculo representativo estabelecido entre Hugo Chávez e seus eleitores. Quanto ao segundo eixo, o objetivo é ressaltar, a partir das considerações de Ernesto Laclau, mas, principalmente, Chantal Mouffe, os riscos inerentes a este tipo de representação, assim como possíveis formas de contorná-los. **Palavras-chave** Populismo; América Latina; Venezuela.

Abstract The research presented here aims to answer the following question: To what extent does Hugo Chavez's government represent a break with the legal-political regime that preceded it? The answer to this question will be sought by means of a recovery of Venezuelan history of the twentieth century, in their legal, political, economic and social dimensions. With this intention, a comparison will be made between the so-called IV and V Republics. This research, however, will be unfold in two directions: one descriptive and the other normative. As regards the first, the purpose is to demonstrate the relevance of the

definition of populism by Ernesto Laclau to the understanding of the type of representative bond established between Hugo Chavez and his voters. As for the second axis, the aim is to highlight, based on the agonistic theories of Chantal Mouffe, the risks inherent in this type of representation, as well as possible ways to circumvent them. **Key-words** Populism, Latin America; Venezuela.

INTRODUÇÃO

Tal como entendida por seus apóstolos mais originários e fiéis, a modernidade não surge como o resultado da história, mas de uma ruptura para com ela. Na Venezuela, seu caráter repentino e sua instantaneidade são, contudo, singulares. Ela surge com uma morte e, desde então, passa a ser anunciada como um futuro imediato, a ser materializado em um passe de mágica. Diante desta perspectiva, o objetivo do presente artigo será construir uma narrativa que acompanhe esta fantasia em seus vários atos e reapresentações, lançando luz sobre os grandes ilusionistas de sua história, em suas distintas estratégias para manter acesa a expectativa de ver sair da cartola do Estado uma sociedade desenvolvida e moderna.

Ademais, por meio de um recurso à narrativa histórica, buscar-se-á as origens do chavismo em uma tradição de centralismo e personalismo. Espera-se, pois, demonstrar que, diferentemente do *puntofijismo*, – estruturado em função de uma ideia de harmonia de interesses – nos discursos de Hugo Chávez, o moderno, assim como a própria ideia de nação, não abarcaria a totalidade dos cidadãos, contemplando especificamente as parcelas identificadas com o chavismo, reunidas a partir da perspectiva de exclusão. Tal diferença, todavia, segundo argumentação a ser aqui desenvolvida, permite que o conceito de *populismo* sirva como ferramenta analítica particularmente útil para a compreensão dos fenômenos aqui estudados.

Nesta medida, a título introdutório, convém lembrar que, em *A Razão Populista* (2005), Ernesto Laclau assume a difícil tarefa de explicar como alguns agentes sociais podem ‘totalizar’ o conjunto de experiências que os cercam, sendo capazes de representá-las perante os sujeitos que delas partilham. Sob este prisma, a unidade do grupo não admite ser reduzida à simples agregação das demandas sociais, que pode, é claro, ser cristalizada em práticas sociais sedimentadas. A agregação no plano político pressupõe, ao contrário, uma assimetria essencial entre a comunidade como um todo (*o populus*) e suas partes constitutivas, governados ou oprimidos (“*plebe*”), dependendo da caracterização. A unidade, portanto, depende de um processo de catacrese, no qual uma das partes se identifica com o todo (LACLAU, 2005). Uma vez que incapaz de ser apreendido per se dada a sua natureza abstrata e amorfa, essa dinâmica é essencial para que o todo (*populus*) se torne, primeiramente, compreensível e, depois, um sujeito político capaz de agir (povo).

Nas palavras do autor: “é nesta contaminação da unidade do *populus* pela parcialidade da “*plebe*” que repousa a peculiaridade do povo enquanto sujeito político e ator histórico. A lógica de sua construção é o que eu chamei de ‘razão populista’”(LACLAU, 2005, p. 224 – tradução nossa). Sendo assim, o populismo é definido como modo de identificação que tem no conceito de soberania popular o seu corolário inevitável. A “razão populista” seria, então, o mecanismo de constituição de uma identidade popular, por meio da afirmação de um grupo que se vê como elo frágil em uma relação de antagonismo com a ordem estabelecida. Em termos pragmáticos, a categoria é particularmente útil para dar conta de movimentos que invocam o nome do povo em uma oposição ao *status quo*.

Esta forma de entender o populismo, por conseguinte, é indissociável de uma caracterização *agonística* do político, definido como dimensão marcada pelo conflito (*polemos*). Por isso, ela resulta em uma

ideia de vontade geral que ultrapassa a noção de uma mera expressão da identidade do povo, determinando-se como momento constituinte. E, assim como na caracterização schmittiana, esse é o momento do desenho de uma fronteira de exclusão entre dois grupos. Nestes episódios, novas identidades políticas emergem e, por meio de atos de representação, se insurgem não apenas contra os representantes tradicionais, mas contra a própria ordem legal que de algum modo os exclui. É sobre essa estrutura conceitual que será projetado o processo engendrado quando o sistema estabelecido pelo Pacto de Punto Fijo começa a perder a capacidade de representar a maioria da população venezuelana que, progressivamente, passa a identificar-se com Hugo Chávez.

O Estado venezuelano e sua magia: duas hipóteses introdutórias.

A morte, responsável por inaugurar o moderno na Venezuela, é a do general Juan Vicente Gómez, que em 1935, põe fim aos seus 27 anos de governo. E, já que a história fica sempre a cargo de quem viveu e venceu, ela é anunciada como encerramento do atraso. A ditadura do general torna-se símbolo de um país primitivo a ser enterrada junto com ele. Nesse momento, despontam os principais protagonistas e ideais do espetáculo que perdurará até a década final do século XX. Os primeiros atendem pelo nome de Ação Democrática (AD) – que surge em 1941 e governa o país durante quatro mandatos presidenciais entre 1960 e 1990 – e o Comitê de Organização Política Eleitoral Independente (Copei) – que nasce em 1946 e elege dois presidentes da República. Quanto aos segundos, conduzem o roteiro deste longa-metragem temas como a justiça social, a democracia representativa e a industrialização.

É de se destacar que, situada ao lado de uma série de narrativas similares, o espetáculo aqui descortinado se singulariza por inúmeras razões, em sua maioria associadas a sua riqueza petrolífera, afinal, a América Latina não é o Oriente Médio, exceto na Venezuela. Nesse sentido, apesar de a era Gómez ser caracterizada como derradeiro signo de um passado ditatorial sepultado – que, no entanto, ressurgiu como assombração durante o governo de Pérez Jiménez (1952-1958) – foi durante ela que o país debutou como nação petroleira, estruturada em função de seus recursos naturais controlados pelo Estado, em torno do qual passa a orbitar uma sociedade esperançosa de gozar de seus benefícios. A Venezuela, invejada por seus vizinhos como oásis da democracia e do liberalismo, leva do passado cesarista sua estrutura político-econômica que receberá, ao longo da duradoura hegemonia de AD e COPEI, os ornamentos necessários para a incorporação de um personagem, no caso, o de uma democracia liberal e representativa. Outro ponto de distinção, que explica o caráter institucional dos protagonistas acima propalados, é sua forma particular de centralismo, no qual são partidos os núcleos da vida política do país – mesmo que estes sejam entidades fortemente hierárquicas e personalistas.

Ademais, avançando na lista de singularidades venezuelanas, é possível observar que seu espectro político situa-se, no tocante à dimensão discursiva e ideológica, à esquerda dos demais¹. Essa propensão

1 É interessante observar que até a criação do COPEI só haviam dois partidos organizados no país, a AD e o Partido Comunista da Venezuela (PCV), que surge em 1931.

revela-se logo no primeiro governo da Ação Democrática (1945-1948), caracterizado pela disputa entre dois projetos que pendiam entre os pólos socialdemocrata e marxista. Porém, para não suscitar expectativas descabidas, cabe ressaltar que rapidamente o primeiro projeto ganha preponderância sobre o segundo, o que ocorre após a “derrubada do último César”, conforme fora propalada a debacle do governo Pérez Jiménez, em 23 de janeiro de 1958. Nesta medida, o mito originário do regime a ser instaurado remete a este primeiro governo adeco², que entrará na história do *puntofijismo* como tendo sido marcado por iniciativas de transformação social e luta política.

No tocante ao plano discursivo, como assinalado pelas principais lideranças do regime estabelecido, esta luta se encerra com o “ocaso do ditador”, momento em que se fixam no poder elites políticas que reivindicarão o consenso e a unidade como princípios constitutivos da identidade nacional, em torno da qual são definidas as fronteiras responsáveis por determinar este novo sujeito político. Recuperando o marco conceitual apresentado na introdução, é possível observar que o *puntofijismo* tem sua identidade política configurada por meio do antagonismo com relação àqueles que supostamente contrariavam a unidade nacional e, por isso, eram vistos como ameaça, posto que visariam dividir e findar a harmonia e a fraternidade entre as diferentes parcelas da população do país: os comunistas.

O pacto celebrado entre líderes de AD e COPEI após a derrubada de Pérez Jiménez excluiu os partidos identificados com o marxismo, que junto com eles lutaram para restaurar a democracia, e distribuiu o poder entre grupos portadores de discursos socialdemocratas. Seus valores centrais eram a justiça social – entendida, neste contexto, como a eficiência na implementação de políticas públicas que garantissem um incremento nas condições materiais dos cidadãos – e a estabilidade das instituições democráticas e liberais, ainda que muitas vezes os rumos da política nacional destoassem drasticamente destes ideais.

Na tentativa de identificar alguns argumentos que contribuem para entender as particularidades da sociedade venezuelana, embora não as esgotem nem as apartem determinadamente de suas vizinhas de região, serão apresentadas duas hipóteses que, por suas funções heurísticas, se tornam convenientes para o argumento desenvolvido ao longo deste trabalho.

a) o *Rentismo*.

A primeira hipótese para auxiliar na compreensão da história venezuelana é o *rentismo*. Esta categoria é mobilizada pela literatura acadêmica³ para caracterizar um comportamento voltado à obtenção de benefícios, riquezas e vantagens para indivíduos ou grupos, mediante o exercício de poder político ou relação de influência perante aqueles que controlam uma riqueza já existente, ulterior a esta relação. O *rentismo* é, mais precisamente, uma forma de organização político-social centrada no Estado que, por controlar a principal atividade produtiva do país, acaba sendo a principal via de acesso da sociedade civil

2 A referência diz respeito ao primeiro governo de Rómulo Betancourt, que ocupa a Presidência da República entre 1945 e 1948, sendo sucedido, em 1948, por Rómulo Gallego (também AD), cujo mandato foi interrompido pelo golpe de Pérez Jiménez. Após a derrubada do general, Betancourt é reconduzido ao cargo, exercendo-o entre 1959 e 1964.

3 Em suas primeiras aparições, o conceito pode ser encontrado em: Tullock, Gordon. *Toward a Theory of the Rent seeking Society*. In. College Station: Texas A&M University Press, 1967; e Krueger, Anne. *The political economy of the rent seeking society*. In. *American Economic Review*, 1974.

aos benefícios oriundos dessa atividade. No caso venezuelano, a hipótese diz respeito ao papel absolutamente preponderante dos recursos petrolíferos para o país.

É importante observar que a consequência social dessa forma de organização é o afastamento entre as camadas da sociedade, que têm acesso ‘direto’ aos recursos (participam do processo produtivo ou dele se beneficiam diretamente), e os que só podem acessá-los através das políticas redistributivas do Estado⁴. A partir do desenvolvimento da hipótese do *rentismo*, encontra-se nesta divisão – que em conjunturas de crise econômica passa a ser recoberta por uma percepção de antagonismo entre as duas parcelas da população – a raiz de um grave problema de integração social, facilmente traduzido pela polarização entre ricos e pobres⁵.

b) O Estado Mágico

O conceito de Estado Mágico, além de conceitualmente mais rebuscado, insere-se em um contexto epistêmico distinto, mas, também crítico às feições centralizadoras e clientelistas do Estado venezuelano. Sua apresentação sobressai quando feita a partir de uma citação do dramaturgo venezuelano José Ignacio Cabruja, que abre o célebre livro de Fernando Coronil, *El Estado mágico: Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*, chamando atenção para a deificação do Estado na vida política contemporânea do país. A riqueza da citação ultrapassa a hipótese aqui apresentada, uma vez que, em sua frase final, ela ilustra um argumento crucial para este trabalho, no qual a história venezuelana é narrada a partir de alguns atos trágicos e suas subsequentes rerepresentações burlescas. Exemplificando, assim, a assertiva de Karl Marx, ao alertar, na primeira frase de *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*, que Hegel, ao observar que todos os grandes fatos e personagens da história universal aparecem duas vezes, a primeira vez como tragédia e a segunda como farsa.

Nas palavras de Cabrujas, retiradas do texto de Coronil:

A aparição do petróleo como indústria criou na Venezuela uma espécie de cosmogonia. O Estado adquiriu rapidamente um matiz providencial. Passou de um desenvolvimento lento, tão lento como tudo que tem a ver com a agricultura, para

4 A pertinência do conceito, todavia, deve levar em conta suas raízes no pensamento neoliberal, hegemônico nas décadas finais do século XX e cáustico a este predomínio do Estado em face às elites econômicas nacionais e internacionais. Este é claramente o sentido da tese de Roberto Laserna, ele mesmo um membro da aristocracia boliviana que aprendeu, nos Estados Unidos (em seu doutorado em Berkley), como a economia progrediria se às elites fosse deixada a possibilidade de gerenciar os recursos econômicos nacionais (quicá com auxílio estrangeiro). Diferentemente de outras formulações, como a chamada *doença holandesa*, por exemplo, o rentismo não se define pela presença de recursos, renováveis ou não, mas pela sua concentração em uma única atividade produtiva e, especialmente, por sua contrapartida social. Esta diz respeito à transformação dos cidadãos em clientes ou, nas formulações mais agressivas, em caronas (*free riders*) – termo utilizado para denominar aqueles que desejam gozar de bens e ações coletivas, sem para elas contribuir.

5 Por conseguinte, é possível perceber que o conceito de rentismo se desdobra em três dimensões: (i) dimensão econômica: recursos abundantes e concentrados; (ii) dimensão política: institucionalidade débil; (iii) dimensão social: alta desigualdade associada ao grau de acesso aos canais institucionais e extrainstitucionais de distribuição destes recursos.

um desenvolvimento milagroso e espetacular[...] O petróleo é fantástico e por isso nos induz ao fantasioso. O anúncio de que éramos um país petroleiro criou na Venezuela a ilusão de um milagre. Criou na prática a cultura do milagre [...] Pérez Jiménez decretou o sonho do Progresso. O país não progrediu, desde então. O país engordou. Pérez Jiménez foi um debut, Carlos Andrés Pérez uma reprise (CORONIL, 2012, p. 1 – tradução nossa).

Segundo a proposta de Coronil, o que acentua o caráter mítico e providencial, inerente à própria ideia de Estado, é o fato de ele administrar riquezas independentes de esforços tributários ou produtivos por parte da sociedade, uma vez predispostas pela natureza. Neste ponto, as hipóteses a e b se encontram. A ilusão de autonomia com relação a sociedade que confere um caráter mágico ao Estado venezuelano, estimulado pelos discursos de seus líderes, nos quais é delineada a fantasia de que o progresso poderia ser alcançado instantaneamente, como num passe de mágica. Nessa magia radicam as expectativas de uma coletividade que orbita em torno do Estado, aguardando pelo truque final. Ele funciona como elo de ligação entre os dois corpos da nação: o político, formado pelo conjunto de cidadãos, e o natural, composto pelo seu rico subsolo, distribuindo o que a natureza presenteou a uma sociedade ansiosa por partilhar de uma riqueza que lhes foi revelada.

Antes dessa revelação, a autoridade estatal na Venezuela era frágil e cronicamente assaltada por caudilhos locais, tendo enfrentado dificuldades para estabelecer o controle sobre o território nacional. Apenas quando reivindicou a responsabilidade de administrar e distribuir os recursos provenientes da produção do petróleo, explorado a princípio por companhias estrangeiras, que o Estado passou a adquirir a capacidade política e os recursos financeiros necessários para impor-se sob uma sociedade, cada vez mais interessada em receber suas prebendas (CORONIL, 2012, p. 4).

O Estado passa, então, a mover-se de modo teatral, exibindo sua magnificência em troca do aplauso da população. De acordo com o argumento do autor, ele passa a obedecer a uma lógica de conquista e não de persuasão, cuja contrapartida é um povo que não espera participar, discordar ou compreender a ação dos seus líderes, mas ser arrebatado por suas demonstrações de força. Ao Estado cabe, por conseguinte, promover este encantamento, produzindo fantasias capazes de garantir a integração e a aquiescência dos que estão diretamente envolvidos no processo de exploração dos recursos (e deles desfrutaram diretamente) e os que dependem de seus mecanismos distributivos para acessá-los. Assim, “com a fabricação de deslumbrantes projetos de desenvolvimento que engendram fantasias coletivas de progresso, ele lança seu feitiço sobre o público e também sobre os atores. Como bruxo magnânimo o Estado se apodera dos sujeitos ao induzir a condição ou situação de receptividade para seus truques de prestidigitação: um Estado mágico”(CORONIL, 2012, p. 5- tradução nossa).

Ainda segundo Coronil, dois teriam sido os grandes atos dessa encenação: o governo de Pérez Jiménez e o primeiro mandato de Carlos Andrés Pérez (1974-1979). Ambos conseguiram com singular maestria manejar o sonho do progresso, aproveitando-se de condições econômicas extremamente favoráveis. Não obstante, à administração de Carlos Andrés Pérez (CAP), que desde 1969 ocupa o cargo de secretário geral da AD, pode ser conferida luz própria, tendo sido considerada como o momento mais pujante do puntofijismo. A despeito de compartilhar o nome do antigo César (Pérez Jiménez, já evanescente da memória de boa parte dos venezuelanos), CAP grava seu nome na história do país em uma autêntica tragédia, embora, em seu segundo mandato (1989 - 1983), a reencene como farsa. Aos outros

presidentes, no entanto, sempre coube uma dose considerável de magia, porém, menos resplandecente quando ofuscada por limites orçamentários mais pronunciados.

É possível sustentar, com base na tabela abaixo, – na qual observa-se a evolução dos gastos públicos do governo venezuelano – que os governos de Pérez Jiménez e Carlos Pérez são recordistas na história venezuelana no século XX. Com eles o mito de um Estado de magia e riqueza atinge um patamar comparável apenas à era Chávez⁶.

Gastos do Estado, 1900-1979
(em milhões de bolívares)

Presidente	Período	Preços atuais	Preços de 1979	Média anual
Cipriano Castro	1900-1908	433	2.247	250
Juan V. Gómez	1908-1935	3.170	12.885	477
Eleazar López C.	1936-1941	805	8.833	1.606
Isaías Medina A.	1941-1945	1.798	6.905	1.534
Rómulo Betancourt	1945-1948	2.249	7.429	3.715
Rómulo Gallegos	1948	1.644	4.605	4.605
M. Pérez Jiménez	1948-1958	24.410	68.926	7.658
Wolfgang Larrazábal	1958	6.260	17.389	17.389
Rómulo Betancourt	1959-1964	32.384	84.307	16.861
Raúl Leoni	1964-1969	40.133	90.166	18.033
Rafael Caldera	1969-1974	59.920	120.210	24.042
Carlos A. Pérez	1974-1979	221.840	286.362	57.272

Fonte: Fundação Polar, 1988 - 455.

É na vultuosidade do orçamento governamental que reside o feitiço do Estado. Quanto maior for a possibilidade de gastos, mais encantada permanece a sociedade. Toda vez que surgem obstáculos à contemplação de sua grandeza, mediante escassez ou dificuldade de acesso aos seus mecanismos distributivos, essa sociedade, ainda inebriada, começa a sentir os efeitos da abstinência. Sem magia, o olhar que sóbrio volta-se ao redor, aos poucos se desencanta e revolta-se. É nesse ciclo de êxtase e angústia que transcorre a história do país desde a descoberta do petróleo.

Nesse ponto, encontram-se novamente as hipóteses a e b, na medida em que compartilham a crença de que a circulação de torrentes de dinheiro proveniente do petróleo desestimula a atividade produtiva e instiga a corrupção da sociedade, da burocracia e do governo. O resultado disso seria, então, uma economia débil, uma sociedade apática e um Estado forte e centralizador, já que voltado aos problemas relativos às disputas pelo acesso a estes recursos. Entretanto, Coronil identifica essa debilidade econômica como sendo um resquício colonial, que engendra uma divisão do trabalho internacional desfavorável aos países

6 Como ver-se-á na última sessão, o chavismo representa uma recuperação das energias míticas de um Estado que, durante a década de noventa, havia perdido parte de seu encantamento.

produtores de matérias primas. Por isso, a chamada *doença holandesa* não seria uma disfuncionalidade causada por escolhas inadequadas e fragilidades morais das elites políticas nacionais, mas um *pathos* dos países de terceiro mundo, cuja economia se concentra nos setores primários. Tal situação é certamente agravada nos casos em que, por serem significativamente abundantes, a exploração dos recursos naturais torna-se mais atrativa do que o desenvolvimento de outras atividades produtivas.

No caso venezuelano esse *pathos* tem uma intensidade singular ulterior à *epidemia* que, mesmo chamada de *holandesa*, atinge muito mais frequentemente o terceiro mundo. Nesta medida, se um dos seus mais graves sintomas é centralização de poder que acompanha a concentração da economia, a Venezuela segue este prognóstico. O conceito de Estado mágico é, por conseguinte, de suma importância para esclarecer a hipótese que estrutura o presente trabalho, ao indicar que a deificação do Estado, por sua intensidade, resvala sobre seus ocupantes. O que permite argumentar, como será feito ao longo do texto, que a disposição personalista e centralista, inerente à empreitada *populista* de Hugo Chávez, não pode ser compreendida como uma ruptura com o passado⁷. Contudo, como esclarecido anteriormente, o *populismo* não se define por estas duas características, presentes em inúmeras formas de representação, mas pelo vínculo de identidade estabelecido, através dos discursos do líder, entre uma parcela da população a partir de uma percepção comum de exclusão e um antagonismo com relação ao *status quo*, isto é, com relação àqueles que são responsabilizados por tal exclusão.

Ao contrário, os discursos *puntofijistas* corroboram a ideia de unidade e harmonia social. Assim, a despeito de estabelecerem uma fronteira de antagonismo (contra os comunistas), não há qualquer menção a uma suposta opressão de uma parte da população por outra, ao contrário, esta suposição é enfaticamente reprimida. É por esta razão que – mesmo sendo centralista, personalista e, mesmo, muitas vezes contrário ao cânone liberal – o *puntofijismo* não é populista, sendo esta a hipótese central da reflexão aqui proposta.

Tragédias e farsas de um Estado Mágico: um comentário sobre a IV República.

Em sua origem, a chamada *IV República*, instaurada pelo pacto de *Punto Fijo* e estruturada pela Carta promulgada em 1961, busca lidar com estas singularidades apostando nas instituições democrático-liberais e na garantia de sua estabilidade. Deste modo, com o propósito de blindá-las das disputas entre as elites políticas e econômicas – enfeitadas pela miragem de riqueza ilimitada incorporada no Estado – são estabelecidas duas estratégias. A primeira diz respeito à consolidação de um sistema partidário fortemente organizado em uma hierarquia de comando. A segunda, por sua vez, estimula o estabelecimento de pactos entre os partidos (que abdicam de atentar contra as instituições na expectativa de

7 A ideia de ruptura com um passado caracterizado negativamente é, aliás, um elemento recorrente ao redemoinho de tragédias e farsas que move a história da Venezuela. Ela está presente não apenas nos discursos de Chávez, mas, também, nos de seus antecessores *puntofijistas* e, antes deles, *perezjimenistas*.

alternarem-se no poder) e entre estes e a sociedade civil, esperançosa de poder aumentar seu acesso aos recursos controlados pelo Estado.

Logo, uma vez que a chave para este sistema de pactos está na organização e no controle das bases societárias, as agremiações políticas e os grupos sociais precisam estar hierarquicamente estruturados e fortemente centralizados. São peças centrais nesse sistema os sindicatos e associações de patrões e empregados. Durante a maior parte do século XX, era em torno do trabalho e da economia que orbitavam os processos de formação identitária, até terem sido despojados dessa posição pela emergência de uma nova *epistème*, de matriz neoliberal.

Seguindo a formulação *agonística* que delinea esta investigação, é fundamental ressaltar que o estabelecimento dos princípios de legitimidade do sistema político jurídico instaurado após a derrubada do general surgem, primeiramente, a partir de um antagonismo para com o passado *perezjimenista*, apresentado como antiquado e ditatorial. Seu ato de fundação será o pacto celebrado em 1958 na *Quinta Punto Fijo* – propriedade do líder copeiano Rafael Caldera e localizada no bairro caraqueño de Sabana Grande – entre os líderes da AD (Rómulo Betancourt) do Copei (Caldera) e da União Republicana Democrática⁸ (Jovito Villalba). Estes signatários, afirmam por meio do Pacto de *Punto Fijo* a concordância em torno de alguns pontos gerais que enfatizam estes mesmos princípios, responsáveis por configurar a identidade deste novo sujeito político⁹.

Avançando, no propósito de analisar o caso venezuelano através do modelo *agonístico*, é possível observar o Pacto de *Punto Fijo* como ato de *fundação* que marca a origem de uma nova identidade política, simbolicamente associada ao compromisso com a democracia-liberal. Tal compromisso, será o responsável por configurar as fronteiras de exclusão que estruturarão o novo regime. A primeira e mais importante exclusão é referente aos seguidores dos movimentos e partidos comunistas¹⁰, também vitoriosos nas lutas contra a ditadura de Pérez Jiménez. A segunda, como dito, delinea-se a partir da

8 A União Republicana Democrática (URD), assim como AD e COPEI, é um partido de centro esquerda fundado na década de 1940, porém de menores proporções políticas, jamais tendo lançado uma candidatura capaz de vencer as eleições presidenciais.

9 Em resumo, o pacto consiste em: a) compromisso com as instituições liberais e representativas. Resumido na ideia de alternância de poder, este implica no reconhecimento das regras eleitorais, do tempo de duração dos mandatos e do resultado dos pleitos, independentemente de qual dos três partidos saia vencedor; b) compromisso com a governabilidade. Os três partidos se comprometem em adotar, caso vençam as eleições, um posicionamento político afim, possibilitando a estabilização de uma ampla coalizão de governo, na qual o espaço para reviravoltas e práticas oposicionistas é reduzido; c) do compromisso com as instituições liberais e representativas, deriva-se o reconhecimento de que o Partido Comunista, até então um aliado no combate ao *perezjimenismo*, é um inimigo comum; e) A exclusão dos militares da atividade política; d) Também supostamente derivado do compromisso com os princípios democrático-liberais, uma vez que os membros das Forças Armadas teriam menor afinidade com os princípios liberais.

10 A repressão aos movimentos comunistas na Venezuela teve seu auge durante o governo de Raúl Leoni (1964-1968). Sua origem, contudo, é mais longínqua, surgindo junto com a própria irrupção do movimento estudantil, fortemente influenciado pelas teses marxistas, em 1928. O comunismo serviu de base ideológica para uma série de grupos, cuja influência na política do país não pode ser diminuída, ainda que, em sua maioria, tenham sido defenestrados durante a era *puntofijista*.

oposição a este mesmo passado ditatorial, castrense e golpista. Em particular, observa-se um esforço de demonização do governo Jiménez que passa pela ênfase na corrupção e falta de transparência nos processos de participação político eleitoral. Do mesmo modo, observa-se o “esquecimento” do seu legado e a interrupção de uma série de iniciativas desenvolvimentistas voltadas à construção de infraestrutura, instauradas durante seu mandato.

O *puntofijismo* traz, portanto, a indubitável marca da guerra-fria, cuja principal expressão é o anticomunismo. O tipo de nacionalismo incorporado ao regime reúne elementos socialdemocratas, social-cristãos e liberais aportados, respectivamente, pelos correligionários de AD, Copei e URD. Durante os anos dourados da *IV República*, ele se traduziu em um conjunto pouco ordenado de iniciativas desenvolvimentistas e keynesianas. Indicando a disposição de sustentar elevados níveis de gastos públicos – necessários à manutenção do encantamento do Estado perante a população –, essas iniciativas não seguiam um planejamento efetivamente voltado à superação do subdesenvolvimento, posto que este poderia contrariar os interesses do capital internacional.

Em termos práticos, o *puntofijismo* mantinha a adesão da maior parte dos cidadãos por meio de uma série de programas de crescimento econômico e distribuição e renda; que se, por um lado, não tinham como contrapartida o esforço fiscal ou produtivo da sociedade, por outro, não alteravam os padrões de desigualdade. Recorrendo aos termos de Coronil, estávamos diante de um Estado mágico que remediava os pobres sem comprometer sua distância em relação aos ricos, cujos ganhos aumentam em proporções ainda maiores.

Assim como a maioria dos países latino-americanos, a Venezuela dedicou-se – neste interregno entre a consolidação do Estado, como ente capaz de manter alguma autonomia perante as elites tradicionais, e a emergência da episteme neoliberal – a um projeto de modernização pela via da substituição de importações. O componente normativo do conceito de *desenvolvimento*, nesta perspectiva, é reduzido a uma combinação de crescimento econômico e paz social, obtida por meio de mecanismos de cooptação e repressão, cuja efetividade, no tocante aos primeiros, dependia de um controle das instâncias de organização dos trabalhadores e, a respeito dos segundos, de um forte aparato militar¹¹.

A hipótese *agonística* acerca da formação das conformidades políticas radica na formação de vínculos de pertencimento e identidade a partir de relações de antagonismo. Por conseguinte, ao utilizá-la para a análise do caso venezuelano, observa-se que, no *puntofijismo*, estas relações assumem a forma de pactos entre partidos e sindicatos comprometidos com um ideal de unidade nacional e harmonia de interesses, mas, também com a exclusão dos grupos que adotam uma perspectiva crítica a tal ideal e, por isto, são

11 Como resume Adalberto Cardoso, em seu comentário sobre a conformação dos sistemas de relações de trabalho na América latina: A maioria dos países latino-americanos consolidou seus sistemas de relações de trabalho em sincronia com o processo de desenvolvimento baseado na industrialização por substituição de importações controlado pelo Estado. Perón, Vargas, os líderes mexicanos pós-Cárdenas, os chilenos pós-Ibañes ou os venezuelanos depois de 1958 fortaleceram e/ou controlaram os trabalhadores, ao mesmo tempo em que expandiram as burocracias estatais, subsidiaram indústria e agricultura, criaram empresas estatais em setores estratégicos, controlaram investimentos estrangeiros, fecharam os mercados internos à competição externa, e assim por diante (CARDOSO, 2008, p.90)

vistos como uma ameaça à ordem estabelecida¹².

Para o agonismo, em um contexto democrático (determinado pela noção de soberania popular), esta formação envolve um processo de *nomeação*, no qual ocorre uma associação contingente entre significante (a ideia de povo, por definição vazia e abstrata) e significado (a forma pela qual esta ideia ganha concretude no caso particular). Durante esse processo, o significante tem sua identidade preenchida por conteúdos normativos ligados à ideia de democracia que, conforme os termos do pacto de *Punto Fijo*, passa a ter seu significado atrelado à ênfase na estabilidade das instituições e na justiça social.

Conciliando o agonismo às hipóteses acerca aqui utilizadas para a compreensão da história venezuelana (Estado Mágico e *rentismo*), é possível indicar que, no país, a legitimidade dos sistemas políticos está tradicionalmente ligada à expectativa da população de acesso à riqueza nacional. Na *IV República*, este acesso, atrelado às ideias de justiça social e democracia, é estruturado por mecanismos distributivos (concessão de direitos sociais, políticas assistencialistas e estabelecimento de dinâmicas clitelísticas) estabelecidos por meio de pactos entre as forças do Estado e da sociedade civil, ambas fortemente hierarquizadas e organizadas de modo a facilitar essa relação.

Esta é uma democracia que incorpora princípios do governo representativo, porém, manifesta pouco respeito à doutrina da divisão de poderes. As instâncias de representação políticas e sociais misturam-se com um Estado, no qual ao Executivo – onde se revezam as lideranças de AD e COPEI – cabe um papel de inquestionável preponderância. Quanto aos representantes da sociedade, destacam-se a FEDECAMARAS (Federação de Câmaras de Comércio e Produção) e a Confederação de Trabalhadores da Venezuela (CTV). Nas duas instituições, a função de representante dos interesses dos trabalhadores não advém de uma relação de identidade para com eles, nem da sua capacidade de organização e mobilização. Ela é oriunda do papel que lhe foi conferido pela Ação Democrática e do financiamento concedido pelo Estado. O que, por sua vez, inviabiliza qualquer postura autônoma, crítica ou contraditória aos interesses dos ocupantes do poder político.

Cristalizada por mecanismos formais e informais, esta relação entre as autoridades públicas e os representantes da sociedade criou na Venezuela uma dinâmica de troca entre: governo (que oferecia o acesso privilegiado à máquina estatal) e as organizações da sociedade civil (que em contrapartida garantiam o apoio de seus membros aos partidos no poder). Essa dinâmica, contudo, drena a autonomia e a capacidade das instâncias corporativas de agir de modo efetivamente representativo; transformando o que seria um meio de expressão dos interesses da sociedade perante o poder público, em seu contrário: um canal de transmissão de padrões de comportamento por parte dos ocupantes do governo.

Muito desfavorável à sociedade, esta inversão confere vantagens ao governo, garantindo uma valiosa base de apoio às políticas públicas e iniciativas implementadas, reduzindo o espaço para críticas e alternativas. A ideia de representação, todavia, vai progressivamente tendo seu conteúdo normativo

12 Estes temas, além de não serem mobilizados pelas lideranças *puntofijistas*, eram por elas vivamente negados, sendo enunciados como antagônicas às ideias de harmonia de interesses e unidade nacional, por meio das quais a própria identidade do sistema por elas estabelecido se definia. **Ao contrário**, a noção de opressão e de exploração de uma parcela da população sobre outra serviam para delinear as fronteiras de exclusão do regime, **isto é**, os grupos que as mobilizavam eram aqueles que, por serem considerados uma ameaça à ordem e aos princípios constitutivos da coletividade política, deveriam ser dela excluídos.

esvaziado, na medida em que se percebe que não é a identidade entre as lideranças e as bases que define o acesso às dinâmicas decisórias, mas a maior ou menor afinidade com aqueles que detêm o poder. Essa é a principal causa da longa crise de legitimidade que, por final, levou ao fim da *IV República*.

Sendo assim, todas as esferas sociais encontram-se subordinadas a uma racionalidade política, estruturada em torno da relação entre os partidos, que se confundem com o Estado, e a coletividade, cooptada em suas principais instâncias de representação social. Por outro lado, tal subordinação se constitui pela repressão dos atores que ambicionam manter uma postura autônoma, como é o caso do partido comunista e suas dissidências. A hipótese *agonística* determinada pela ênfase no papel constitutivo do político, cuja função é sintetizar e resumir o todo social, demonstra-se particularmente útil para a análise da dinâmica venezuelana. Isto porque a hipertrofia do político sobre o social é um dos atributos deste sistema, caracterizado por uma cidadania que tem sua complexidade *achatada* pelos feitiços do Estado, que emerge como instância de manejo e conformação de qualquer conflito entre os indivíduos.

Não obstante, o *agonismo* cumpre ainda uma segunda função nesta análise, ao permitir uma crítica ao uso recorrente do termo *populismo* para definir o regime *puntofijista* e quase todos os governos não propriamente liberais da América Latina. É o caso, por exemplo, da utilização do termo por Edgardo Lander e Margarita Lopez Maia que sobressaem como os principais expoentes da academia venezuelana de sociologia e história, respectivamente. A centralidade de suas contribuições para a pesquisa aqui apresentada não implica adesão às suas conclusões quer acerca do chavismo, quer sobre o sistema que o antecede. Sobre este sobressai como primordial diferença a discordância conquanto ao uso do conceito de *populismo* como decorrente dos atributos centralistas, personalistas, paternalistas e clientelistas, que adequadamente são mencionados na definição da dinâmica política durante a *IV República*.

No entanto, como já assinalado, a ideia de populismo é aqui utilizada no sentido conferido por Ernesto Laclau e tem como especificidade a mobilização discursiva da perspectiva de opressão de uma parte da sociedade pela outra. Ou seja, embora muitas dinâmicas populistas reúnam estes atributos não é isso que os define enquanto tal, mas sim a divisão da sociedade em opressores e oprimidos e a reivindicação por parte do líder de que esta *plebe* supere sua condição de exclusão, chegando ao poder e estabelecendo-se como *povo* soberano. É o chamado do líder para que a *plebe* (parte que se percebe oprimida) se torne povo (totalidade), que define o populismo.

Estes temas, além de não serem mobilizados pelas lideranças *puntofijistas*, eram por elas vivamente negados, sendo enunciados como antagônicas às ideias de harmonia de interesses e unidade nacional, por meio das quais a própria identidade do sistema por elas estabelecido se definia. Ao contrário, a noção de opressão e de exploração de uma parcela da população sobre outra serviam para delinear as fronteiras de exclusão do regime, isto é, os grupos que as mobilizavam eram aqueles que, por serem considerados uma ameaça à ordem e aos princípios constitutivos da coletividade política, deveriam ser dela excluídos.

A história como farsa: quando o feitiço se volta contra o feiticeiro.

Vinte anos duraria o bem estar crescente dos lares venezuelanos, pois, em 1983, no governo do *copeiano* Luis Herrera Campíns, começa um processo de deterioração que, por fim, im-

plode todos os avanços obtidos desde 1958. É na esteira desse fracasso que surge o descontentamento mobilizado nos discursos populistas de Hugo Chávez.

A década de 80 é marcada por uma progressiva elevação dos índices de pobreza extrema e moderada que, embora não tenha se iniciado com as turbulências nos preços do petróleo, é por elas agravada. Em 1989, segundo o Banco Mundial, os índices de pobreza chegaram a 53% (SALAMANCA, 1997, p. 97). O cume da parábola, que marca o início da *grande virada*¹³ rumo ao precipício, teria sido o ano de 1978, no qual se observa a frenagem no ritmo de crescimento econômico, que havia sido de 9,9 % (1974), 11,1% (1975) 9,8 % (1976), 7,8 % (1977), baixando drasticamente para 2,5% neste ano – sendo que, daí em diante, seu melhor resultado foi 1,4% em 1982 (SALAMANCA, 1997, p.93).

A respeito dessa parábola, que conduz a Venezuela a um dramático curso de ascensão e queda, cabe atentar para os perigos de supor uma imediata correspondência com as oscilações nos preços das *commodities*. Não há espaço para determinismos econômicos nessa narrativa. A história venezuelana aparece, aqui, como resultado das escolhas de seus cidadãos e representantes. *Nesta medida*, é possível supor que a crise do *puntofijismo* é um feitiço que se volta contra o feiticeiro. *Sendo assim*, seguir-se-á o argumento de Luis Salamanca que, em *Crisis de la Modernización y Crisis de la Democracia en Venezuela*, defende a desvinculação entre a redução dos índices de crescimento e a queda nos preços do petróleo, supostamente responsável por drenar a capacidade do Estado de manter a dinâmica estabilidade-eficiência e de sustentar, por meio de elevados gastos, um sistema de governo repartido entre um grupo de líderes partidários e sindicais¹⁴.

A crise não adviria, por conseguinte, de restrições na renda oriunda dos recursos do setor petrolífero, mas do fato de que a estratégia distributiva de modernização não teria logrado os desejados efeitos em termos de dinamismo econômico. Isto porque, tais iniciativas apareceriam mais como “estratégias de compensação social”, obedecendo à lógica de cooptação de lideranças e contemplação das demandas materiais dos trabalhadores que, assim, aceitariam sua posição de subalternidade nas negociações do governo. Nesta perspectiva, a diretriz do governo era “agradar a todos sem sacrificar ninguém”, cuja consequência seria a preferência por políticas nas quais a aparência de grandeza e a capacidade de impressionar eram mais importantes do que a utilidade e a necessidade. A sociedade, enfeitiçada pelo Estado mágico, aceitava manter-se alheia aos rumos do Estado, abdicando de uma

13 Em alusão ao plano neoliberal, implementado durante o segundo mandato de Carlos Andrés Pérez, denominado de Grande Virada (*Gran Viraje*) com o propósito de lidar com a explosão da dívida externa e alavancar o crescimento econômico, por meio da redução dos gastos sociais e pelo retrocesso na política de nacionalização do petróleo, aumentando as margens de participação e controle das empresas internacionais sobre a PDVSA.

14 A despeito de sua complexidade e conclusões distintas daquelas ensejadas ao longo deste trabalho, o argumento do autor, de que não há uma correlação entre o preço do barril de petróleo e o PIB venezuelano, será aqui utilizado. A hipótese lançada por Luis Salamanca indica que a crise seria o resultado do esgotamento da estratégia de “modernização distributiva” adotada pelas lideranças *puntofijistas*. Tal estratégia, que para Salamanca pode ser vista como um infeliz desdobramento da estrutura rentista da sociedade venezuelana, compreende a modernização como uma razão da distribuição de recursos por parte do Estado, que funciona como propulsor do consumo e do investimento, alavancando o crescimento por meio do derrame indiscriminado de dinheiro na sociedade.

participação efetiva e contentando-se a aclamar, em eleições periódicas, os líderes dos partidos que se alternavam no poder.

Durante décadas, a democracia na Venezuela se resumia à tríade: eficiência, alternância e estabilidade institucional. E, com base nesses mecanismos, os Venezuelanos viabilizaram uma primeira experiência de modernização como nação. Esta mesma engrenagem, contudo, contribuiu para o seu esgotamento (SALAMANCA, 1997, p.40). Como ver-se-á na crise que se precipita na década de 1980, o feitiço volta-se contra o feiticeiro. O mago havia esquecido de que desejos atendidos não geram apenas contentamento, mas, também, novas ambições.

As necessidades materiais, uma vez supridas, criariam condições para o surgimento de novas necessidades, progressivamente mais complexas e custosas, em uma progressão que não se limita ao plano material, transformando-as em anseios por educação, saúde, habitação, mas, também, por participação política. Essa escalada torna cada vez maior os gastos necessários para manter o apoio da população aos governantes e, assim, gradualmente vão se esgotando as capacidades do Estado de continuar promovendo o consumo e o investimento que sustentam o crescimento, cuja derrocada é inevitável.

Os efeitos dessa grande virada, entretanto, tornam-se mais visíveis no ano de 1983, quando ocorre a primeira maxi desvalorização da moeda nacional e a primeira grande manifestação de descontentamento por parte dos cidadãos. Justificando-se pela alusão à queda dos preços do petróleo, pela insolvência perante os credores internacionais e pela fuga sistemática de divisas, o Executivo venezuelano resolve, no dia 18 de fevereiro deste ano, uma sexta-feira, recorrer ao controle das taxas de câmbio. O propósito é impor uma forte restrição à saída de divisas e, ao mesmo tempo, operar uma desvalorização da moeda nacional, o bolívar. Para isso, cria-se a Oficina de Regime de Câmbios Diferenciais (Recadi), a princípio encarregada de autorizar a compra de dólares e, posteriormente, conhecida como principal âmbito de todo tipo de relação escusa entre o governo e as elites econômicas nacionais e internacionais (BONILLAMOLINA e EL TROUDI, 2004, p.84).

A *sexta-feira negra*, como ficou conhecido este dia, marca a primeira de muitas medidas voltadas a remediar a crise econômica e política. Todas elas prometiam resgatar a *Grande Venezuela*, memória trágica usada para levar a cabo uma série de farsas, em inúmeras reencenações burlescas de um passado supostamente recoberto de glórias. Todas elas geraram decepção e aumento do descolamento entre as elites governantes e a população.

Nas palavras de Luís Salamanca:

Começa a se vislumbrar a crise do sistema de conciliação populista, a qual se expressa nas dificuldades que foram apresentadas à aliança policlassista e ao sistema de conciliação de interesse do populismo venezuelano. A consequência política imediata dessa crise, ainda incipiente, é de buscar reencontrar o caminho do consenso pela via dos pactos. A CTV propõe seu Manifesto de Prolamar (1980), onde aspirava a uma democracia social lograda pela via tradicional de maior distribuição estatal e que termina em um completo fracasso/ Os partidos mais importantes propõem tanto a concentração, feita por Rómulo Betancourt, como a concertação nacional feita por Copei. O candidato pela AD e posterior presidente da República, Jaime Lusinchi, propõe o Pacto Social. A característica comum a todos estes intentos de superação consensual da crise que ainda não era plena, é o fracasso. A

tecnologia pactista que havia sido tão efetiva na etapa da estabilização, na etapa da crise não se comprovou igualmente eficiente (SALAMANCA, 1997, p.25 – tradução nossa).

A passagem acima é útil para ilustrar a hipótese delineada ao longo do trabalho, segundo a qual a crise do *puntofijismo* implode não apenas o sistema pactista (que envolve os partidos no Poder e as principais associações da sociedade civil) mas a legitimidade de um modelo de desenvolvimento passível de contemplar os interesses de ricos e pobres. Esse processo é o responsável por abrir espaço no léxico político do país, para discursos outrora excluídos, voltados à crítica da opressão e da exploração econômica e cultural. É ele, portanto, que permitirá a ação da *razão populista*.

Nesta medida, o governo do presidente *copeiano* Herrera Campíns (1979-1984) permite uma sucinta demonstração da argumentação aqui empreendida acerca da desvinculação entre as oscilações no preço do petróleo e a crise do modelo de modernização distributiva adotado na Venezuela. Isto porque, a própria ideia de democracia consagrada pelo Pacto de *Punto Fijo*, que contempla uma noção de justiça social radicada na concessão de garantias materiais à população, apresenta uma relação de dependência para com os abundantes recursos oriundos da exploração dos hidrocarbonetos. Esta forma de entender a democracia e a justiça social, todavia, são essenciais para a conformação de um sistema no qual a melhoria das condições de vida dos mais pobres não implica redução da desigualdade, nem de qualquer esforço redistributivo por parte dos mais ricos. A possibilidade de contemplar as expectativas de ricos e pobres era vital para que essa noção de democracia mantivesse a pertinência de seus dois fundamentos de legitimidade: estabilidade e eficiência na melhoria das condições materiais de vida dos cidadãos. Por isso, o esgotamento das capacidades do Estado em conceder estes benefícios de modo eficiente enseja um processo de ressignificação do ideal democrático que caracterizou a *IV República*.

Diante disso, é interessante propor, como chave explicativa para as turbulências que marcarão o final do século XX na Venezuela – abrindo espaço para que os discursos *populistas* de Chávez encontrassem respaldo na população – a relação entre: (i) o descontentamento da população com os cortes de gastos e a redução dos mecanismos distributivos do Estado; (ii) a promessa das autoridades em interrompê-las; (iii) o descumprimento de tais promessas; o (iv) subsequente aumento da indignação da população não para com essas autoridades e; por fim, (v) para com todo o sistema político e institucional que as amparam.

Deste modo, o primeiro movimento desse ciclo foi feito por Herrera Campíns, o segundo, coube ao seu sucessor, o *adeco* Jaime Lusinchi, eleito pela Ação Democrática em 1984 com a incrível marca de 56,72% dos votos, uma das maiores de toda história eleitoral do país, obtida sobre um adversário ilustre: o ex-presidente Rafael Caldera.

Sua campanha, cujo slogan era “*Jaime é como você*”¹⁵, assegurava o pagamento da dívida externa e enfatizava a promessa de falar sempre a verdade aos seus concidadãos. Dias após a posse, o novo presidente anuncia um pacote de medidas que seguia os ditames das agências financeiras internacionais, ainda

15 *Jaime es como tú*. (http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/COM198444_91-96.pdf)

que não fosse resultado de um acordo macro econômico junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), mas de um compromisso unilateral do governo com o propósito de melhorar sua popularidade perante os credores da dívida externa¹⁶.

Não obstante, assim como o governo anterior havia sido o marco do fim dos anos dourados da economia venezuelana, a presidência de Lusinchi, marcaria a dissolução do pacto entre AD e Copei, que estruturou a estabilidade do sistema *puntofijista* em um arranjo de distribuição de posições políticas e cargos burocráticos. Sendo assim, ao aproveitar-se de sua maioria no Congresso Nacional para indicar unilateralmente o controlador geral e o procurador geral da República, além de cinco magistrados da Corte Suprema de Justiça (CSJ), órgão máximo do Judiciário no país, a Ação Democrática rompe o acordo que ditava uma prática de consulta recíproca junto às lideranças do Copei antes de nomeações para cargos públicos importantes (LÓPEZ MAYA, 2009, p.39).

Instaurou-se, então, uma dinâmica de confrontação inédita na relação dos dois partidos, com reflexo direto nas eleições de 1988. No pleito, enfrentaram-se o *adeco* e ex-presidente Carlos Andrés Perez e o *copeiano* Eduardo Fernandez, cuja estratégia –voltada à recuperação de prestígio perante às classes populares, incluiu jantar com uma família de trabalhadores e, inclusive, dormir com ela em seu rancho nos arredores de Caracas –patinou junto ao eleitorado que concedeu 52% dos votos ao primeiro e apenas 40,4% ao segundo.

Essa vitória da AD, contudo, não pode ser atribuída apenas a infeliz campanha de seu adversário, pavimentada pela opção de elevar significativamente os gastos públicos ao final do governo Lusinchi de modo a criar uma miragem junto ao eleitorado. Enfeitiçado pela perspectiva de reviver a história e voltar aos anos dourados de seu primeiro mandato, a população votou massivamente em Andrés Pérez que, agindo como um exímio ilusionista fez desaparecer, durante o espetáculo da campanha, o cenário de caos econômico vivido pelo país no final da década de 1980.

Provando a máxima marxista que a história só se reedita uma segunda vez como farsa, logo após a posse, CAP declara moratória e, em seguida, anuncia um pacote de medidas nomeado pela simbólica expressão: *A Grande Virada*. A primeira decisão revela a prestidigitação de Lusinchi, que havia prometido dizer somente a verdade, e após renegociar a dívida externa vociferou ter realizado o “melhor refinanciamento do mundo”. Diante de uma população abismada e revoltada quando declarada a moratória, Lusinchi se dirigiu à imprensa para desculpar-se e dizer ter sido “enganado” nas negociações com os bancos internacionais (LÓPEZ MAYA, 2009, p. 43).

Ainda assim, é a segunda decisão de CAP que faz cair o pano, exibindo a crueza dos truques da última campanha. Revelada manobra, finda a esperança na magia. O VIII Plano da Nação, nomeado pelo presidente de *A Grande Virada*, consistiu fundamentalmente na implementação do documento firmado

16 O programa implementado, **no entanto**, não chegou a provocar grandes repercussões junto à população, primeiramente por ter tido poucos resultados práticos, mas, também por não adotar uma modelagem estritamente neoliberal. De modo geral, ele combinava medidas ortodoxas, como a desvalorização cambial, com políticas compensatórias voltadas a reduzir os impactos sobre a remuneração dos trabalhadores. Dentre elas destaca-se a concessão de vales transporte por um período de dois anos para os assalariados, que serviria como substituto (precário) dos reajustes gerais e periódicos decretados nos governos anteriores (LÓPEZ MAYA, 2009, p.19).

junto ao FMI em fevereiro de 1989¹⁷.

Ao descobrir-se iludida mais uma vez, entendendo-se vítima de um estelionato eleitoral, realizado por Pérez, que sucede uma mentira, por parte de Lusinchi, a Venezuela é abatida, em 27 de fevereiro de 1989, pelo mais dramático episódio de protesto de toda sua história: o *Caracazo*. Embora tenha como estopim um reajuste nos preços dos transportes públicos, em virtude de uma elevação de 100% no valor dos combustíveis – somada à escassez de produtos básicos que assolava o país desde o final de 1988, explicada por alguns analistas como sendo motivada por conjecturas especulativas acerca de possíveis arrochos econômicos – a magnitude do *Caracazo* deve ser compreendida como produto de uma escalada de indignação, por parte dos cidadãos venezuelanos, e de violência por parte das autoridades¹⁸.

O lamentável episódio, no qual milhares de venezuelanos saíram para protestar e saquear, em uma irrupção de violento descontentamento pelas ruas de Caracas, teve suas proporções multiplicadas pela truculenta reação das Forças Armadas Nacionais que, em diversos momentos, abriram fogo na tentativa de conter a população. De acordo com o Cofavic¹⁹ e a Rede de Apoio pela Justiça e pela Paz, em relatório

17 Suas principais medidas se dividem em 10 eixos: a) "restrição do gasto fiscal; b) restrição dos níveis de salários; c) unificação do regime cambial com paridade unitária e flutuante; d) taxas de juros flexíveis e aumento imediato dos níveis das taxas de juros reguladas; eliminação dos créditos com taxas preferenciais para a agricultura; estabelecimento, o mais rápido possível, de taxas de juros para o mercado; e) redução do controle de preços; f) protelação de programas de investimentos de baixa prioridade; g) redução de subsídios; h) introdução de um imposto sobre vendas; i) reajuste das tarifas dos bens e serviços providos por empresas estatais, incluindo os preços dos produtos derivados de petróleo no mercado interno; j) reforma no regime comercial, incluindo a eliminação da maior parte das isenções nas tarifas e liberação das importações; k) suspensão das restrições às transações internacionais, incluindo o investimento estrangeiro e a repatriação de dividendos" (LÓPEZ MAYA, 2009, p. 21).

18 Três eventos que antecedem os acontecimentos em Caracas, tristemente ilustram essa dinâmica de revolta e violência. O primeiro, ocorrido em maio de 1986, ficou conhecido como o massacre de Yumare e surge como resultado de uma truculenta ação policial, levada a cabo pelo comando da Direção de Serviços de Inteligência e Prevenção (Disip), que resulta no assassinato de nove pessoas (BONILLA-MILINA e EL TROUDI, 2004, p.97). O segundo transcorre em outubro de 1988, no pequeno povoado de El Amparo, no estado de Apure. No evento, durante uma ação conjunta das Forças Armadas e de elementos civis ligados aos órgãos de segurança e inteligência, foram assassinados 14 pescadores, supostamente confundidos com guerrilheiros colombianos (LÓPEZ MAYA, 2008, p.3). O terceiro, que apresenta inúmeras semelhanças com o *Caracazo*, ainda que tenha proporções significativamente menores, ocorre quando os habitantes da cidade de Mérida iniciam uma série de violentos protestos, barricadas e saques em resposta ao assassinato de um estudante. A reação foi motivada pela tentativa das autoridades locais de encobrir o crime, cometido por um renomado advogado da região que, indignado por ter flagrado um estudante urinando próximo a sua casa, mata-o a tiros. Para conter os protestantes, que chegaram a incendiar a sede local da AD, o governo convocou as forças armadas e determinou a suspensão das garantias constitucionais.

19 A sucessão de massacres não apenas acirrou os ânimos da sociedade civil, mas aumentou sua mobilização ensejando a criação de duas entidades que teriam um papel de destaque nos anos seguintes: o Provea e o Comitê contra o Esquecimento e a Impunidade em El Amparo, aos quais juntar-se-á o Comitê de Familiares das Vítimas dos eventos ocorridos entre 27 de fevereiro e os primeiros dias de março de 1989 (Cofavic), criado após o *Caracazo*.

terminado sete anos depois dos eventos, são citados 396 mortos²⁰. Quanto aos feridos e às perdas materiais, os dados oficiais contabilizaram, respectivamente, 1009 indivíduos gravemente lesionados e a destruição de cerca de dois mil estabelecimentos comerciais.

O resultado dessas convulsões, e do acirramento da crise econômica provocada pela *Grande Virada*, foi a derrubada de Carlos Andrés Pérez que, em 1993, sofre um impeachment resultante de uma denúncia impetrada na Corte Suprema de Justiça pelo LCR, acusando o mandatário e seu ministro de Relações Interiores de malversação de recursos públicos²¹.

A ideia de democracia, que a partir de 1958 centra-se na ênfase na estabilidade tem seu sentido associado, sobretudo, aos valores de liberdade, sendo que os problemas de igualdade e fraternidade tendem a ser colocados em segundo plano. Conforme essa noção de democracia vai se erodindo, o discurso monetarista adquire força entre as elites políticas do país, enquanto que na sociedade civil o debate político se esvazia pela ausência de propostas políticas e formulações teóricas propriamente alternativas. É esse vazio que abre espaço para a emergência de um “consenso” em torno da ideologia neoliberal, ainda que esta não tenha se enraizado na população.

Esse vazio de representação, propiciado pela erosão do *puntofijismo* que cada vez parecia mais incontornável, deu início a uma série de movimentações por parte das autoridades políticas e da sociedade civil, dispostas a oferecer novos mecanismos de canalização para o descontentamento geral dos cidadãos. No tocante as primeiras, cabe destacar a formação da Comissão Presidencial para a Reforma do Estado (Copre), que se pretende um instrumento de expressão no plano institucional, dos anseios de transformação por parte da sociedade.

Por outro lado, ao longo das décadas de 1980 e 1990, as associações de moradores passaram a ser atores importantes na política venezuelana²². Embora sua relevância tenha sido limitada por estarem concentradas em bairros de classe média e alta, pelo menos no tocante a estas comunidades, elas conseguiram funcionar como elemento de articulação entre os planos locais e nacionais. Seu papel de destaque, contudo, ecoava as demandas por novos procedimentos e instituições políticas apartados de estruturas como os sindicatos e os partidos, outrora centrais no sistema democrático configurado pelo

20 O registro das perdas humanas e materiais é, contudo, controverso. O então ministro da Defesa, Italo del Valle Aliegro, declarou terem sido 277 mortos. A despeito disso, estudos posteriores chegaram a cifras maiores. Uma análise da lista do necrotério de Bello Monte, em Caracas, onde por lei deveriam ter entrada todos os falecidos em ruas ou hospitais da capital nesses dias, deu como resultado um total de 310 mortos. Posteriormente, a partir das mesmas listas, foram contabilizadas 322 mortes. Estas cifras não incluem os assassinados nas cidades do interior, nem aqueles que não foram levados ao necrotério (LÓPEZ MAYA, 2009, p. 66).

21 Após ser retirado da Presidência e cumprir pena de prisão domiciliar durante mais de dois anos, Pérez cria um novo partido, o Movimento de Abertura e Participação Nacional, e consegue eleger-se senador em 1999.

21 Por parte da sociedade civil, a tentativa de preencher os espaços representativos relativos àqueles que não se identificavam com os partidos hegemônicos deu origem à formação de novos movimentos. Com este propósito, é preciso destacar, embora ocorrida em um momento anterior, a criação dos partidos Movimento ao Socialismo (MAS) e A Causa R (LCR, na sigla em espanhol), ambos formados a partir de dissidências do PCV. O primeiro, já em 1973 adere à dinâmica eleitoral e rompendo não apenas com a plataforma mas, também, com as diretrizes econômicas que orientavam os comunistas

puntofijismo. Tais demandas servem de fundamento para o processo de ressignificação da democracia, operacionalizado pela *razão populista* presente nas performances discursivas de Hugo Chávez e cristalizado na Constituição de 1999²³.

Entre César e o Demos: a razão populista visita Caracas.

Desde 1989, transitam propostas de renovação das instituições políticas do país, centradas, sobretudo, na ampliação da participação popular direta através de institutos como o referendo. Em junho deste ano é formada uma comissão bicameral de caráter consultivo com o propósito de redigir algumas emendas à Constituição. Ao final de 1991, o grupo já havia estruturado uma agenda de reforma que incluía temas como direitos humanos, a incorporação da figura do Defensor Público, o referendo popular e, até mesmo, a ideia de convocação de uma Assembleia Constituinte.

Do mesmo modo, o Movimento Bolivariano 200 (MBR-200), liderado por Chávez e responsável por empreender uma tentativa frustrada de golpe de Estado em 1992, apresenta publicamente um manifesto com reivindicações análogas como, por exemplo, a revogação de mandato dos poderes públicos e a convocatória de um referendo através do qual se ativaria o poder constituinte. No entanto, em parte por razão das instabilidades políticas engendradas pelas duas tentativas de golpe ocorridas neste ano, nenhuma das propostas de reforma ou revisão constitucional prosperou.

Por outro lado, também soçobraram as iniciativas de empreender transformações econômicas com a profundidade e a eficácia demandadas pela população, que se tornava cada vez mais impaciente com os jogos de ilusão lançados pelas autoridades, com efeitos, quando muito, paliativos, porém, na maioria das vezes, desastrosos.

O resultado desse panorama é a inviabilização da via reformista e o crescente apoio aos discursos voltados a uma *refundação* do Estado por meio de uma Assembleia Constituinte. É a partir desse *espaço de experiências* que se configura um novo *horizonte de expectativas*²⁴ sintetizado nas performances retóricas de Hugo Chávez, com as quais passam a se identificar um número cada vez maior de venezuelanos.

Essa nova identidade é configurada através de uma relação de representação entre Chávez e esses

23 Cabe observar que as propostas da Copre respondem ao propósito de que os cidadãos exerçam com plenitude o direito à participação, correspondendo aqueles ao cidadão comum, seja ou não militante de partido. Para isso, são mobilizados correntemente conceitos como: aprofundamento da democracia, descentralização do poder, participação cidadã e fortalecimento da sociedade civil (LANDER, 1995). Tais assertivas permitem argumentar em função da íntima relação entre as categorias, conceitos e ideais presentes nos documentos da Copre, que servem de testemunho dos anseios de boa parte da sociedade civil na época, e os discursos que modelaram o *proceso de cambio* levado a cabo por Chávez alguns anos

24 Em referência à terminologia usada por Reinhart Koselleck em *Futuro Passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*.

indivíduos, até então desagregados. Todavia, quando tocados pelos discursos chavistas, esses homens se descobrem portadores de um mesmo sentimento de exclusão e indignação para com o sistema *puntofijista*. Ao centrarem-se na contestação do *status quo* e nas opressões levadas a cabo pelos ocupantes do poder contra um grupo (plebe), demarcando a intenção desta plebe em tornar-se *populus*, tais discursos enquadram-se na categoria *laclauiniana de populismo*. É essa a proposta que engendra a ativação do poder constituinte. Sendo assim, atrelados por vínculos de identidade e pertencimento operados pela *razão populista*, estes cidadãos tornar-se-ão um novo sujeito político e protagonizarão os mais recentes capítulos da história do país.

A hipótese aqui desenvolvida, que aposta na *razão populista* como ferramenta heurística adequada à análise das origens do chavismo, tem como contrapartida a consideração desses processos como fenômenos discursivos. Sob esta perspectiva, o tema econômico sobressai como objeto preferencial. Na medida em que, ao apontar para a situação de opressão de uma maioria por uma minoria – conclamando-a a revertê-la e reivindicando em seu nome a ideia de soberania –, os discursos de Chávez chamam atenção, sobretudo, para a exclusão econômica. Esta, por sua vez, passa, então, a configurar os vínculos de identidade entre estes cidadãos que reconhecer-se-ão como membros dessa maioria.

Em seus atos de fala observa-se a recorrência de termos como “popular”, “nacional”, “soberania”, “equidade”, sendo que a economia subjaz como universo semântico responsável por ligá-los e provê-los de sentido. Essas categorias passam a ser mobilizadas em função de uma relação de antagonismo na qual “o outro” é associado (de modo impreciso conceitualmente) às elites tradicionais. São estas elites, historicamente vinculadas ao capital internacional (em especial aos EUA) que, durante as décadas que antecederam a chegada de Chávez ao poder, aderiram às recomendações neoliberais. Por isso, a rejeição a elas é assumida como uma crítica aos discursos de austeridade fiscal com base em cortes nos gastos públicos, e de um compromisso com a recuperação das capacidades estatais. O mago volta à cena, ensaiando um retorno ao modelo rentista que, embora parte da estrutura econômico-política da Venezuela, havia sofrido alguma constrição nos anos finais do *puntofijismo*. Resta indagar se este retorno deve ser entendido como tragédia ou como farsa.

De acordo com as definições aqui apresentadas, é plausível atribuir à promessa de redução do peso fiscal sobre a cidadania, à recuperação da ideia de uma *Grande Venezuela* e do ideal de efetividade na garantia dos direitos sociais, presentes nos discursos de Hugo Chávez, uma recuperação não apenas do *rentismo* mas, sobretudo, do *Estado Mágico*. No entanto, a singularidade da dinâmica instaurada no final do século XX, no país, permite supor um processo de ressignificação do ideal democrático e não uma mera reversão de sua deterioração neoliberal ou uma retomada de acepções *perezjimenistas* ou *gomezistas*.

Este processo tem como elemento central a ideia de *participação* que, pelo menos no plano discursivo, ensejaria uma reversão do *pathos* rentista ao estimular os cidadãos a sair da posição de receptor passivo, cliente de um *Estado Mágico* providente e paternalista, outorgando à população um papel protagonista na definição e execução desses benefícios. Dessa forma, a Constituição venezuelana de 1999 confere ao Estado o papel de apoiador direto da economia popular e dos processos de decisão comunitários locais, sendo que este projeto tornar-se-á, nos anos que se seguem à promulgação da Carta, o núcleo do conceito bolivariano de socialismo, responsável por operar um novo processo de ressignificação da ideia de democracia. Esta guinada, por conseguinte, determinará uma profunda transformação institucional, na qual a democracia e liberalismo iniciam um processo de afastamento.

Considerações Finais

Este trabalho apresentou uma análise acerca das origens do chavismo, elaborada a partir de um questionamento especificamente direcionado à ideia de democracia, tendo em vista o propósito de indagar se tal processo deve ser entendido como continuidade ou ruptura, com relação ao legado de seus predecessores. Para isso, primeiramente, foi necessário buscar um marco conceitual que se adequasse à investigação aqui proposta. Nesta medida, a opção pelas contribuições de Chantal Mouffe e Ernesto Laclau obedece à hipótese de que a relação de Hugo Chávez com seus seguidores segue uma dinâmica particular de representação, descrita através do conceito de *populismo*, delineado por Laclau.

Sendo assim, através deste recorte teórico foi empreendido, um breve resgate da história venezuelana do século XX, voltada ao sistema de governo alinhado pelo Pacto de *Punto Fijo*, que permaneceu no poder por mais de 30 anos. Ao longo deste resgate, foi possível identificar que muitas das características atribuídas ao chavismo como personalismo, centralismo, paternalismo e clientelismo não podem ser entendidas como uma novidade, já que são traços presentes também no ordenamento político que o antecede.

No entanto, à guisa de conclusão, cabe problematizar em que medida as inovações prometidas (e instauradas) durante seu governo conseguem transformar a relação entre a sociedade civil e o Estado, degenerada por uma longa trajetória rentista de clientelismo, opressão e cooptação. Portanto, é fundamental ressaltar que a opção por iniciativas de participação direta não tem como consequência a debilitação das instâncias de representação tradicional, mas é por ela causada. O mesmo se pode dizer sobre a popularidade de Chávez, enquanto fenômeno populista. Ambos decorrem da incapacidade dos partidos e sindicatos venezuelanos de atenderem às demandas da população. Por não se encontrarem devidamente canalizados pelas instituições representativas, os conflitos acabam eclodindo fora delas, quer na feição dos protestos de rua, quer, na sua face mais violenta, por meio de massacres e golpes.

Caberá a reflexões futuras indagar se os mecanismos de democracia direta e as iniciativas conselhistas conseguirão desempenhar tais funções durante a *V República*. Se isso acontecer, a Venezuela poderá ser considerada um caso relativamente “bem sucedido” de *populismo*, contornando as ameaças inerentes a este tipo de representação, no que diz respeito a sua deterioração rumo ao cesarismo plebiscitário²⁵.

25 Nas palavras de Rosanvallon, em sua historiografia sobre o conceito de democracia: “O cesarismo reside em uma abordagem da soberania popular inscrita em um quadro triplo: uma concepção da expressão popular por um procedimento que privilegia o plebiscito; uma filosofia da representação como encarnação do povo em um chefe; uma rejeição dos corpos intermediários que serviriam de obstáculo a um contato direto <face-a-face> entre o povo e o poder. Estas diferentes características indicam o bonapartismo para qualificar o cesarismo. Cesarismo que define o que pode ser chamado de democracia iliberal. Ao mesmo tempo que consagra o poder de legitimação e de sanção do povo (através de eleições livremente organizadas), as liberdades públicas (de imprensa de organização partidária, etc.) não são reconhecidas ao pretexto de que elas paralisarão a expressão livre e imediata da vontade geral, e o povo só pode ser capturado por enquanto totalidade inquebrantável” (ROSANVALLON, 2000, p. 201 – tradução nossa).

A forma de representação populista de fato compartilha características com aquela observada durante o *puntofijismo*. O populismo, porém, apresenta alguns elementos distintos que agravam a tendência cesarista, uma vez que concilia o personalismo e o centralismo (presentes em ambos) a um vínculo identitário de tipo mais imediato. Esse caráter advém exatamente da ausência de mediação por atores coletivos (sindicatos, partidos ou outros) que remetam a componentes ideológicos mais abstratos, quando contrastados a um vínculo representativo voltado a semelhanças “concretas” entre o líder e o *demos*, associadas a seus atributos físicos, sua personalidade, enfim, seus atributos enquanto homem do povo.

É a partir da fronteira entre opressores e oprimidos que se organiza a *V República*, conformada a partir das performances populistas de Chávez. A dicotomia entre ricos e pobres, todavia, não se origina nem se limita aos seus discursos, mas, é através deles que sua separação ganha feições de antagonismo. Por este motivo, a desigualdade social transforma-se em uma relação de inimizade, na qual se hostilizam os setores populares e as camadas médias e altas da população em uma troca de ofensas que quase sempre evoca a figura do presidente.

Certamente, os líderes da *IV República* também, por muitas vezes, recorreram à imagem de homem do povo como estratégia para conquistar a preferência dos eleitores. A novidade, pois, está no conceito de povo. No ordenamento anterior, ele se referia à totalidade dos cidadãos²⁶, no novo, o termo diz respeito, sobretudo, aos oprimidos, ou seja, às camadas mais pobres da população. E, exatamente por tal particularidade, que pressupõe uma operação de *catacrese*, na qual uma parte pretende ocupar o lugar da totalidade, se torna interessante tentar esclarecer esse processo de resignificação através das contribuições de Laclau. Este foi o objetivo da pesquisa aqui apresentada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BONILLA-MOLINA, Luis y EL TROUDI, Haiman (2004). **Historia de la Revolución Bolivariana Pequeña crónica 1940 -2004**. Caracas: Ediciones Gato Negro.
- CARDOSO, Adalberto (2008). **Sindicatos Pós-Neoliberalismo na América Latina**. In: **Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul: Agendas Alternativas ao Neoliberalismo**. Rio de Janeiro: EDIÇÕES IUPERJ.
- CAWSON, Alan (1986). **Corporatism and Political Theory**. Oxford: Blackwell.
- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (1989)**. Caracas: Ediciones COPRE, 1989.
- COMBELLAS, Ricardo. **El proceso constituyente y la Constitución de 1999**. Politeia v.30 n.30. Caracas: Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela 2003.
- CORONIL, Fernando (2012). **El Estado mágico y el occidentalismo** <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/Coronil.pdf>. Acessado em fevereiro de 2012.
- CORONIL, Fernando (1997). **The Magical State: Nature, Money, and Modernity in Venezuela**. Chicago: University of Chicago Press.

26 A ideia de harmonia social entre os diferentes estratos da população era um elemento central da democracia *puntofijista*.

- LANDER, Edgardo (1995). **Neoliberalismo, Sociedad Civil y Democracia: Ensayo sobre Venezuela y América Latina**. Caracas: FACES, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.
- LANDER, Edgardo (2007). **El estado y las tensiones de la participación popular en Venezuela**. In OSAL, Nº 22, septiembre. Buenos aires: Clacso.
- LACLAU, Ernesto (2005). **On Populist Reason**. London: Verso.
- LACLAU, Ernesto, MOUFFE Chantal (1985). **Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics**. London/ New York: Verso.
- _____ (ed) (1994). **The Making of the Political Identities**. London: Verso.
- LASERNA, Roberto (2006). **La trampa del rentismo**, La Paz: Ed. Milenio.
- _____ (2005). **La democracia en el ch'enko**. La Paz: Ed. Milenio/Ceres.
- LISSIDINI, Alicia (2008). **La democracia directa en Venezuela: ¿democracia participativa o democracia plebiscitaria?**. Centre for Research on Direct Democracy, C2D Working Paper Series 25/2008. <http://www.c2d.ch>. Acessado em janeiro de 2011.
- LÓPEZ MAYA, Margarita (2006). **Venezuela 2001-2004: actores y estrategias en la lucha hegemónica**. In CAETANO, Gerardo. **Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina**. Buenos Aires: CLACSO.
- _____ (2002). **Protesta y cultura em Venezuela – los marcos de acción colectiva en 1999**. Caracas: FACES-UCV.
- _____ (2005). **Del Viernes negro al referendo revocatorio**. Caracas: Alfadil.
- _____ (2005). **Luta hegemônica na Venezuela. A crise do puntofijismo e a ascensão de Hugo Chávez**. Caracas: Alfadil. Edição em português atualizada com acréscimo do cap. 16, sobre a conjuntura política até 2009.
- LÓPEZ MAYA, Margarita, LANDER, Luis E (2000). **La popularidad de Chávez: ¿base para un proyecto popular?**. In: Cuestiones Políticas Nº 24, enero-junio. Maracaibo, 2000.
- _____ (1999). **Venezuela. La victoria de Chávez. El Polo Patriótico en las elecciones de 1998**. In: Nueva Sociedad No 160 (mar./abr). Caracas, 1999, p. 4-19
- MARX, Karl (2011). **O 18 Brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo.
- MOUFFE, Chantal (1993). **The Return of the Political**. London – New York: Verso.
- _____ (2000). **Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism**. Vienna: Institute for Advanced Studies, 2000.
- NEGRI, Antonio (1998). **O poder constituinte: ensaio sobre as alternativas da modernidade**. Rio de Janeiro: DP&A editora.
- OURIQUES, Nildo (org.) (2005). **Raízes no libertador – bolivarianismo e poder popular na Venezuela**. Florianópolis: Insular.
- PANIZZA, Francisco (2005). **Populism and the Mirror of Democracy (Introdução)**. In PANIZZA, Francisco (Ed.). **Populism and the Mirror of Democracy**. London/New York: Verso, 2005, p.5-40.
- PITKIN, Hanna F. (1972). **The Concept of Representation**. Berkeley e Los Angeles: University of California Press.
- PONCE, Marco Antonio (2011). **Lucha hegemónica, democracia y autoritarismo en el Socialismo del Siglo XXI**. IN: MODONESI, Massimo, REBÓN, Julian (orgs). **Una década en movimiento: luchas populares en América Latina en el amanecer del siglo XXI**. Buenos Aires: CLACSO,

- Prometeo Libros.
- RUNCIMAN, David; VIEIRA, Mónica Brito (2008). **Representation**. Cambridge: Polity Press.
- SALAMANCA, Luis (1997). **Crisis de la Modernización y Crisis de la Democracia en Venezuela**. Caracas: ILDIS – UCV.
- SANTODOMINGO, Roger (1999). **La conspiración 98: un pacto secreto para llevar a Hugo Chávez al poder**. Caracas: Alfadil Ediciones.
- SELEE, Andrew, PERUZZOTTI, Enrique (Eds) (2009). **Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America (introdução)**. Washington: Woodrow Wilson Center Press.
- SCHAAP, Andrew (2009). **Introduction**. In: SCHAAP, Andrew (ed). **Law and Agonistic Politics**. London: Ashgate, 2009, p.1-15.
- SCHMITT, Carl (1992). **O Conceito do Político**. Petrópolis, Vozes.
- SCHMITT, Carl (1996). **A Situação Intelectual do Sistema Parlamentar Atual, in A Crise da Democracia Parlamentar**. São Paulo: Scritta.
- THOMSON, Alex.. **Polemos and agon**. In: SCHAAP, Andrew (ed) (2009). **Law and Agonistic Politics**. London, Ashgate, 2009, p. 105-119.
- VICIANO PASTOR, Roberto, MARTÍNEZ DALMAU (2010). **Aspectos Generales del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano**. In: **El nuevo constitucionalismo em America Latina**. Quito: Corte Constitucional.
- WINGENBACH, Ed (2011). **Institucionalizing Agonistic Democracy. Post Foundationalism and Political Liberalism**. Belfast: Ashgate.

A cooperação internacional para o desenvolvimento como uma expressão específica da cooperação internacional: um levantamento teórico

International cooperation for development as a specific expression of international cooperation: a theoretical survey

Walter Antonio Desiderá Neto | walter.desidera@ipea.gov.br
Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Recebimento do artigo Dezembro de 2014 | **Aceite** Dezembro de 2014

Resumo Este artigo se dedica a realizar uma revisão de diferentes abordagens teóricas de Relações Internacionais a respeito dos conceitos de cooperação internacional e de cooperação internacional para o desenvolvimento. O objetivo é demonstrar de que maneira a cooperação internacional para o desenvolvimento se apresenta como uma expressão específica da cooperação internacional. **Palavras-chave** Cooperação Internacional; Cooperação para o desenvolvimento; Desenvolvimento.

Abstract This paper is dedicated to conduct a review of different theoretical approaches to International Relations about the concepts of international cooperation and international cooperation for development. The goal is to demonstrate how international cooperation for development is presented as a specific expression of international cooperation. **Key-words** International Cooperation; Development Cooperation; Development.

1. Introdução

Este artigo se dedica a realizar uma revisão de diferentes abordagens teóricas de Relações Internacionais a respeito dos conceitos de cooperação internacional e de cooperação internacional para o desenvolvimento. O objetivo é demonstrar de que maneira a cooperação internacional para o desenvolvimento se apresenta como uma expressão específica da cooperação internacional.

Da cooperação internacional

O debate acerca das possibilidades de cooperação e da inevitabilidade do conflito na arena internacional se faz presente desde as primeiras abordagens que se propuseram teóricas da disciplina propriamente dita das Relações Internacionais. Dessa forma, para identificar e delimitar diferentes expressões do fenômeno da cooperação internacional, antes se faz necessário compreender como ele foi descrito e analisado ao longo do tempo por diferentes abordagens da literatura especializada.

Carr (1939/2001), na obra que é considerada fundadora dos estudos internacionais como campo distinto do conhecimento, criticou o pano de fundo utópico presente nas relações internacionais no século XIX (caracterizado essencialmente pelas crenças na razão individual humana como fonte da moral e no utilitarismo), pela sua ingenuidade em conduzir à argumentação de que haveria uma harmonia automática de interesses – popularizada pela doutrina da “mão invisível” da escola do *laissez faire* – no ambiente mundial. De acordo com aquela abordagem idealista à qual o autor se referia, o homem racional e a opinião pública seriam suficientes para levar as sociedades na direção correta. A expansão da produção, da população e da prosperidade eram os alegados elementos factuais que davam corpo àquela visão¹.

Um bom exemplo dessa visão otimista liberal é encontrado em Angell (1910/2002), o qual defendia que, com a expansão do comércio internacional, a guerra não se tornaria mais uma opção aos estadistas pela razão de não trazer benefícios econômicos aos países. Usando como exemplo a Guerra Russo-Japonesa (1904-5), ele afirmava que

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

Carr (1939/2001) segue argumentando que, mesmo após a catástrofe da Primeira Guerra Mundial que se sucedeu poucos anos depois da publicação da obra de Angell (1910/2002), o idealismo

1 A desproporção do avanço econômico-social inglês em relação aos demais no século XIX se justificava com base na doutrina da evolução ou seleção natural darwinista e, mais tarde, pela doutrina do progresso (Carr, 1939/2001).

permaneceu presente na visão de muitos estadistas, sendo a proposta do presidente americano Woodrow Wilson e a criação propriamente dita da Liga das Nações – sustentada no princípio da paz kantiana democrática – seu maior exemplo de expressão.

Com a escalada da Segunda Guerra Mundial, o autor realizou sua chamada crítica realista, colocando que, apesar de parecer oculto em meio ao otimismo liberal, o poder – dirigido para a guerra, como postulado anteriormente por Clausewitz (1832/1979) – é sempre elemento essencial da política internacional, na qual o que importa é a primazia da força. As bases para esse pensamento realista são encontradas principalmente na teoria política moderna de Maquiavel e Hobbes.

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

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

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

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

A primeira publicação mais expressiva dessa nova visão se refere a um artigo publicado por Jervis (1978). O autor analisou as possibilidades de cooperação nas relações internacionais partindo da concepção do estado como ator racional unitário e da analogia das situações diante das quais se deparam os estadistas no ambiente externo com os jogos do Dilema do Prisioneiro e da Caça ao Cervo. Preocupado com o chamado problema do dilema da segurança – ideia de que os meios pelos quais um país tenta aumentar sua segurança, em especial a aquisição de poderio militar, reduz a segurança dos demais, levando

a uma espiral de corrida armamentista e insegurança² –, o objetivo do autor foi o de encontrar quais tipos de medidas podem reduzir o impacto da anarquia internacional e elevar os prospectos de cooperação. A área temática por ele tratada é a segurança internacional, com especial atenção sobre maneiras de evitar corridas armamentistas.

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

Outra importante contribuição trazida pelo estudo se refere ao seguinte argumento: caso os equipamentos militares possam ser distintos entre os voltados para o ataque e os desenvolvidos para a defesa e, caso seja mais vantajoso, tanto em termos financeiros como em termos estratégicos (geográficos e tecnológicos), adquirir equipamentos defensivos, o dilema da segurança pode ser eliminado, uma vez que o aumento da segurança de um país, nestes termos, não implicará em diminuição da segurança dos demais. Também são essenciais, nesse sentido, as percepções dos países acerca da natureza das aquisições militares uns dos outros.

Dessa forma, corridas armamentistas podem ser evitadas ao se efetuar acordos de controle de armamentos ofensivos e se estimular o desenvolvimento dos defensivos (JERVIS, 1978, p. 186-8). Com essas descobertas, o autor inaugurou uma agenda de pesquisa e uma nova vertente do realismo, denominada realismo defensivo, na qual a cooperação é vista não apenas como possível, mas também como um método de autopreservação da segurança entre as nações. A síntese teórica dessa abordagem coube, após três décadas, a Glaser (2010).

Em publicação fundamental para a amenização do predomínio da visão realista entre as teorias de Relações Internacionais, o estabelecimento do conceito de regimes internacionais – originalmente tratado por Ruggie (1975), depois por Keohane e Nye (1977/1989), finalmente consagrado coletivamente por uma conferência de especialistas –, o qual é tributado a Krasner (1982), significou o germe para o desenvolvimento de uma vertente teórica interessada no papel das instituições internacionais em promover a cooperação e evitar o conflito.

O autor postulou que os regimes – conjuntos de princípios, normas, regras, e procedimentos de tomada de decisões, implícitos ou explícitos, em torno dos quais convergem as expectativas dos atores de determinada área temática das relações internacionais – podem ser considerados como variável interveniente que se localiza entre as causas básicas do comportamento das nações (poder e interesses, basicamente) e as suas ações. Consequentemente, eles podem influenciar resultados na política internacional. A maneira, a intensidade e as circunstâncias em que os regimes afetam as decisões tomadas pelos países e as políticas efetivamente empreendidas por eles, contudo, permaneceu aberta ao debate teórico.

De fato, a obra que se tornou a principal referência nos estudos sobre cooperação internacional,

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

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

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

Os regimes e instituições internacionais, nessa abordagem, aumentam a propensão de haver cooperação nas relações internacionais, na existência de interesses mútuos entre os países, porque reduzem as incertezas sobre o comportamento a ser adotado pelos demais e diminuem também a assimetria de informações, ambas características essenciais do sistema internacional anárquico. Dessa maneira, eles atenuam os efeitos da anarquia e alteram os contextos nos quais as decisões são tomadas pelos estadistas, no sentido de prover maior previsibilidade no modo de agir dos países e, por isso, facilitar a ocorrência de cooperação em áreas temáticas específicas das relações internacionais. Afinal, “os regimes refletem padrões de cooperação e discórdia ao longo do tempo” (KEOHANE, 1984, p. 63).

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

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

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

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

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

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

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

se. Nestas situações, o modelo do ator racional egoísta não tem nenhum poder explicativo no que tange às possibilidades de cooperação.

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

Sofisticando a contribuição do modelo dos jogos de dois níveis de Putnam (1988) para a análise de política externa, Milner (1997) desenvolveu abordagem teórica que leva também em consideração o papel de fatores domésticos sobre os prospectos para a cooperação no sistema internacional e sobre sua natureza, trazendo mais um nível de análise para o debate. Nesta visão, tomadores de decisão centrais (do poder executivo), legislaturas e grupos domésticos representam as posições de ganhadores e perdedores nacionais da cooperação internacional e lutam entre si para promovê-la ou impedi-la.

As variáveis determinantes da política doméstica para o resultado desse embate são: i) as preferências políticas dos atores domésticos; ii) a distribuição do poder entre os atores domésticos nas instituições em que a cooperação internacional é relevantemente discutida e empreendida; e iii) a distribuição da informação entre os atores (MILNER, 1997, p. 11). Dessa maneira, a autora rejeita a ideia do estado como ator unitário: para ela, o estado é um ator plural internamente. O modelo do ator racional e a teoria dos jogos, de toda forma, são utilizados para a análise do embate entre os grupos domésticos.

Ao lado do construtivismo, o neoliberalismo institucional e o realismo defensivo são as três abordagens teórico-metodológicas das relações internacionais mais influentes no que se refere ao estudo da cooperação internacional. Além disso, o conceito de Keohane (1984) para descrever o fenômeno permanece amplamente reconhecido como o principal da literatura, mesmo por aqueles que seguem abordagens distintas para explicá-lo. Nesse sentido, a proposta deste artigo é apenas diferenciar analiticamente uma expressão do fenômeno que, apesar de se caracterizar como ajustes mútuos de políticas domésticas para atingir objetivos compartilhados, tem feições específicas: a cooperação internacional para o desenvolvimento.

Por fim, cumpre destacar que os tipos de cooperação internacional Norte-Norte, Norte-Sul e Sul-Sul, bastante discutidos contemporaneamente e que são observados na expressão do fenômeno a ser descrita a seguir, podem ser diferenciados principalmente em função de três variáveis: i) países envolvidos; ii) abordagem dos temas; iii) tipo de relação de poder entre os atores. Relacionando o Norte com os países desenvolvidos e o Sul com os países em desenvolvimento, a primeira variável é determinante na diferenciação e dispensa explicações. Com relação à segunda variável, considera-se que, de uma forma geral, por ter sido responsável pelas concepções subjacentes aos regimes internacionais estabelecidos na ordem internacional vigente, o Norte costuma ser mais conservador que o Sul em suas abordagens para os diferentes temas da agenda internacional. O Sul, por sua vez, de uma maneira geral tende a ter

posições reformistas, revisionistas ou revolucionárias sobre a ordem vigente.

Por fim, a terceira variável pode tomar posições dentro de um espectro que vai do horizontal ao vertical, extremos que significam, respectivamente, pequeno ou grande diferencial entre os recursos de poder dos países envolvidos. De maneira geral, as relações de poder nas cooperações Norte-Norte e Sul-Sul estão mais próximas do que se pode denominar horizontais³, ao passo que na cooperação Norte-Sul as relações de poder tendem à verticalidade. Nesta configuração, os atores com mais recursos de poder apresentam maior desenvoltura para impor seus objetivos e interesses em detrimento das demandas dos que têm menos capacidades.

Da cooperação internacional para o desenvolvimento

O fenômeno da cooperação internacional para o desenvolvimento vinha sendo estudado até os anos 1980, de uma forma geral, por especialistas em economia política internacional, no capítulo sobre fluxos financeiros internacionais, tendo como item específico a ajuda externa.

Os autores mais envolvidos com temas de política internacional, em função tanto do domínio do realismo nas teorias de Relações Internacionais como das evidências observadas naquelas décadas, ao analisar esse fenômeno concluíam ser um instrumento de dominação dos países mais poderosos sobre os mais pobres. Posteriormente, com o advento da abordagem da interdependência complexa e do construtivismo, a visão da cooperação para o desenvolvimento, de uma forma, como benéfica para o crescimento econômico mundial a partir da interdependência comercial e financeira ou, de outra forma, como expressão da solidariedade e da existência de princípios morais nas relações internacionais (AYLLÓN, 2007, p. 43-4), começou a receber tratamento analítico específico das Relações Internacionais.

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

Em 1961, no âmbito da mesma instituição, o Grupo de Assistência para o Desenvolvimento (GAD) foi convertido no Conselho de Assistência para o Desenvolvimento (CAD), com a função de guiar e monitorar os fluxos de ajuda (agora direcionados aos países em desenvolvimento), além de definir padrões para os tipos de assistência fornecidos e para a natureza dos projetos implementados. Em 1965 o CAD começou a medir os fluxos que eram considerados como ajuda externa, assumindo a meta definida na

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

Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, sigla em inglês) inaugural de transferir 1% do Produto Interno Bruto (PIB) dos países doadores às nações em desenvolvimento. Vale ressaltar que, antes, a Conferência de Bandung (1955) e o processo de descolonização tiveram papel central em colocar na agenda internacional o problema do desenvolvimento e a necessidade urgente de enfrentá-lo.

A partir de 1969, com a definição de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) estabelecida pela OCDE – fluxos de financiamentos oficiais concessionais que têm como seu principal objetivo a promoção do desenvolvimento econômico e do bem-estar dos países em desenvolvimento, com doação mínima de 25% a uma taxa de desconto de 10%, transferidos em todos os níveis governamentais diretamente aos países receptores ou a agências multilaterais de desenvolvimento – os fluxos privados de Investimento Externo Direto (IED) deixaram de ser considerados ajuda externa. Seguindo resolução da ONU de 1970, a meta dos doadores foi reduzida para 0,7% do PIB, a qual permanece a mesma atualmente⁴. Da definição consagrada, foram excluídos apenas os créditos para exportação na contabilização (OCDE, 2010).

Mormente em função da Guerra Fria, depois do Plano Marshall, os recursos continuaram sendo transferidos em escala mais ou menos constante nos anos 1950, 1960 e 1970, mas a partir de então com maior participação de mecanismos multilaterais, agora destinados quase exclusivamente aos países em desenvolvimento e com evidente objetivo de política externa dos governos financiadores de manutenção dos países dentro do bloco ocidental – em outras palavras, impedir transições para o socialismo (SPERO; HART, 2009).

Do sistema de Bretton Woods, a Corporação Internacional de Finanças (1956) e a Associação Internacional para o Desenvolvimento (1960), agências subsidiárias do Banco Mundial, figuraram como as principais instituições globais com funções, entre outras, de gerenciar e canalizar a transferência desses recursos. Em âmbito hemisférico americano, a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 1959 é também relevante.

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

Strange (1966, p. 62), por sua vez, ao observar uma pequena queda nos fluxos de ajuda em 1964, não hesitou em concluir que se havia chegado ao fim de uma era de otimismo no que concerne à ajuda externa. Neste debate, White (1974, p. 12) identificou duas visões extremas e antagônicas sobre o as-

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

sunto: de um lado, aqueles que chamou de cínicos, os quais se negavam a ver o lado positivo da ajuda mesmo diante de evidências promissoras e, de outro, os que denominou crédulos, os quais confiavam estar entrando em uma nova era das relações internacionais na qual as desigualdades internacionais seriam progressivamente eliminadas em função da ajuda externa. Neste segundo grupo o autor incluiu o famoso Relatório da Comissão Pearson de 1969, uma vez que nele era comemorada a média de crescimento atingida pelos países em desenvolvimento de 5% na década de 1960, sem levar em consideração a escassez de benefícios reais desse crescimento para o bem-estar das populações dessas nações. É possível relacionar esses dois grupos de visões com realistas e idealistas, conforme a categorização de Carr (1939/2001).

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

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

A crise da dívida pública nos anos 1980 provocou um declínio expressivo nos fluxos de ajuda até o final daquela década. A chegada ao poder de governos conservadores nos países desenvolvidos, principalmente nos Estados Unidos, no Reino Unido e na Alemanha Ocidental, levou ao crescimento da oposição ao aumento dos gastos com ajuda nos países do Norte e à consolidação da ideia de que a recuperação do Sul deveria ocorrer a partir de programas de ajuste estrutural de austeridade em favor do retorno aos princípios da economia de mercado (MARTINUSSEN; PEDERSEN, 2003). De toda maneira, mantiveram-se os fluxos de recursos destinados à ajuda em defesa, em função do conflito bipolar. A partir de então, as condicionalidades de política fiscal e econômica dos empréstimos concessionais, por sua vez, tornou-se uma marca importante da assistência ao desenvolvimento (SPERO; HART, 2009).

Com o fim da Guerra Fria, apesar da expectativa de que os fluxos de ajuda aumentariam em função dos chamados “dividendos da paz” mencionados pelo Secretário-Geral da ONU Boutros Boutros-Ghali, nos anos 1990 boa parte da ajuda foi redirecionada aos países do Leste Europeu e decresceu em termos reais, colocando na agenda, além da questão da sustentabilidade ambiental a ser respeitada no desenvolvimento, consagrada definitivamente na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92), condicionalidades voltadas a reformas políticas pró-democracia (MARTINUSSEN; PEDERSEN, 2003). A globalização levou ao aumento dos fluxos financeiros privados dire-

cionados ao Sul (IED e capital financeiro), especialmente nos chamados mercados emergentes, os quais, conforme apresentavam taxas expressivas de crescimento econômico, foram sendo progressivamente excluídos da lista de receptores de AOD do CAD/OCDE.

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

Neste início da década de 2010, principalmente após a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) em 2012, somado ao final iminente do prazo para a conquista das metas do milênio, a principal discussão do tema tem se dado em torno da definição dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – a chamada agenda pós-2015. Com essa inovação, as negociações sobre meio ambiente e sobre desenvolvimento devem acabar se fundindo definitivamente.

Como outro traço inovador da cooperação para o desenvolvimento de forma ampla, observou-se também nos últimos quinze anos aumento notável destes fluxos ocorrendo entre países do Sul (amplamente denominados por países e instituições como o Conselho Econômico e Social (Ecosoc) da ONU e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) simplesmente como cooperação Sul-Sul), ainda que em volume bastante inferior aos do Norte. Cresceu também a chamada cooperação triangular, na qual países do Norte transferem recursos para um país ou instituição multilateral do Sul, o qual possui conhecimento técnico sobre determinado problema que enfrenta ou já enfrentou, para que ele empreenda projetos em um terceiro país em desenvolvimento.

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

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

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

da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento, sendo alguns deles horizontalidade, solidariedade, benefício mútuo, respeito à soberania (ausência de condicionalidades), participação de atores locais e eficiência. Algumas dessas distinções também figuram em declarações conjuntas de Cúpulas América do Sul – Países Árabes (ASPA) e América do Sul – África (ASA), além do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS).

Afinal, buscando denominadores comuns na literatura, pode-se considerar que a cooperação internacional para o desenvolvimento se define de forma abrangente como transferências (predominantemente bilaterais, mas também por meio da intermediação de instituições internacionais ou de triangulação) de recursos financeiros, de informações e de experiências de um país a outro, que têm como função explícita promover o desenvolvimento do país receptor. Do ponto de vista da política externa do doador, tem como objetivos a promoção de parcerias duradouras com os receptores – que podem vir a ser incitadas em situações políticas de necessidade – e a exposição de uma imagem positiva de solidariedade e responsabilidade do país perante a comunidade internacional (ou a conquista de prestígio a partir da exportação de práticas exitosas).

Considerações finais

A partir dos anos 2000, com as transformações do sistema internacional em direção à multipolaridade e a proliferação de algumas potências emergentes, a cooperação Sul-Sul tem sido amplamente debatida na literatura de Relações Internacionais. Enquanto alguns autores têm utilizado o termo para se referir à cooperação internacional para o desenvolvimento Sul-Sul, outros o têm aplicado em alusão a outra expressão do fenômeno, as coalizões internacionais Sul-Sul. Portanto, com o objetivo de colaborar com essas discussões, este artigo buscou demonstrar, a partir da resenha de algumas obras, a especificidade da cooperação internacional para o desenvolvimento no interior da cooperação internacional de um modo geral.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRUCKMANN, Monica. **Ou inventamos ou erramos: a nova conjuntura latino-americana e o pensamento crítico**. Dissertação de doutorado, UFF, 2011.
- ANGELL, N. (1910). **A grande ilusão**. Brasília: Editora da UnB, 2002
- AXELROD, R.; KEOHANE, R. (1985). **Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions**. *World politics*, v. 38, n. 1, 1985, p. 226-54.
- AYLLÓN, B. (2007). **La cooperación internacional para el desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales**. *Carta Internacional*, out. 2007, p. 32-47.
- BREUNING, M. (2002). **Foreign aid, development assistance or development cooperation: what's in a name?** *International Politics*, v. 39, 2002, p. 369-77.
- CARR, E. H. (1946). **Vinte anos de crise. 1919-1939**. Brasília: Editora da UnB, 2001.

- CLAUSEWITZ, C. (1832). **Da guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 1979.
- ECOSOC (2009). **South-South and triangular cooperation: improving information and data**. Disponível em: < <http://www.aidtransparency.net/wp-content/uploads/2011/08/Analytical-Study-SSC-November-2009.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2013.
- GILPIN, R. (1987). **A economia política das relações internacionais**. Brasília: Editora da UnB, 2002.
- GLASER, C. L. (2010). **Rational theory of international politics. The logic of competition and cooperation**. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- HERZ, J. (1959). **Political realism and political idealism**. Chicago: University of Chicago Press.
- JERVIS, R. (1978). **Cooperation under the security dilemma**. *World Politics*, v. 30, n. 2, 1978, p. 167-214.
- _____ (1988). **Realism, game theory and cooperation**. *World politics*, v. 40, n. 3, 1988, p. 317-49.
- KEOHANE, R. (1984). **After hegemony. Cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Princeton University Press.
- _____ (1988). **International institutions: two approaches**. *International Studies Quarterly*, v. 32, n. 4, 1988, p. 379-96.
- KEOHANE, R.; NYE, J. (1977). **Power and interdependence**. New York: Harper Collins Publishers, 1989.
- KRASNER, S. (1982). **Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables**. *International organization*, v. 36, n. 2, p. 185-205, fev.-abr. 1982.
- MARTINUSSEN, J. D.; PEDERSEN, P. E. (2003). **Aid: understanding international development cooperation**. Londres, Nova York: Zed Books.
- MILNER, H. (1997). **Interests, institutions and information. Domestic politics and international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- MORGENTHAU, H. J. (1948). **A política entre as nações. A luta pelo poder e pela paz**. Brasília: Editora da UnB, 2003.
- _____ (1962). **A political theory of foreign aid**. *The American Political Science Review*, v. 56, n. 2, 1962, p. 301-9.
- OCDE (2010). **DAC: 50 years, 50 highlights**. Disponível em: < <http://www.oecd.org/dac/46717535.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2013.
- OLSON, M. (1971). **The logic of collective action. Public goods and the theory of groups**. Cambridge: Harvard University Press.
- OYE, K. (1985). **Explaining cooperation under anarchy: hypotheses and strategies**. *World politics*, v. 38, n. 1, 1985, p. 1-24.
- PACKENHAM, R. (1966). **Political-development doctrines in the American foreign aid program**. *World Politics*, v. 18, n. 2, 1966, p. 194-235.
- PUTNAM, R. (1988). **Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games**. *International organization*, v. 42, n. 3, 1988, p. 427-60.
- RUGGIE, J. G. (1975). **International responses to technology: concepts and trends**. *International Organization*, v. 29, n. 3, 1975, p. 557-583.
- _____ (1982). **International regimes, transactions and change: embedded liberalism in the postwar economic order**. *International Organization*, v. 36, n. 2, p. 379-415, 1982.
- SEGIB (2011). Relatório da cooperação Sul-Sul na Ibero-América 2011. Disponível em: < [OIKOS | Rio de Janeiro | Volume 13, n. 2 • 2014 | \[www.revistaoidkos.org\]\(http://www.revistaoidkos.org\) | pgs 115-128](http://segib.</p></div><div data-bbox=)

- org/news/files/2011/11/Coop-Sul-Sul-2011.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2013.
- SPERO, J. E.; HART, J. A. (2009). **The politics of international economic relations**. Boston: Wadsworth.
- STRANGE, S. (1966). **A new look at trade and aid**. *International Affairs*, v. 42, n. 1, 1966, p. 61-73.
- WALTZ, K. N. (1979). **Theory of international politics**. Columbus: McGraw-Hill.
- WENDT, A. (1994). **Collective identity formation and the international state**. *The American Political Science Review*, v. 88, n. 2, 1994, p. 384-96.
- _____ (1999). **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press.
- WHITE, J. (1974). *The politics of foreign aid*. London: Bodley Head.



Cooperación Transfronteriza en América Latina: Una aproximación teórica al escenario centroamericano desde la experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas

Cross-Border Cooperation in Latin America: A theoretical approach to the Central American scenario from the experience of Open Borders Project

Nahuel Oddone | oddone.nahuel@gmail.com

Coordinador de Cadenas de Valor, Unidad de Comercio Internacional e Industria de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), sede subregional en México.

Recebimento do artigo Dezembro de 2014 | **Aceite** Dezembro de 2014

Resumen Este artículo presenta una aproximación teórica al escenario centroamericano desde la experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas. Se analiza la relevancia de la cooperación transfronteriza, su agenda en América Latina y su importancia en América Central. La primera lección aprendida se puede sostener que el eje vertebrador de la integración territorial es el proceso de cooperación transfronteriza. Por otra parte, la existencia de procesos de integración física a través de las redes infraestructurales constituye una importante condición de los procesos de cooperación transfronteriza. La cooperación y la integración fronteriza requieren de dos componentes fundamentales: una gobernanza del territorio transfronterizo y un desarrollo basado en un regionalismo "como si las fronteras no existiesen". Por último, las áreas de frontera requieren, en mayor medida que otros territorios, una gobernanza multinivel (municipios, gobiernos intermedios, gobiernos centrales, organismos internacionales), cuyo anillo débil, pero fundamental, en la cadena es el gobierno local como articulación de base.

Palabras Clave Cooperación Transfronteriza; Integración Regional; Fronteras Abiertas.

Abstract This paper presents a theoretical approach to the Central scenario from the experience of the Open Borders Project. The relevance of cross-agenda in Latin America and its importance in Central America is analyzed. The first lesson learned is arguable that the backbone of territorial integration is the process of cross-border cooperation. Moreover, the existence of processes of physical integration through infrastructure networks is an important condition of the processes of cross-border cooperation. Border cooperation and integration require two key components: the border territory governance and development based on regionalism "as if there were no borders". Finally, border areas require greater extent than other territories, multilevel governance (municipalities, intermediate governments, central governments, international organizations), whose faint ring, but fundamental in the chain is the local government as base hinge. **Key-words** Cross-Border Cooperation; Regional Integration; Open Borders.

Frontera y fronteras en América Latina

Las fronteras de América Latina pueden estudiarse desde la formación de los propios Estados Nacionales; o bien, desde la propia existencia de diferentes pueblos originarios sobre las tierras latinoamericanas que lograban diferenciar el "yo" del "otro", pues no se debe olvidar que la idea de frontera estuvo históricamente asociada a la idea de separación o división.

La formación de los propios Estados Nacionales latinoamericanos ha simbolizado uno de los procesos de fragmentación territorial (y por tanto de construcción de fronteras) más importante de la historia tras el fin de los Virreynatos de la era colonial y la introducción de las reformas borbónicas españolas y de las reformas pombálicas portuguesas a mediados del siglo XVIII.

Las guerras de Independencia, guerras de liberación -por un lado- y guerras de establecimiento de nuevas fronteras -por el otro-, redundaron también en la desorganización de los modelos productivos locales de las nuevas Repúblicas, en la generación de zonas periféricas rezagadas que no lograrían insertarse en el sistema capitalista internacional y en la generación de fuertes cortes territoriales en donde el "yo" pasaba a ser parte del "otro"¹, es decir, que el in pasaba a ser parte del out.

En América Latina el establecimiento de las fronteras, entendidas como los límites internacionales existentes entre los Estados, dio lugar a una enorme cantidad de conflictos que redundaron en la cons-

1 Macaulay y Bushnell sostienen que: "En comparación con las viejas naciones de Europa occidental, los países latinoamericanos pueden parecer algo artificiales, ya que no pueden ser diferenciados claramente por criterios de lenguaje, de tradiciones históricas e incluso de religión. Brasil y Haití, como antiguas colonias de Portugal y Francia, quedan lógicamente al margen de estas consideraciones. La razón principal que explica la proliferación de las nuevas naciones atiende al desmembramiento del imperio colonial español, en el cada uno de sus vástagos iniciaría su andadura nacional con un conjunto de leyes e instituciones similares, heredadas del mismo pasado colonial, con la misma lengua (la que hablaban las minorías dominantes que establecieron las nuevas naciones) y, naturalmente, con la misma religión. A menudo se podían establecer contrastes culturales y socioeconómicos mucho mayores entre diferentes regiones de una misma nación que entre esa misma nación y sus países vecinos". Cfr. Macaulay, N. y Bushnell, D. *El nacimiento de los países latinoamericanos*. Madrid, Nerea, 1989. p. 30.

trucción de treinta y seis fronteras con una longitud mayor a 41.000 kilómetros.

El establecimiento de dichos límites internacionales no ha cesado a lo largo de la “vida independiente” de los países latinoamericanos, restando aún la definición de varios de ellos mientras se transita el “bicentenario” y se lucha por profundizar los diferentes procesos de integración regional, muchas veces contrapuestos y/o superpuestos, que han surgido desde los años sesenta en adelante.

El devenir histórico ha puesto de manifiesto el peso territorial de la frontera con sus consecuencias económicas, sociales, ambientales, culturales y políticas. De percibir las mismas como el fin de los Estados, como el límite lejano, como la zona de nadie y despoblada, se ha pasado a concebirlas como áreas estratégicas ideales para la experimentación social de la integración regional en donde la cercanía, la contigüidad y el diálogo se sintetizan en intensas relaciones transfronterizas.

El presente capítulo busca examinar las relaciones de cooperación transfronterizas en América Latina dando particular importancia al rol de las unidades subnacionales presentes en las áreas de frontera y en el marco de los procesos de integración regional en curso, toda vez que busca identificar los elementos claves para potenciar la lógica de la gobernanza multinivel para los territorios centroamericanos.

Las fronteras son espacios interestatales en donde se condensan las relaciones entre las poblaciones locales y el accionar de los diferentes niveles del Estado. Esta primera concepción permite diferenciar entre líneas y áreas de frontera. En tanto la línea fronteriza continúa siendo competencia de los gobiernos nacionales; en las áreas fronterizas, las competencias son compartidas entre los gobiernos nacionales y subnacionales (regionales y/o locales). Esta primera división no ha exceptuado el conflicto entre competencias y el surgimiento de las denominadas “lagunas competenciales”.

Al alejarse de las tradicionales hipótesis de conflicto que gobernaron en los países latinoamericanos en ocasión de las dictaduras militares de la década del setenta y ochenta, al alejarse de la construcción de la frontera armada, de la frontera de defensa, es necesario considerar la reflexión presente, en un contexto de integración regional, en el que la cooperación transfronteriza busca entender las áreas de frontera como zonas de desarrollo armónico y funcionales para la construcción de la paz.

La creación de áreas fronterizas de paz y desarrollo sustentable, basadas en la cooperación, contribuye a la cohesión social y territorial, posibilita la reducción de las tensiones entre países y consolida los procesos de integración por medio de la interacción continua y sostenida.

Las diferentes relaciones que se pueden encontrar en la frontera han despertado el interés de académicos europeos como latinoamericanos que han propuesto la construcción de diversas tipologías y matrices para las relaciones fronterizas.

Claro está que las relaciones de frontera pueden tener diferentes formas y perfiles en función del grado de permeabilidad de los límites fronterizos, del peso de la política nacional e internacional, de los acuerdos interestatales e interjurisdiccionales y de las iniciativas regionales que apoyan, promuevan o bien limiten la cooperación y la integración fronteriza.

Cada escenario fronterizo es único por naturaleza como únicas son las fronteras que lo conforman, sin desmedro de ello suele ser posible identificar una serie de características que dan lugar a la construcción de una tipología de actuación para el espacio o territorio fronterizo. A modo de ejemplo puede mencionarse la formulación de proyectos para ciudades gemelas centrados en: 1) identificar los principales elementos analíticos para la elaboración de un diagnóstico integral de una frontera constituida por ciudades gemelas; 2) relevar problemas y eventuales soluciones de governance territorial transfronteriza en ciudades gemelas de frontera y 3) concentrar la atención temática y proyectual en la dimensión cultu-

ral de la cooperación transfronteriza de ciudades gemelas.

La cooperación transfronteriza ofrece a las regiones y los municipios colindantes la alternativa de “acercar cada sector territorial de los pueblos segmentados geopolíticamente; posibilita a estos pueblos, en parte, paliar los efectos de la división artificial que han sufrido y posibilita la intensificación de lazos en diversos planos entre los distintos sectores territoriales, así como potenciar las redes de diversa índole”².

Durante los últimos años se ha asistido a cambios profundos en el terreno de la política y de las políticas públicas locales sobre la base de las modificaciones generadas en el contexto global. En este marco, todo parecería indicar que la conformación de redes participativas genera una suerte de gobernanza reticular favorecedora de la innovación democrática sobre la base de la descentralización, la subsidiariedad y la autonomía municipal en pos de la activación del capital social local.

“*Governance is about managing networks*”³; y los gobiernos locales y regionales deben constituirse en los nodos de estas redes con el objetivo de fortalecer la densidad relacional de las zonas fronterizas toda vez que se generan las condiciones que minimizan los riesgos de la propia interacción, se explora la creación de escenarios de cooperación -y por tanto de suma positiva-, y se diseñan los mecanismos e instrumentos de regulación que disminuyen la incertidumbre y el conflicto y acrecientan la confianza mutua.

¿Por qué es relevante la cooperación transfronteriza para América Latina?

La cooperación transfronteriza es entendida como “una colaboración entre autoridades subnacionales más allá de los límites fronterizos nacionales”⁴ que permite la participación y actuación conjunta y en forma de red de los actores públicos y privados del territorio en ambos lados de la frontera.

Tal como se ha sostenido “la cooperación transfronteriza suele tener objetivos relacionados con la ordenación del territorio, la política económica regional, la mejora de las infraestructuras, la protección del ambiente y la promoción del ámbito cultural. Su objetivo global es que las relaciones entre poderes territoriales vecinos se desarrollen con la misma naturalidad que si la frontera no existiese”⁵.

Desde esta perspectiva es menester reconocer los fenómenos que han contribuido al desarrollo de la cooperación transfronteriza entre los que se destacan la renovada importancia de las propuestas de integración física regional a partir del diseño de ejes y corredores bi-oceánicos, los procesos de descen-

2 Cfr. Fernández Majón, D. “El papel de las regiones en la dinámica fronteriza en Europa”. Revista CIDOB d’ Afers Internacionals, N ° 69. Barcelona, CIDOB, 2005. p. 70.

3 Cfr. Rhodes, R. *Understanding governance*. Londres: Open University Press, 1997. p. 52.

4 Cfr. Perkmann, M. “Cross Border Regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border cooperation”, in *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10, N ° 2, 2003. p. 157.

5 Cfr. Conde Martínez, C. *La acción exterior de la Comunidades Autónomas. La institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional*. Madrid, Tecnos, 2001. p. 140.

tralización que han generado una mayor autonomía de los gobiernos subestatales en su accionar internacional tanto individual como grupal y el proceso de territorialización (o *reterritorialización* para algunos autores) de la economía que está definiendo el surgimiento de una nueva geografía económica, entre otros factores.

La mayor libertad de circulación e intercambio de bienes y servicios en las áreas de frontera se ha dado contemporáneamente al refuerzo de las diferencias en términos de identidad y particularidades económicas como elementos presentes que conviven y estimulan las interacciones en las fronteras.

Es muy difícil construir la integración regional si al mismo tiempo no se afianza el proceso de reforma en el nivel micro (local); haciéndose, a su vez, cada vez más necesarios los procesos de democratización política y de descentralización del Estado-Nación tanto en un sentido de oferta vertical descendente como también en respuesta a las demandas verticales ascendentes⁶.

La creciente autonomía producto del proceso de descentralización permite a las unidades subnacionales utilizar la cooperación para la búsqueda de soluciones a sus requerimientos de desarrollo local. La cooperación transfronteriza requiere de esfuerzos activos para adaptar políticas y satisfacer las demandas del otro, puesto que no basta el hecho de considerar los intereses comunes sino además concretar objetivos mutuamente beneficiosos.

La cooperación transfronteriza como modalidad de desarrollo territorial potenciada a partir de la descentralización, busca evitar la duplicación de objetivos, funciones y servicios entre entidades e instituciones de ambas fronteras, prevenir el crecimiento desordenado del territorio y del desarrollo urbano (ciudades gemelas vulnerables, ciudades contiguas empobrecidas, metropolización transfronteriza, etc.) toda vez que resalta la combinación armónica, equilibrada y racional entre políticas de gobernanza horizontal⁷ y vertical⁸.

Si bien la descentralización en la toma de decisiones necesariamente debe ser acorde con las diferentes políticas nacionales; ésta asegura, asimismo, una flexibilidad de las políticas nacionales para adecuarse a las realidades locales; y es por medio de esta forma que la descentralización se convierte en

6 La descentralización puede surgir desde dos perspectivas: por un lado, como una demanda vertical ascendente desde la sociedad civil al Estado-Nación que reclama mayor autonomía en la toma de decisiones locales; o, por otro lado, como una oferta vertical descendente desde el Estado-Nación a la sociedad civil local, en la cual el Estado otorga una serie de competencias a los gobiernos y las comunidades locales. Ambas perspectivas son caras a la cooperación transfronteriza pues contribuyen a generar la capacidad necesaria para evitar los conflictos competenciales que pueden surgir durante el desarrollo de la acción conjunta.

7 La cooperación transfronteriza deberá incluir la participación de actores públicos y privados de ambos lados de la frontera. Implica la movilización y compromiso de los diferentes sectores sociales presentes en el territorio. En la práctica, según Coletti, la participación de las comunidades locales varía mucho según cada experiencia y no es posible identificar un único modelo.

8 Es necesaria la coordinación de la acción transfronteriza entre los diferentes niveles de gobierno nacionales, regionales y locales, de lo contrario inevitablemente surgirán conflictos ligados a las competencias. El nivel de coordinación varía mucho de acuerdo al sistema de gobierno de cada Estado: Federal-Unitario, nivel de descentralización, coparticipación, etc. Incluye los sistemas de gobierno creados por los procesos de integración regional.

mayor democratización⁹.

Mediante el proceso de descentralización se busca que la población presente en el territorio aprenda a cómo gobernarse a sí misma. “El establecimiento de instituciones locales, que promuevan la participación en los mecanismos de toma de decisión, potencia activamente la población para abordar la política local y restaurar la economía local”¹⁰.

El fortalecimiento institucional local y regional como parte de la descentralización facilita la constitución de redes de colaboración y cooperación transfronterizas que estimulan el desarrollo de nuevos mecanismos de gobernanza multinivel comunes en ambos lados de la frontera.

Activar una red de colaboración transfronteriza requiere reconocer las interdependencias mutuas como el fortalecimiento de las capacidades individuales y de cada una de las posiciones nodales bajo una lógica de suma positiva que busca crear nuevas *capacities* transfronterizas que se concreten en acciones directas que beneficien a las poblaciones locales del espacio regional transfronterizo.

Todos los factores anteriormente descriptos han redundado en un aumento de la demanda de cooperación transfronteriza en América Latina.

Varios son los aspectos que ponen de relieve las áreas fronterizas por constituirse en nudos claves de la integración física, por el tránsito de áreas marginales a áreas estratégicas por la presencia de gas, petróleo y minerales, por encontrarse en su territorio los denominados bienes públicos regionales (a modo de ejemplo: la cuenca trinacional del río Lempa y la cuenca binacional del río Motagua en la región del Trifinio centroamericano, la cuenca del Amazonas de cinco millones de kilómetros cuadrados compartida por ocho países o el Acuífero Guaraní de más de un millón de kilómetros cuadrados compartido por cuatro países¹¹) y por la posibilidad de prevenir nuevas tensiones que, como se ha visto, suelen tener una materialización directa en las zonas de frontera.

Los procesos de integración regional en curso también han puesto en relevancia, a lo largo de los últimos años, la importancia de la cooperación transfronteriza. De esta forma, en la mayoría de los procesos de integración regional se han diseñado o previsto mecanismos que estimulan la cooperación y la integración fronteriza. En el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) ha realizado la reflexión estratégica titulada: “Conceptualización de la cooperación transfronteriza en el Sistema de la Integración Centroamericana. Ideas y prácticas para la construcción de microrregiones y municipios SICA”.

En el caso centroamericano, se trata de territorios en los que los avances, dificultades y obstáculos de la integración se manifiestan con particular evidencia. Igualmente, la situación y la evolución de las fronteras constituyen uno de los indicadores más nítidos del proceso de construcción de una región de paz y seguridad democrática. Como señala el Tratado Marco de la Seguridad Democrática en Centroamérica es fundamental fortalecer “la cooperación fronteriza y la profundización de los vínculos sociales y culturales entre sus poblaciones” e impulsar “proyectos integracionistas de desarrollo fronterizo, en el

9 Cfr. Oddone, N. *La Red de Mercociudades: Globalización, integración regional y desarrollo local*. Valencia, Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo de la Universidad Politécnica de Valencia, 2008. p. 41.

10 Cfr. *The Paul H. Nitze School of Advance of International Studies (SAIS)*. Disponible en: <http://www.sais-jhu.edu/cmtoolkit/approaches/statebuilding/institutionbuilding.html>.

11 El factor agua, como unidad ecológica indivisible, se ha demostrado como uno de los bienes públicos regionales más importantes en América Latina. La subregión cuenta con sesenta y seis cuencas hidrográficas compartida por dos o más países. Cfr. United Nations Environment Programme. *Atlas of International Freshwater Agreements*. Nairobi, UNEP, 2002.

espíritu de la solidaridad centroamericana y de la participación democrática de los habitantes”¹².

Agenda de la cooperación transfronteriza en América Latina

La dimensión territorial del desarrollo y la integración regional forman parte de la agenda política de los países latinoamericanos desde hace ya varios años. Todos los gobiernos del subcontinente han puesto entre sus prioridades la definición de programas e instrumentos de fomento del desarrollo local y para la coordinación interinstitucional y transnacional con el objetivo de integrar diferentes áreas que van más allá de las fronteras de los Estados Nacionales.

La integración regional es considerada un instrumento político clave para el desarrollo económico y social, la gobernabilidad democrática y la inserción económica internacional. La necesidad de articular la integración regional latinoamericana con el desarrollo local pone de manifiesto la urgencia de crear áreas capaces de promover procesos convergentes de desarrollo tanto en el plano institucional como propiamente económico. El proceso transfronterizo puede constituirse en el eje ordenador de las áreas de convergencia económico-institucionales en donde los diferentes proyectos diseñados se conviertan en las variables funcionales y dependientes de cada realidad regional en particular.

La agenda transfronteriza, como muestra el marco metodológico europeo, pone de relieve los elementos constitutivos de la *law policy*, es decir, aspectos sociales, ambientales y culturales de la política como de la *middle policy* (aspectos económicos y tecnológicos) y se proyecta, sobre todo, en un contexto de actuación internacional de las unidades subnacionales¹³. Estas actividades de cooperación desarrolla-

12 Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (firmado en San Pedro Sula el 15.12.1995 por los gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá), art. 11 y 13.

13 "Varios son los debates que se han generado desde la Teoría de las Relaciones Internacional con respecto a ésta nueva concepción paradiplomática de las unidades subestatales y del rol de las autoridades locales en general. Estos actores tienen hoy un creciente protagonismo en el nivel internacional; su presencia es aún considerada muy reciente desde la Historia de las Relaciones Internacionales; por lo cual el desarrollo y los debates teóricos para interpretar esta nueva realidad son todavía muy incipientes desde la propia ciencia. En ésta nueva inserción global de actores político-jurisdiccionales 'recién llegados' al mundo de la postguerra fría, la idea de Estado Nacional omnipotente pierde exclusividad, planteándose la necesidad de la formulación de nuevos paradigmas en las relaciones internacionales. Se asiste a la valorización de nuevas escalas geográficas supranacionales y subnacionales, como ámbitos de interacción y de relaciones de poder (sobre la ruptura generalizada y exclusiva de la idea de Estado y de sociedad nacional); a partir de los nuevos conflictos que han surgido del entrecruzamientos y la superposición de actores, espacios, situaciones y procesos tanto transnacionales como locales; lo que generaría la definición de una nueva problemática que algunos autores ya han identificado como *intermística*. Los especialistas de las relaciones internacionales encontrarán así bajo el término de paradiplomacia el marco conceptual para analizar, encuadrar y explicar este nuevo fenómeno de la participación internacional de las ciudades y otras unidades subestatales". Cfr. Oddone, N. *La Red de Mercociudades: Globalización, integración regional y desarrollo local*. Valencia, Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo de la Universidad Politécnica de Valencia, 2008. p.83-84

das en el ámbito de la *law* y de la *middle policy* creadoras de nuevos márgenes de confianza contribuyen a prevenir acciones producto del poder militar típicas de la *high policy* (alta política).

Los procesos de integración regional suelen brindar motivaciones específicas para el involucramiento y la participación internacional de las unidades subestatales a la vez que se constituyen en ámbitos específicos para su ejercicio. Dichos procesos de integración componen una importante vía de acceso a la paradiplomacia y, en algunos casos, la primera vía de acceso; a su vez, como ha quedado demostrado, la paradiplomacia tiene perfiles diferentes dependiendo de la naturaleza del proceso de integración regional en cuestión¹⁴.

Numerosos son los temas en materia transfronteriza en los que las unidades subnacionales podrían desarrollar un rol relevante, entre los que pueden destacarse la gestión sostenible de los bienes ambientales compartidos y la protección de los bienes histórico-culturales, los aspectos identitarios, la promoción del desarrollo económico local y de infraestructuras intermedias -con particular atención a las micro y pequeñas empresas-, el mercado de trabajo y la movilidad de las personas, las relaciones urbano/rurales y los nuevos equilibrios territoriales, el desarrollo social a partir de la lucha contra la pobreza y la exclusión y el diseño de nuevos programas educativos plurilingüísticos y multiculturales, así como de políticas y estándares de salud comunes.

Es indispensable la coherencia entre las políticas subnacionales de cooperación e integración transfronteriza con las políticas de los Estados Nacionales y aquellas producto de los procesos de integración regional pues éstas últimas, dirigidas a favorecer el intercambio y la coordinación, sirven de soporte a las actividades subnacionales desarrolladas; a modo de ejemplo, de nada sirve la creación de circuitos y servicios turísticos integrados en áreas de frontera, sin una apropiada y consensuada política de seguridad, de aduanas y de tránsito de personas que facilite los movimientos a uno y otro lado de la frontera.

Como se ha mencionado, el proceso transfronterizo se constituye en el eje ordenador de la propuesta metodológica, toda vez que los proyectos son las variables funcionales y dependientes que se diseñan y desarrollan en respuesta del eje ordenador identificado.

En lo que respecta a las modalidades de acción o actuación de los proyectos la cooperación descentralizada y la cooperación sur-sur contribuyen a favorecer la realización de alianzas territoriales que pasan a constituirse en el objetivo estratégico de la gobernanza multinivel para las zonas de frontera.

En tanto que los procesos transfronterizos pueden girar en torno a la definición de políticas para las áreas fronterizas, la gestión de las líneas fronterizas (personas y bienes) y la institucionalidad, entre otras cuestiones, los proyectos diseñados buscarán intervenir sobre la ordenación territorial, la gestión ambiental, el desarrollo económico local, el *institutional building* o la integración de agendas sociales y culturales, entre otros temas.

Tal como ha sostenido Coronel: "En lo que respecta al fortalecimiento de los procesos de integración, los programas surgidos de la cooperación descentralizada pueden acercar a los ciudadanos y terri-

14 Cfr. Keating, M. "Regiones y Asuntos Internacionales: motivos, oportunidades y estrategias" en Aldecoa Luzarraga, F. y Keating, M. *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, Marcial Pons, 2001. p. 23 y ss. Véase también: Oddone, N. *La Red de Mercociudades: Globalización, integración regional y desarrollo local*. Valencia, Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo de la Universidad Politécnica de Valencia, 2008. p. 85 y ss.

torios a los procesos de integración, forjando sentimientos de pertenencia a través de la educación, la cultura y los lazos históricos, así como alentar proyectos conjuntos entre los territorios y sus respectivos gobiernos subnacionales, en especial en los territorios fronterizos”¹⁵.

La cooperación descentralizada busca fortalecer las *capacities* sociales locales, por ello la constitución de alianzas territoriales consiste en un pacto o acuerdo (tácito o explícito) entre los diferentes actores del territorio que permite definir un perfil orientador de la actuación local hacia la estructuración de sistemas territoriales transfronterizos a través de otras acciones relacionadas como la cooperación intermunicipal, la conformación de redes y la creación de nuevos mecanismos de articulación institucionales con otros niveles administrativos como los provinciales o los regionales; de esta forma, la cooperación descentralizada contribuye también al fortalecimiento institucional local y transfronterizo.

Cuando la cooperación descentralizada cuenta con el objetivo del establecimiento de partenariados transfronterizos, se mejoran las competencias técnicas y de gestión municipal o regional y se estimula la promoción de una ciudadanía local activa y comprometida con el desarrollo de su comunidad. Esto permite, asimismo, una mayor “gobernanza de y en proceso” toda vez que se favorece la introducción de innovaciones que buscan definir e integrar el territorio transfronterizo con base en la capacidad de incluir y cohesionar la sociedad civil local en el proceso de desarrollo local.

Importancia de la cooperación transfronteriza en Centroamérica

El desarrollo y la difusión de la cooperación transfronteriza, entendida como la alianza estratégica de los actores y territorios contiguos para reforzar los procesos de integración regional, se ha convertido para Centroamérica en un desafío de gran relevancia.

La Comisión Europea, en su Comunicación dedicada a la Unión Europea y América Latina (Comisión de las Comunidades Europeas, agosto de 2009), atribuye una importancia central a este enfoque “desde abajo hacia arriba” para favorecer la integración regional y fortalecer la interconectividad. La recomendación de la Comisión se extiende a los programas operativos, cuando afirma que se debe “mejorar la cooperación, en particular, para la cohesión social y la integración regional, orientando los programas hacia las necesidades emergentes y asegurando resultados más tangibles”.

En la nueva orientación de la Comisión, el tradicional compromiso de la Unión Europea, y sus países miembros, de apoyar los procesos de integración regional en América Latina se declina con una mayor apertura hacia los actores no estatales: mundo económico privado, instituciones subnacionales, organizaciones de la sociedad civil, a los cuales se les atribuye tácitamente un papel relevante en los procesos de integración e interconectividad y, por consiguiente, en las relaciones Unión Europea-América Latina.

15 Cfr. Coronel, A. "Breve Historia de la Cooperación Descentralizada. Una mirada desde Sudamérica". *Anuario de la cooperación descentralizada*. Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina, 2005. p. 33.

En realidad, el enfoque *desde abajo* hacia los procesos de integración propuesto por la Comisión cuenta con muchos elementos que han emergido en el proceso endógeno de la integración latinoamericana en la última década. Baste pensar al mecanismo de funcionamiento de la integración física: acuerdos intergubernamentales de alto nivel y operatividad técnica a cargo de agencias públicas y actores no estatales, en particular mediante la promoción de alianzas público-privadas. Así mismo se observa una mayor participación en estos procesos de los gobiernos subnacionales, regionales y locales, a menudo en alianza con los organismos multilaterales de la cooperación internacional.

En este contexto, la cooperación y la integración de las áreas fronterizas se proponen como extraordinarios laboratorios para la construcción de una agenda que profundice la integración centroamericana. Su relevancia no deriva únicamente del interés creciente que manifiestan los gobiernos subnacionales en esta temática, sino también porque una serie de características intrínsecas de la cooperación transfronteriza ofrecen un importante valor agregado al desarrollo armónico y equilibrado de la región.

En particular la cooperación transfronteriza hace posible operativamente conciliar los dos criterios fundamentales que han impulsado la integración en la última década. Por un lado, *el criterio geo-económico* que ha servido de guía a la integración física del subcontinente. Por el otro, *el criterio geo-político* que ha guiado los procesos de integración y concertación política regional. Ciertamente, no se trata de criterios incompatibles. Por el contrario, su grado de interacción e interdependencia es notable y productivo. Sin embargo, su compatibilidad no se traduce automáticamente en instrumentos operativos para promover la integración y la cooperación transfronteriza. Cuando la construcción o la ampliación de un puente permiten potenciar la movilidad de bienes y personas en un paso fronterizo, la movilidad real dependerá de diversos factores, pero la existencia de acuerdos institucionales regionales estructurados ofrecen mayor fuerza y legitimidad para encontrar las soluciones necesarias.

Desde nuestro observatorio de Fronteras Abiertas, es en este terreno de conciliación operativa de los criterios geo-económicos con los criterios geo-políticos de la integración latinoamericana donde la cooperación transfronteriza cobra un rol relevante. Tal como mencionáramos, los temas de la cooperación transfronteriza pertenecen a las *low and middle politics*. Ello se ve reflejado en dos elementos, por un lado, ayuda a reducir el *peso político* de las políticas exteriores de los países involucrados y, por el otro, posibilita el protagonismo de los gobiernos intermedios y locales asignándoles una importante contribución complementaria en los procesos de integración regional. Por otra parte, el ejercicio de políticas de bajo y medio perfil en el ámbito de las relaciones transfronterizas puede ayudar a mitigar el peso de las cargas históricas y de las tensiones intergubernamentales. Con ello se aumenta la posibilidad de encontrar soluciones concretas a problemas concretos.

Involucrar activamente los gobiernos locales y los actores del territorio en esta agenda puede ayudar, además, a mejorar la eficacia de las iniciativas puestas en marcha. Es importante, por lo tanto, pasar de una lógica donde todos los flujos de intercambio fronterizos se clasifican como actos de política exterior, a una visión de espacios regionales compartidos que requieren una gestión específica en un cuadro de gobernanza multi-nivel, es decir, basadas en la participación armónica de los varios niveles institucionales. Construir una agenda positiva y operativa en los territorios fronterizos es, en nuestra opinión, una perspectiva fundamental que provocaría un salto cualitativo en el proceso de integración centroamericana y un terreno concreto de aplicación para la cooperación euro-latinoamericana basada en el enfoque *desde abajo hacia arriba*.

La cooperación fronteriza estimula las relaciones entre las instituciones y los actores de los terri-

torios para contribuir a prevenir conflictos y reducir tensiones, mediante una serie de acciones de *para-diplomacia preventiva* a la vez que puede generar nuevos modelos de regionalización, tendientes a englobar los límites político-administrativos en reagrupaciones territoriales funcionales, no institucionales, de acuerdo a problemáticas comunes e interdependientes. Los ejes temáticos prioritarios, identificados por Fronteras Abiertas en su trabajo de consulta, hacen referencia a la gestión sostenible de los bienes ambientales compartidos; al desarrollo de las economías locales y regionales, con particular atención a las micro y pequeñas empresas; a los aspectos culturales e identitarios. El principal objetivo estratégico de los territorios fronterizos consiste en modificar radicalmente su tradicional colocación periférica y marginal para convertirse en territorios que que participan activamente en las nuevas trayectorias del desarrollo latinoamericano.

La gobernanza es el tema central que atraviesa transversalmente las áreas fronterizas. Los diferentes y variados procesos de integración en América Latina muestran una agenda todavía muy incipiente en lo que respecta a la gobernanza de los espacios fronterizos. Por una parte, las comunidades locales involucradas en los procesos de integración carecen, o cuentan en forma reducida, de las capacidades y medios necesarios para sostener los procesos de integración y aprovechar las ventajas de la posición estratégica que asumen en el contexto de las nuevas interconexiones. Por otra parte, las estructuras de integración regional y los gobiernos nacionales disponen de pocos mecanismos para construir una visión estratégica de sus áreas fronterizas y sobre todo faltan instrumentos operativos para el ejercicio de la gobernanza territorial de frontera.

El papel de las autoridades locales y regionales es crucial e insustituible, por varias razones; muestran una particular sensibilidad en relación con el tema de la integración fronteriza que deriva de la exigencia de confrontarse cotidianamente con el efecto *limes* que caracteriza sus territorios. Además, la experiencia de campo de Fronteras Abiertas ha permitido confirmar lo que la teoría reconoce, o sea que “cada actor, cada escala local, es el punto de intersección entre fuerzas, y por consiguiente un punto de potencial resistencia a cualquier modo de actuar o pensar, o un punto de organización y promulgación de programas diferentes u opuestos” (Rose y Miller, 1992, p. 192). Aún cuando las autoridades locales sean -a menudo- caracterizadas por una escasa capacidad propositiva, representan una fuerza importante para canalizar o eventualmente bloquear procesos en curso.

La cooperación transfronteriza se concretiza a través de programas y proyectos operativos. La gobernanza y los acuerdos intergubernamentales constituyen condiciones esenciales, pero el objetivo principal y último es el desarrollo económico, social y cultural de las áreas fronterizas. Se debe, por consiguiente, impulsar contemporáneamente una doble tarea: por una parte, aumentar sensiblemente la atención hacia los proyectos de desarrollo regional transfronterizo, en particular por lo que respecta a recursos humanos y financieros; y, por el otro, sostener y mejorar las capacidades de elaboración de proyectos de los actores de y en los territorios fronterizos.

El Plan del Trifinio: Una experiencia innovadora de cooperación transfronteriza

La región mesoamericana está constituida por una serie de pequeños países que comparten varios kilómetros de frontera. Dichas líneas fronterizas incluyen fronteras secas y fronteras

húmedas; y, por lo general, la región ha sido estudiada conjuntamente con las Islas del mar Caribe; por ello, los países del istmo continental y los países insulares han sido identificados y estudiados como Centroamérica y Caribe.

En la región se identifican varios procesos de integración regional superpuestos estilo *spaghetti bowl*, puesto que es posible identificar los procesos ‘históricos’ de integración regional como el Mercado Común Centroamericano (MCCA)¹⁶ que a partir de la década del noventa dará origen al Sistema de Integración Centroamericana (SICA)¹⁷ junto con los nuevos procesos en los que, por lo general, intervienen los Estados Unidos¹⁸ como es el caso del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (DR-CAFTA)¹⁹.

A lo largo de la historia, estos pequeños países han estado en guerra civil hasta bien entrado el siglo XX por lo cual la reconstrucción democrática y la modernización política han ido de la mano con el diseño de nuevos mecanismos de paz y gobernanza regional.

La cooperación transfronteriza surge para estos países a partir de la construcción de bienes públicos regionales producto de la necesidad de corrección de problemas que no han encontrado respuesta individual o que no ofrecen incentivos suficientes para que un país sólo asuma los costos. “La producción de bienes públicos regionales y el fortalecimiento de la gobernabilidad trans y supranacional que ello conlleva, presenta una solución efectiva a estos problemas, al tiempo que promueve la integración de los países involucrados”²⁰.

16 “Centroamérica cuenta con uno de los procesos de integración más antiguos de Latinoamérica, sus inicios se remontan -específicamente en cuanto a integración económica- al año de 1960; año en el que Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua suscribieron el Tratado General de Integración Económica Centroamericana -al que Costa Rica se adhirió dos años después-, iniciando así el denominado Mercado Común Centroamericano (MCCA)”. Cfr. Santos Flores, M. “Avances y desafíos del Mercado Común Centroamericano”. En: Durán, S., Granato, L. y Oddone, N. *Regionalismo y Globalización: procesos de integración comparados*. Buenos Aires, Universidad Abierta Interamericana, 2008. p. 155.

17 En 1991, en el marco de la IX Reunión Cumbre de Presidentes centroamericanos realizada en Tegucigalpa (Honduras), se firmó el Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, o Protocolo de Tegucigalpa, que da origen al SICA.

18 En cuanto a las relaciones de los Estados Unidos con Centroamérica y Caribe no se debe olvidar que: “concebido en el siglo XIX como la política del Gran Caribe, el resultado del cual más conocido fue la construcción del Canal de Panamá, este perímetro ha acompañado todas las fases del surgimiento de los Estados Unidos hasta obtener el status de potencia mundial. Y sobre esta área, de hecho, se ha concentrado, con diversas motivaciones, el intervencionismo americano -directo y armado- en América Latina durante todo el siglo XX: México, Guatemala, Cuba, República Dominicana, Panamá, Haití”. Cfr. Rhi Sausi, J. L. “Messico e Centroamerica: tra periferia e centro globale”. En: Politi, A. *Rapporto Nomos & Khaos 2009*. Roma, Osservatorio Scenari Strategici di Sicurezza, OSSS-Nomisma, 2009.

19 En vigencia para los Estados Unidos a partir del 2 de agosto de 2005, excepto a partir del 1 de marzo de 2007 con respecto a República Dominicana; para El Salvador desde el 1 de marzo de 2006; para Honduras y Nicaragua desde el 1 de abril de 2006, para Guatemala a partir del 1 de julio de 2006 y para Costa Rica a partir del 1 de enero de 2009.

20 Cfr. Bocalandro, L. y Villa, R. *Bienes Públicos Regionales: Promoviendo soluciones innovadoras en América Latina y el Caribe*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2009. p. 4.

El bien público regional definido para el Trifinio es el agua. En la región tienen origen los principales recursos hídricos de América Central: la cuenca trinacional del río Lempa (la mayor fuente hidrológica centroamericana), la cuenca binacional del río Motagua (Honduras y Guatemala) y la cuenca del río Ulúa de Honduras. La zona transfronteriza es concebida como una 'unidad ecológica' de 7,541 km² y 670.000 habitantes, integrada por Guatemala (44.7%), Honduras (40%) y El Salvador (15.3%).

El Plan Trifinio se crea a partir de un Tratado Internacional que define la región como una unidad ecológica indivisible, en la que sólo la acción conjunta de los tres gobiernos podrá dar solución satisfactoria a los problemas que enfrentan las poblaciones del área y en cuanto al manejo sostenible de sus recursos naturales.

El tratado fue suscripto por los tres Vicepresidentes en octubre de 1997 y sucesivamente ratificado por los tres parlamentos entre abril y mayo de 1998. La Comisión Trinacional del Plan Trifinio es la entidad responsable del manejo sostenible de la cuenca alta del río Lempa. Está integrada por los Vicepresidentes de los tres países y cuenta con tres órganos ejecutivos: Secretaría Ejecutiva Trinacional, la Unidad Técnica Trinacional y la Unidad Administrativa Trinacional.

El proyecto estructurado a partir de la protección del agua como bien público regional cuenta con una serie de objetivos específicos tales como proveer a los gobiernos municipales y a los líderes locales de la información necesaria para la toma de decisiones conjunta y para la creación de programas de educación ambiental compartidos; hacer que los grupos poblacionales, los gobiernos locales, los sectores empresariales y las instituciones gubernamentales de los tres países del Trifinio conozcan y utilicen la información estratégica relacionada con el manejo del agua con el fin de generar actitudes positivas y, por último, el objetivo de crear los mecanismos e instrumentos técnico legales en el nivel local para administrar el recurso hídrico con especial atención y apoyo de aquellos procesos de concertación orientados a definir acuerdos y mecanismos regionales para la gestión del agua como un bien público regional.

Estos objetivos han redundado en la creación de un sistema de gobernanza específico con participación de los municipios que estimula la cooperación transfronteriza en la región. En vistas de aumentar la participación comunitaria y el involucramiento activo de los municipios y de las redes territoriales se procedió, en el mes de marzo de 2007, a la creación de la *Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa*, conformada originalmente por seis municipios guatemaltecos, cuatro hondureños y dos salvadoreños. El número de municipios se ha ido incrementando, alcanzando en la actualidad un total de veinte.

Algunos analistas señalan una participación todavía demasiado débil de las comunidades locales y de las instituciones territoriales, no obstante ello el sistema creado cuenta con la virtud que dado que los cambios de mandato no se dan en forma sincrónica, los municipios que permanecen realizan una actividad de *coaching* sobre los nuevos que van ingresando y se reduce así el riesgo de la debilidad institucional resultante del costo asociado al cambio de representantes. En este sentido, resulta fundamental construir mecanismos de concertación política entre las administraciones locales, que den estabilidad y continuidad a las relaciones institucionales y a la gestión de las problemáticas transfronterizas conjuntamente con el diseño de mecanismos de *responsiveness* y *accountability*.

El proceso del Trifinio arroja como primeros resultados la reducción de las asimetrías en las capacidades de información y gestión hídrico ambiental, la realización de una instancia de *institutional building* al crearse la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa, un fortalecimiento de la cooperación transfronteriza y de la integración regional en general y el aumento de la sostenibilidad de las inversiones

público-privadas realizadas en servicios e infraestructuras en particular.

El Programa Fronteras Abiertas, por su parte, ha establecido dos modalidades de colaboración con los responsables del Plan Trifinio. “En primer lugar, el Programa Fronteras Abiertas apoyará los procesos territoriales promoviendo la cooperación internacional descentralizada; además pondrá a disposición de los actores del Trifinio -en particular la Comisión Trinacional del Plan Trifinio y la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa- la red latinoamericana del Programa Fronteras Abiertas, para dar a conocer esta experiencia centroamericana y verificar la posibilidad de retomar algunos de sus hitos metodológicos para otros procesos latinoamericanos de cooperación transfronteriza”²¹. Para desarrollar esta primera cuestión, Fronteras Abiertas invitó a los representantes del Plan Trifinio a los diferentes encuentros que el programa promovió en la región del Golfo de Fonseca de la que forman parte una serie de municipios de El Salvador, Honduras y Nicaragua a los efectos de poner en conocimiento los aciertos y las problemáticas de la integración fronteriza.

El proceso de vinculación fortaleció la relación de intercambio entre el Plan Trifinio y Fronteras Abiertas propiciando “el apoyo a la Mancomunidad Trinacional Río Lempa para la elaboración del proyecto *Fomento de la cohesión social y la integración territorial de municipios fronterizos del trifinio centroamericano*, que fuera presentado al Programa URB-AL III de la Comisión Europea, por parte de la Mancomunidad Trinacional”²² conjuntamente con cuatro socios europeos y seis mancomunidades de municipios de la región Trifinio.

Fronteras Abiertas: lecciones aprendidas

En términos específicos Fronteras Abiertas se ha propuesto: a) Fortalecer la institucionalidad de los territorios fronterizos, acompañando y contribuyendo a la construcción de una red de gobiernos locales y regionales de frontera y b) Apoyar los procesos incipientes de cooperación transfronteriza.

Una primera y significativa lección aprendida es la importancia de anclar la cooperación transfronteriza, y por lo tanto la intervención de Fronteras Abiertas, en procesos reales de integración a nivel político, físico y económico. Un contexto de integración supranacional, como el MERCOSUR, la CAN o el SICA, aumenta significativamente, como hemos verificado, las posibilidades para promover la cooperación transfronteriza, aun cuando se registran notables diferencias entre estos tres mecanismos.

Por otra parte, la existencia de procesos de integración física a través de las redes infraestructurales constituye una importante condición de los procesos de cooperación transfronteriza. La integración física fortalece los mecanismos de concertación intergubernamental, aunque difícilmente los compensa cuando están ausentes.

21 Cfr. Contato, D. y Aguirre, H. "El Trifinio centroamericano: Un proceso de integración transfronteriza 'desde arriba' y 'desde abajo'. *CeSPI Working Paper*. Roma, CeSPI, 2009. p. 6.

22 Cfr. Contato, D. y Aguirre, H. "El Trifinio centroamericano: Un proceso de integración transfronteriza 'desde arriba' y 'desde abajo'. *CeSPI Working Paper*. Roma, CeSPI, 2009. p. 7.

En síntesis, de esta primera lección aprendida se puede sostener que el eje vertebrador de la integración territorial es *el proceso de cooperación transfronteriza*, cuyas condicionantes principales son: la existencia de un cuadro institucional de integración -supranacional o bi-nacional- y un proceso de integración física en marcha. Los *proyectos de cooperación transfronteriza* son una variable dependiente y adquieren significado en la medida que promueven, refuerzan o consolidan los procesos de integración fronteriza.

La importancia de los municipios locales como actores claves para la integración transfronteriza a pesar de sus capacidades débiles, frágiles o limitadas. Esta debilidad se ha prestado a tentativos por sustituir o marginar estos niveles institucionales. Una de estas vías es de tipo “vertical”, es decir, se concibe la cooperación transfronteriza como una modalidad simplemente ejecutiva de proyectos definidos y formulados por los gobiernos nacionales. Una segunda vía es de tipo “tecnocrático” donde la cooperación transfronteriza es un asunto de agencias técnicas y actores privados. En cualquier caso, el papel de los gobiernos locales no aparece de forma suficientemente consolidada. Se trata de un tema controvertido.

La cooperación y la integración fronteriza requieren de dos componentes fundamentales: una gobernanza del territorio transfronterizo y un desarrollo basado en un regionalismo “como si las fronteras no existiesen”. Este proceso interesa, en primer lugar, a las instituciones locales y regionales de los territorios fronterizos. No hemos encontrado ningún otro actor más interesado a estos procesos de integración *desde abajo*. Aún más, en una virtual clasificación del grado de interés por la integración territorial se puede mostrar como las municipalidades son las instituciones públicas más directamente involucradas e interesadas en los procesos de cooperación transfronteriza. Se podría decir que son actores indispensables, aunque no suficientes.

Las áreas de frontera requieren, en mayor medida que otros territorios, una gobernanza multinivel (municipios, gobiernos intermedios, gobiernos centrales, organismos internacionales), cuyo anillo débil, pero fundamental, en la cadena es el gobierno local como articulación de base. Un propósito del proyecto para el futuro inmediato consistirá en valorizar el papel de los municipios. Para desarrollar este propósito será indispensable la colaboración operativa con las redes de ciudades de los procesos de integración regional.

BIBLIOGRAFÍA

- ABÍNZANO, Roberto Carlos (2006). “**Las regiones de frontera: espacios complejos de la resistencia global**”. En: Machado do Oliveira, T. C. -org.- **Território sem limites. Estudos sobre fronteiras**. Campo Grande, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.
- AGNEW, John (2003). **Fare Geografía Política**. Milano, Franco Angeli.
- AGNEW, John (2005). **Geopolítica: una re-visión de la política mundial**. Madrid, Trama Editorial.
- BARBÉ, Esther (2005). “**Identidad y frontera en Europa: los veinticinco y sus vecinos**”. En: Pérez Vera, Elisa y Rodríguez Carrión, Alejandro -eds.- **Soberanía del Estado y Derecho Internacional**. Sevilla, Universidad de Sevilla.
- BECK, Ulrich (1996). **The Reinvention of Politics**. Cambridge, Polity.
- CAETANO, Gerardo (coord.) (2009). **La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas**. Montevideo, Centro de Formación para la Integración Regional.

- FARAH, Patricia, GRANATO, Leonardo y ODDONE, Nahuel (2009). **Las regiones de la Argentina. Herramientas para el desarrollo**. Buenos Aires, Capital Intelectual. (en imprenta).
- GRANATO, Leonardo y ODDONE, Nahuel (2008). **Mercociudades, Red de Integración. Una nueva realidad en América Latina**". Buenos Aires, Capital Intelectual.
- GRANATO, Leonardo y ODDONE, Nahuel (2008). **"La integración económica regional en tiempos de globalización. Enfoques y perspectivas"**". En: Granato, Leonardo y Caldas, Erick. **Integración Regional Sudamericana, quo vadis?** Mossorò, Faculdade Mater Christi y Universidad Tres de Febrero.
- HASSNER, Pierre (2002). **"Fixed borders or moving borderlands? A new type of border for a new type of entity"**". En: Zielonka, Jan. **Europe Unbound. Enlarging and reshaping the boundaries of the European Union**. Londres, Routledge.
- MACHADO DO OLIVEIRA, Tito Carlos (org.) (2006). **Território sem limites. Estudos sobre fronteiras**. Campo Grande, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.
- ODDONE, Nahuel (2008). **La Red de Mercociudades: Globalización, integración regional y desarrollo local**. Valencia, Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo de la Universidad Politécnica de Valencia.
- OHMAE, Kenichi (1997). **El fin del Estado-Nación**. Santiago, Editorial Andrés Bello.
- OHMAE, Kenichi (2005). **El próximo escenario global. Desafíos y oportunidades de un mundo sin fronteras**. Bogotá, Grupo Editorial Norma.
- RHI-SAUSI, José Luis (2009). **"Misión en las ciudades gemelas fronterizas de Brasil y Paraguay. Diagnóstico, Gobernanza y Cooperación Cultural"**. Roma, CeSPI, 2009.
- SÁNCHEZ, Javier (2007). **"Redes Subestatales e Integración Regional en la Unión Europea y América Latina"**. **Anuario de la cooperación descentralizada**. Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina.

Padrões de cooperação, padrões de inserção: a cooperação técnica agrícola entre Brasil e Venezuela para além da inserção na “sociedade do conhecimento”¹

Cooperation patterns, insertion patterns: the agricultural technical cooperation between Brazil and Venezuela beyond the insertion in the “knowledge society”

Verena Hitner | verena.hitner@gmail.com

Doutoranda no Centro de Estudos do Desenvolvimento da Universidade Central da Venezuela (CENDES-UCV). Graduada em Ciências Sociais pela Faculdade Universidade de São Paulo (FFLCH-USP), mestre em Integração da América Latina pela mesma Universidade (PROLAM-USP).

Maria Carames Carlotto | mariacarlotto@yahoo.com.br

Professora de Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC (UFABC). Graduada em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (FFLCH-USP), mestre e doutora em sociologia pela mesma universidade (FFLCH-USP).

Recebimento do artigo Dezembro de 2014 | **Aceite** Dezembro de 2014

1 Este artigo é uma versão modificada e atualizada do artigo aprovado pela Revista *Nuevo Mundo* intitulado *La cooperación técnica agrícola de Brasil y Venezuela: la búsqueda por la inserción en la sociedad del conocimiento*.

Resumo O presente artigo pretende contribuir para a análise dos novos padrões de cooperação técnica que emergiram na América do Sul nos anos 2000, visando construir um novo padrão de integração no contexto de globalização produtiva e tecnológica. Para tanto, o trabalho considera o caso de cooperação agrícola entre Brasil e Venezuela a partir de 2005, liderada pela Embrapa, através da sua recente política de internacionalização. O artigo se divide em três partes. A primeira se volta para a análise do paradigma conceitual da sociedade do conhecimento, procurando enfatizar algumas implicações teóricas e políticas desse modo de entender a inserção econômica no capitalismo global. A segunda analisa em que medida o padrão de cooperação estabelecido recentemente entre esses dois países latino-americanos aponta para um novo padrão de inserção, que denominamos "estratégico". Por fim, concluímos com um conjunto de questões que, no campo dos estudos de cooperação internacional, se abrem para aqueles que querem entender o real significado da emergência de novos padrões de inserção global em contextos periféricos e suas implicações. **Palavras-chave** relação Brasil-Venezuela, sociedade do conhecimento, cooperação técnica.

Abstract This paper aims to analyze the new patterns of technical cooperation that emerged in South America in the 2000s, seeking to build a new pattern of integration in this new productive and technological context of globalization. Therefore, the work considers the case of agricultural cooperation between Brazil and Venezuela from 2005, led by Embrapa, through its recent internationalization policy. The article is divided into three parts. The first turns to the analysis of the conceptual paradigm of the knowledge society, seeking to highlight some theoretical and political implications of this way of understanding the economic integration in the global capitalism. The second analyzes how the pattern of this recent cooperation established between the two Latin American countries points to a new standard of integration, which we call "strategic". Finally, we conclude with a set of issues that, in the field of international cooperation studies, are opening to those who want to understand the real meaning of the emergence of new global patterns of inclusion in peripheral contexts and its implications. **Key-words** Brazil-Venezuela relationship, knowledge society, technical cooperation.

Introdução

No âmbito dos estudos sobre desenvolvimento econômico e padrões de inserção e cooperação internacional, o conceito de "sociedade do conhecimento" vem sendo amplamente utilizado para descrever o modelo predominante de organização do capitalismo global, em que a geração e a aplicação sistemática de conhecimento e tecnologia tornam-se elementos essenciais da dinâmica econômica atual. De fato, o inegável dinamismo que os setores intensivos em conhecimento vêm apresentando nos últimos anos torna impossível ignorar o impacto que os processos de inovação exercem na economia e, conseqüentemente, na relação que os países estabelecem entre si no sistema internacional. Reconhecer a importância da inovação tecnológica para a dinâmica econômica atual não significa, no entanto, aplicar de modo acrítico o paradigma da sociedade do conhecimento, tampouco aceitar a inevitabilidade do padrão liberal de inserção internacional que esse paradigma projeta.

Ao contrário, uma análise que procure dar conta do sentido exato do conceito de sociedade do

conhecimento e suas implicações precisa reconhecer, como dimensão essencial do problema, que esse conceito desempenhou um papel político importante na América Latina durante dos os anos 1990, ao tornar-se o modo hegemônico de compreender o problema da globalização na região, contribuindo para legitimar um padrão específico de inserção internacional baseado na simples adesão à liberalização econômica e no conseqüente abandono de uma visão mais estratégica de desenvolvimento, de inserção econômica e de cooperação internacional (cf. Arbix, 2002, Theis, 2013).

A discussão sobre dois padrões distintos de desenvolvimento, inserção e cooperação internacional pareceu estar superada no cenário político brasileiro, tendo em vista os resultados positivos alcançados pela política externa do país ao longo dos anos 2000, a qual reivindicava, justamente, a viabilidade de um novo padrão de inserção, cooperação e desenvolvimento econômico. O agravamento da crise financeira de 2008, no entanto, reacendeu esse debate, colocando novamente em questão a viabilidade de uma estratégia alternativa de desenvolvimento, inserção e cooperação internacional. Atualmente, a diversificação dos parceiros comerciais do Brasil, o ativismo brasileiro em fóruns internacionais, o fortalecimento de blocos comerciais visando a integração regional e o alinhamento estratégico com outros países do sul global, em particular os BRICS, são dimensões da política externa brasileira que se encontram em debate tanto no âmbito acadêmico quanto político. Ressurgem, nesse contexto, vozes que defendem uma política mais “pragmática”, de aproximação comercial com a Europa e os Estados Unidos, tendência fragilizada desde o abandono das negociações da ALCA em 2005. Dessa perspectiva, ganha força o argumento de que o Brasil precisa se integrar nas cadeias produtivas globais – as chamadas redes de inovação-produção-comercialização – lideradas pelos países desenvolvidos caso queira absorver conhecimento e tecnologia, incrementando sua produtividade (cf. Barbosa, 2013). Diante desse novo cenário, torna-se ainda mais necessário reavaliar as teorias que defendiam a inserção automática dos países em desenvolvimento nos fluxos internacionais de tecnologia e conhecimento hegemônicos pelos países desenvolvidos.

Assim, partindo de uma crítica do conceito de “sociedade do conhecimento”, o presente artigo pretende contribuir para a análise dos novos padrões de cooperação técnica que emergiram na América Latina nos anos 2000 e que buscavam, ao menos formalmente, construir um novo padrão de integração no contexto de globalização produtiva e tecnológica, padrão esse que visava subverter as relações de desigualdade e dependência que marcaram, historicamente, a inserção econômica da região. Para tanto, este trabalho considera especificamente o caso de cooperação na área agrícola entre Brasil e Venezuela a partir de 2005, liderada pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, mais conhecida como Embrapa, através da sua recente política de internacionalização.

Para desenvolver o percurso proposto, o artigo se divide em três partes. A primeira intitulada “*O conceito de sociedade do conhecimento e o padrão liberal de inserção internacional*” se volta para a análise do paradigma conceitual da sociedade do conhecimento, procurando enfatizar algumas implicações teóricas e políticas desse modo de entender a inserção econômica no capitalismo global. A segunda, intitulada “*A cooperação técnica agrícola entre Brasil e Venezuela: da inserção liberal à inserção estratégica*”, analisa em que medida o padrão de cooperação estabelecido recentemente entre esses dois países latino-americanos aponta para um novo padrão de inserção, que denominamos “estratégico”. Por fim, concluímos com um conjunto de questões que, no campo dos estudos de cooperação internacional, se abrem para aqueles que querem entender o real significado da emergência de novos padrões de inserção global em contextos periféricos e suas implicações.

O conceito de sociedade do conhecimento e o padrão liberal de inserção internacional

O conceito de “sociedade do conhecimento”, tal como formulado nas esferas acadêmica e política durante os anos 1990, disseminou-se rapidamente pelo campo latino-americano de ciências sociais a ponto de tornar-se um lugar-comum nos estudos locais sobre desenvolvimento, globalização e padrões de integração produtiva, inserção econômica e cooperação técnica (Theis, 2013). Antes de mais nada, é importante notar que falar em “sociedade do conhecimento” significa tangenciar uma constelação de outros termos e conceitos tais como os pressupostos nas teorias da “sociedade da informação” (Castells, 1998), da “economia cognitiva” (Moulier-Boutang, 2001, 2005 e 2010) e, sobretudo, da assim chamada “nova economia” (Chesnais, 1993; Nelson, 1993). Em todos esses casos, com pequenas variações, assume-se o pressuposto de que a economia – e, logo, a organização social como um todo – estaria, cada vez mais, baseada no uso sistemático de tecnologia, informação e conhecimento, o que implicaria mudanças significativas no paradigma de desenvolvimento, inserção, integração e cooperação internacional.

Ao analisar a emergência desse novo consenso, de que o conhecimento tornou-se a base da sociedade e da economia, alguns autores como Benoît Godin (2004) e Naubahar Sharif (2006) enfatizam o papel crucial que os *thinks thanks* mais importantes dos países centrais, tais como a OCDE, o Banco Mundial, a Unctad e a Comissão Europeia, desempenharam na sua formulação e disseminação (cf. Godin, 2004; Sharif 2006). Assim, mobilizando um artefato teórico e empírico da sociologia da ciência, esses autores procuram mostrar como, mais do que teorias neutras e descritivas sobre o novo estágio de desenvolvimento do capitalismo, essas matrizes conceituais podem ser consideradas como “discursos performativos”² que induziram e legitimaram reformas institucionais, sobretudo nos países chamados “em desenvolvimento”. Como tais, contribuem para o processo de normatização da política de diferentes países no contexto atual de globalização, processo que atingiu seu auge com a força do chamado “Consenso de Washington”³.

Mobilizar essas pesquisas que apontam a origem social e historicamente situada do consenso que se inspira no paradigma da sociedade do conhecimento ajuda a compreender o seu significado político e social, mas não basta para justificar porque ele ajudou a orientar e legitimar as reformas liberalizantes promovidas durante os anos 1990, em especial na América Latina. É preciso considerar, também, o conteúdo epistemológico desse paradigma, ou seja, qual o diagnóstico histórico implícito no conceito de “sociedade do conhecimento” e quais as implicações práticas e políticas que derivam dele.

2 A noção de “discursos performativos” é usada por autores como Michel Callon, Fabian Muniesa e Terry Shinn para explicar a forma e a função de alguns conceitos que, no campo de ciências sociais, cumprem menos um papel epistemológico do que político. Para uma análise de como as teorias da inovação funcionaram no Brasil como um discurso performativo ver Carlotto, 2013.

3 Dessa perspectiva, é interessante notar que o principal livro de Castells, *A sociedade em rede* foi publicado no Brasil no final dos anos 1990, com prefácio do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em que ele classifica o livro como “especialmente relevante para os que devem tomar decisões práticas na condução dos assuntos de governo” (cf. Castells, 1999, p. 35)

Do ponto de vista do seu diagnóstico histórico, o paradigma da sociedade do conhecimento – que segundo seus principais formuladores é inseparável da emergência das tecnologias da informação e da comunicação (Pérez, 2004; Castells, 1999) – enfatiza, em uma chave quase teleológica, o surgimento de um novo estágio de desenvolvimento, caracterizado pela capacidade dos agentes econômicos e sociais de obter e compartilhar conhecimento e informação livremente em âmbito global. Nesse novo estágio de desenvolvimento, o crescimento econômico deve ser explicado essencialmente pela eficiência dos processos nacionais de inovação, o que significa dizer que, do ponto de vista da inserção internacional dos países, a “sociedade do conhecimento” representaria um novo momento, marcado pela possibilidade de importar não apenas bens e serviços produzidos por outros países mas, sobretudo, informação e conhecimento gerados externamente (Bernal Meza, 2007, p. 25). A emergência da “sociedade do conhecimento” corresponde, portanto, a um novo paradigma de desenvolvimento e, conseqüentemente, de uma nova forma de inserção internacional, resultado das possibilidades técnicas abertas pelos sistemas tecnológicos, em especial dos progressivos processos de informatização e criação de redes (Cepal, 2003).

No âmbito das teorias da sociedade do conhecimento, a contribuição do sociólogo Manoel Castells é inegável e a análise da sua obra permite entender melhor os limites desse paradigma. Segundo o autor, a revolução suscitada pela “nova era tecnológica” não se baseia na crescente privatização do conhecimento e centralização da informação, como afirmam em geral os seus críticos (cf. Coriat, 2002), mas, ao contrário, na progressiva aplicação generalizada e descentralizada da informação para a geração de novos conhecimentos (Castells, 1999). Essa visão essencialmente otimista do processo de desenvolvimento tecnológico recente permeia toda a obra de Castells, desde a trilogia *A era da informação: economia, sociedade e cultura* (Castells, 1999, 2001, 2003) até o seu mais recente *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet* (Castells, 2013)

A contribuição específica da análise de Castells para a teoria da “sociedade do conhecimento” é a identificação dos traços distintos do momento atual – marcado pela revolução das tecnologias da informação e da comunicação – em comparação com períodos históricos anteriores, também caracterizados pela introdução de tecnologias de forte impacto socioeconômico. Segundo Castells, a revolução tecnológica atual é diferente de outras, em primeiro lugar, pela sua disseminação global e acelerada – ou seja, ainda que não simultaneamente, trata-se de um processo que se espalhou por todo o mundo em menos de duas décadas – e, em segundo lugar, o que para nós passa a ser um ponto controverso, porque pressupõe a inclusão dinâmica dos países com níveis tecnológicos distintos em um mesmo mercado global de informação (cf. Castells, 1999).

Assim, o pressuposto analítico dos teóricos da sociedade do conhecimento, em particular de Castells, é que, em algum momento, todos os países necessariamente se integrarão nessa nova sociedade e que, de modo quase automático, essa integração gerará efeitos econômicos e sociais totalmente benéficos, ao capacitar esses países para gerar conhecimento, motor do dinamismo econômico atual. Perde espaço, nessa leitura, não só os limites estruturais para a superação da condição de subdesenvolvimento como, também, as barreiras institucionais que vêm sendo construídas para a difusão do conhecimento e da informação, dentre as quais se destacam a propriedade intelectual e as diferentes formas de segredo industrial e privatização do conhecimento. Assim, na interpretação predominante que os teóricos da sociedade do conhecimento produziram do atual estágio de desenvolvimento capitalista, a tecnologia aparece, em geral, como ferramenta neutra para a geração de conhecimento e, portanto, de crescimento econômico, o que torna a “sociedade do conhecimento” uma etapa ao mesmo tempo irreversível e irresistível.

A visão de Castells sobre a neutralidade da tecnologia e a inevitabilidade da sociedade do conhecimento aparece de forma mais clara nas intervenções políticas do autor como, por exemplo, na palestra que o sociólogo proferiu no Rio de Janeiro, em outubro de 2002, por ocasião do seu 50º aniversário do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e intitulada *O novo paradigma do desenvolvimento e suas instituições: conhecimento, tecnologia da informação e recursos humanos*. Analisando especificamente a situação da América Latina, Castells afirmava, no começo dos anos 2000, que além de ser urgente para os países da região retomar o seu crescimento econômico, era igualmente necessário que seus governos compreendessem e aceitassem que o paradigma de desenvolvimento havia mudado tornando-se “o mesmo em todas as partes” (Castells, 2002, p.398). Essa mudança tornava a adesão ao mesmo inevitável e imperativa. Em suas palavras:

Como afirmam analistas, críticos e líderes políticos em debates a respeito da região [América Latina], o crescimento econômico, na nova economia aberta, deve ser complementado por uma política de redistribuição. Contudo, para poder redistribuir, primeiro os países precisam gerar riquezas. Isso significa que a ênfase precisa voltar, como nos bons tempos da economia desenvolvimentista, para o crescimento econômico baseado na produtividade e para a geração das condições dessa produtividade: o desenvolvimento das forças produtivas. O problema é que, hoje em dia, as forças produtivas não se medem em toneladas de aço nem em quilowatts, como diriam Henry Ford ou Lênin, mas na capacidade inovadora de gerar valor agregado através do conhecimento e da informação. Esse modelo de crescimento econômico baseado no conhecimento é o mesmo em toda parte, como foi a industrialização no paradigma do desenvolvimento. Ele requer o uso de tecnologias de informação e comunicação (Castells, 2002, p. 398).

O novo paradigma de desenvolvimento, que o autor por vezes denomina de “economia em rede”, parece não deixar escolha,

Portanto, a verdadeira questão é saber quais são os obstáculos a superar na América Latina para que ela desenvolva seu modelo específico de incorporação na economia em rede, baseada no conhecimento, e quais são as condições a satisfazer para eliminar os bloqueios atuais no caminho do novo desenvolvimento (Castells, 2002, p. 410).

O argumento Castells reforça, assim, um ponto de vista afinado aos interesses dos países desenvolvidos, inegáveis detentores dos saberes e tecnologias mais importantes da nossa época e, ao mesmo tempo, responsáveis pela criação das principais barreiras de acesso a elas como o fortalecimento da propriedade intelectual, sobre o tema do desenvolvimento econômico. Isso porque, para ele, o problema não está na integração desigual ou nas barreiras legais, institucionais e econômicas impostas à integração, mas sim na exclusão voluntária dos países tecnológica e economicamente subdesenvolvidos em relação à sociedade do conhecimento, o que torna prioritária a cooperação internacional, em especial de tipo norte-sul, já que:

A lógica de formação de redes do novo sistema global permite integrar numa rede tudo o que é valioso e, ao mesmo tempo, desligar dela tudo o que não tem valor ou é desvalorizado, conforme os critérios dominantes nas redes globais de capital, informação e poder. Portanto, o mundo já não se divide em norte e sul, mas entre áreas e pessoas que estão ligadas a essas redes ou desligadas delas. Essa tendência levanta a questão fundamental de como difundir o dinamismo dos nodos meridionais das redes globais para o Sul como um todo (Castells, 2002, p. 401).

Ao pressupor que a transformação da informação e do conhecimento em elementos-chave da dinâmica econômica abriu uma janela de oportunidade inédita para o desenvolvimento de todos os países, o conceito de sociedade do conhecimento colocou na agenda política e de pesquisa o problema da inserção internacional dos países, apostando, com o pensamento liberal hegemônico na época, que a simples participação dos fluxos internacionais de conhecimento e tecnologia permitiria aos países antes chamados “subdesenvolvidos” superar, por si só, seu atraso histórico. Nessa chave, saiu de foco, como dito, não somente a questão dos limites estruturais ao desenvolvimento econômico da região como o problema das estratégias específicas de inserção internacional que tornariam esses países capazes de superar tais limites estruturais.

Dessa perspectiva, é interessante observar como o conceito de “sociedade do conhecimento” foi incorporado pelas Nações Unidas, que ajudou a projetar e a legitimar um conjunto de reformas que impactaram profundamente a América Latina durante os anos 1990. Segundo a ONU, a sociedade do conhecimento marcaria uma etapa qualitativamente nova no desenvolvimento sociotécnico, ao qual todos devem ter pleno acesso. Assim, o conceito de “sociedade do conhecimento” tal como desenvolvido e disseminado por esse órgão internacional assume também o caráter de um “modelo normativo” homogeneizante (cf. Bernal Meza, 2007, p. 29), que contém todas as regras necessárias aos países que pretendem garantir seu desenvolvimento: i) liberalização de fluxos (de capital, serviços, comunicação e conhecimentos); ii) desregulamentação de mercados; e iii) reformas institucionais visando a promoção da competitividade internacional como a redução do Estado (Becerra, 2003), o que ajudaria a garantir uma “unidade planetária” (Bernal Meza, 2007, p. 29). No contexto dos países latino-americanos, como dito, essa visão contribuiu para reforçar e legitimar as reformas econômicas que foram realizadas na região a partir do final dos anos 1980, com o objetivo de modernizar a região segundo modelos institucionais predominantes nos países desenvolvidos, nos moldes do já mencionado Consenso de Washington.

Do ponto de vista da política macroeconômica, como se sabe, o Consenso de Washington favoreceu uma visão que defendia que, no âmbito do comércio internacional, cada país deveria investir em bens que utilizassem mais intensamente os fatores produtivos disponíveis, ou seja, as suas vantagens comparativas estáticas. Assim, os planos de modernização produtiva da América Latina dos anos 1990 destacavam a necessidade de fortalecer as exportações (Batista, 1994) ao mesmo tempo em que abandonavam toda e qualquer forma de política industrial vista, na chave liberalizante, como protecionismo (Arbix, 2002). Consequentemente, na maioria dos países latino-americanos, a política econômica neoliberal que foi implementada colocou toda a ênfase na dimensão macroeconômica, prestando pouca atenção ao desenvolvimento da capacidade tecnológica da indústria local, contribuindo para debilitar ainda mais as capacidades técnico-produtivas da região. Os efeitos dessa visão foram ainda mais graves porque a América Latina não dispunha, na época, de uma estrutura produtiva com capacidade econômica e tecnológica

para absorver as mudanças tecnológicas e o aumento de produtividade que ocorria simultaneamente à abertura econômica (Mercado, 2005, p. 4). Assim, é possível dizer que os anos 1990 inauguraram uma tendência redução do setor industrial na composição do PIB latino-americano, seja em função do incremento do setor de serviços de baixa qualificação seja pelo fortalecimento do setor extrativista e agroexportador, ambos impulsionados pelo *boom* de *comodities* que marcou os anos 2000.

Da perspectiva da teoria da sociedade do conhecimento, esse descaso com a política industrial, em especial com a política de capacitação científico-tecnológica, não aparecia como um problema uma vez que, como dito, tratava-se de defender a simples participação nos fluxos internacionais de informação e conhecimento, que automaticamente garantiriam os benefícios da “nova economia”. A ideia de que a informação e o conhecimento seriam bens “não rivais e não excludentes” contribuía para reforçar essa visão liberal e pouco estratégica da inserção internacional. Desnecessário dizer que essa visão de que participação nos fluxos internacionais garantiria, por si só, a incorporação de novos conhecimentos e tecnologias se afinava, também, ao ideal de diminuição do papel do Estado como agente de política industrial e de desenvolvimento inerente ao consenso neoliberal.

Um exemplo claro dos efeitos políticos do predomínio dessa visão liberal pode ser observado, por exemplo, na posição do Brasil em relação ao TRIPS – *Trade Related Aspects of Intellectual Properties* – negociado e aprovado no âmbito do GATT, hoje OMC, no começo dos anos 1990. Depois de resistir, politicamente, às pressões pela adoção de padrões mais duros de proteção à propriedade intelectual orquestradas pelos Estados Unidos em negociações bilaterais, e de atuar no âmbito do GATT para que o TRIPS não entrasse na pauta da Rodada do Uruguai em âmbito internacional (Drahos, 1995; Tachinardi, 1993), o Brasil terminou por adotar, internamente, o discurso de que a inserção no novo paradigma de desenvolvimento da sociedade do conhecimento dependia da adoção do marco jurídico-institucional dos países desenvolvidos. Esse discurso, de que o país precisava passar por um processo interno de modernização para se inserir na assim chamada “sociedade do conhecimento” (Santos, 2003), levou o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso a adotar uma lei de propriedade intelectual mais rígida do que as exigências do próprio TRIPS e quase dez anos antes do prazo estabelecido pelo acordo, o que contribuiu para restringir as possibilidades do país de superar o seu atraso tecnológico (Negri, 2012; Carlotto, 2013). Esse movimento ocorreu, de certo modo, em toda a América Latina e Caribe, contribuindo, segundo Fabio Sunshine, para aumentar a “taxa de dependência” dos países da região (cf. Sunshine, 2005).

Mas do ponto de vista que interessa neste artigo, é importante notar que essa visão liberal e pouco estratégica do padrão de inserção na sociedade do conhecimento se refletiu, também, no padrão de cooperação internacional mantido pelos países latino-americanos, em especial o Brasil, durante os anos 1990. Segundo Amado Luiz Cervo, na sua pesquisa sobre a história da cooperação técnica internacional do Brasil entre os anos 1960 e 1990, a cooperação desenvolvida pelo país até 1980 produziu uma política efetiva de incorporação de conhecimento técnico e tecnológico voltado para o desenvolvimento (Cervo, 1994, p. 38). No entanto, esse modelo de “aproveitamento de oportunidades concretas colocadas ao alcance dos países em via de desenvolvimento” (Cervo, 1994, p. 38) começou a entrar em crise no começo dos anos 1990 justamente em função da política neoliberal que passou a ser implementada, colocando a ênfase da cooperação técnica tradicional – a chamada Cooperação Norte-Sul – cada vez mais na implementação de reformas de Estado voltadas à promoção da “boa governança”, ou seja, da eficiência do Estado com a adesão a práticas como privatizações, terceirizações e ênfase na gestão pública centrada em resultados, ou ainda na promoção da segurança, democracia e sustentabilidade como estratégias de

statebuilding (Chandler & Sisk, 2013).

Essa visão de que o conteúdo da cooperação internacional para o desenvolvimento nos seus moldes tradicionais, ou seja, no padrão norte-sul, passou a se concentrar progressivamente em temas político-sociais, em detrimento de projetos de cooperação científica de fato, também é observada por Carlos Milani, Bianca Suyama e Luara Lopes em recente relatório sobre políticas para a Cooperação Internacional. Segundo os autores:

[...] as estratégias e políticas de cooperação dos países do CAD [OCDE] são convergentes em torno de princípios construídos pela instituição, centrando-se em alguns temas que se repetem nos países estudados (como desenvolvimento sustentável, governança, democracia e segurança) (Milani, Suyama & Lopes, 2013, p. 41).

O sentido político e social dessa cooperação tradicional para o desenvolvimento focada na construção e reforma de estruturas de Estado torna-se ainda mais claro quando comparado às novas formas de cooperação para o desenvolvimento que emergiram a partir dos anos 2000, sobretudo entre os países que resolveram promover, ainda que de modo limitado, políticas em prol do desenvolvimento econômico. É nessa chave que devemos entender a prioridade dada, mais recentemente, à cooperação entre países do Sul, a chamada Cooperação Sul-Sul. Assim, enquanto os países do norte “tendem a priorizar temas sociais [...] os países do Sul também investem em infraestrutura, energia e *cooperação científica e tecnológica*” (Milani, Suyama e Lopes, 2013, p. 41, grifo nosso). Desse modo, como insistem os autores:

O foco mais recente da Cooperação Sul-Sul (CSS) recolocou a política no centro do debate, pois não se trata apenas de cooperação técnica entre países em desenvolvimento, mas também de *relações estratégicas*, de novas coalisões e quiçá um novo papel internacional aspirado por alguns países do sul (Milani, Suyama e Lopes, 2013, p. 3; grifo nosso).

É partindo dessa hipótese, de que as recentes mudanças na política de cooperação internacional do Brasil refletem a busca por um novo padrão – mais estratégico – de inserção no capitalismo global que propomos analisar a cooperação técnica entre Brasil e Venezuela na área agrícola, procurando mostrar como essa política de cooperação está para além da mera tentativa de inserção na sociedade do conhecimento nos moldes promovidos durante os anos 1990.

A cooperação técnica agrícola entre Brasil e Venezuela: da inserção liberal à inserção estratégica

A história da cooperação internacional é, como se sabe, inseparável das disputas por hegemonia que se travaram depois da Segunda Guerra Mundial entre os dois principais blocos de

poder. Durante a Guerra Fria (1945-1989), portanto, as superpotências mobilizaram amplamente a cooperação internacional para o desenvolvimento – também chamada Ajuda Oficial ao Desenvolvimento – como instrumento de projeção internacional. Enquanto os Estados Unidos defenderam o progresso social e econômico nos países pobres como forma de evitar a propagação do “comunismo”, a União Soviética apoiou o desenvolvimento com base no princípio de que as técnicas de planejamento parcial ou integral favoreciam a difusão do seu modelo *vis-à-vis* ao modelo norte-americano.

As primeiras ressalvas a esse modelo tradicional e verticalizado de cooperação internacional – também descritos como assimétricos e assistencialistas – aparecem de forma marcante na Conferência de Bandung, já em 1955. No entanto, foi sobretudo nos anos 1970 que a crítica a esse modelo de cooperação técnica ganhou força, impulsionando internacionalmente a agenda da Cooperação Sul-Sul. É nesse contexto, por exemplo, que surge a Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), bem como a agência especial voltada à Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), essa última no âmbito do PNUD e ambas em uma tentativa de responder às críticas emergentes. Uma das principais expressões desse processo de fortalecimento da agenda da cooperação sul-sul foi a realização, em 1978, da Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, que teve suas recomendações sintetizadas no chamado Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), que cunhou o termo “cooperação horizontal”, que passou a marcar o debate desde então (cf. Morosini, 2011; Saraiva, 2007).

No caso do Brasil especificamente, os anos 1970 marcam um esforço, por parte do país, para fortalecer a cooperação internacional de tipo sul-sul. Desse modo, entre 1972 e 1979, foram firmados pelo menos 15 acordos de cooperação-técnica com países da África e Oriente Médio⁴, entre os quais o Egito, o Iraque, o Kuwait e a Nigéria. No entanto, apesar desse esforço inicial, a Cooperação Sul-Sul não adquiriu relevância a ponto de alterar essencialmente a política de cooperação internacional do país, sobretudo porque a crise fiscal dos anos 1980 e a política neoliberal dos anos 1990 contribuíram para enfraquecer as iniciativas de cooperação técnica entre o Brasil e outros países em desenvolvimento, impedindo o fortalecimento interno dessa agenda de cooperação horizontal. Não por acaso, portanto, ao analisar a história da política de cooperação técnica internacional brasileira, Amado Cervo enfatiza que a criação da Associação Brasileira de Cooperação (ABC), centralizando a política de cooperação antes dividida entre a Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica da Secretaria Especial de Planificação da Presidência da República (SEPLAN) e a Divisão de Cooperação Técnica do Ministério das Relações Exteriores (MRE), ocorre justamente no momento em que os esforços de cooperação técnico-científica começam a entrar em declínio em função do projeto liberal de desmonte do Estado (cf. Cervo, 1994, p. 45).

Assim, até os anos 1990, os países doadores de cooperação eram, em geral, países altamente industrializados e desenvolvidos, com altos níveis de renda, enquanto os receptores eram, sobretudo, países de renda média ou baixa, que acabavam assumindo uma posição passiva na relação de cooperação, que ocorria no âmbito de relações fortemente verticalizadas – a assim chamada Cooperação Norte-Sul – e segundo padrões de interações muito assimétricos. Além disso, a desigualdade intrínseca entre os doadores e receptores de cooperação no modelo tradicional tornava ainda difícil ignorar o peso do colo-

4 Informações da Associação Brasileira de Cooperação, disponíveis em www.abc.gov.br

nialismo e do etnocentrismo nas interações entre esses países fortemente desiguais.

Foi em grande medida buscando romper com esse modelo tradicional de cooperação internacional, marcado por um caráter pouco especializado, assimétrico e assistencialista (Cervo, 1994, p. 39) que, a partir dos anos 2000, alguns países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil e da Venezuela, procuraram consolidar um novo padrão de cooperação internacional, marcado não só por um novo protagonismo, expresso no fato desses países se tornarem doadores do cooperação, como também pela ênfase em novos aspectos, em especial científico-tecnológicos, em áreas consideradas estratégicas para os países em questão.

A ênfase política na cooperação em ciência e tecnologia entre países de renda média a partir dos anos 2000 se justifica, do ponto de vista internacional, pela importância crescente dos processos de cooperação nas áreas técnica e científica em todas as regiões, como demonstram projetos de pesquisa como os desenvolvidos no âmbito da Organização Europeia para Pesquisa Nuclear, mais conhecida como CERN⁵. Mas, para além dessa tendência geral, também assume um papel relevante, no contexto específico da América Latina, a eleição de governos no geral críticos às políticas neoliberais a partir do final dos anos 1990, que possibilitou a elaboração de um novo paradigma de desenvolvimento, em que a cooperação internacional em áreas estratégicas assume um lugar central. Designado por alguns de neo-desenvolvimentista (Barbosa & Souza, 2010; Schutte, 2012) e por outros de logístico (Cervo, 2008), esse novo paradigma de desenvolvimento se baseia, sobretudo, em uma participação mais ativa do Estado em matéria de política industrial, científico-tecnológica e de comércio exterior, visando, ao menos do ponto de vista formal⁶, a busca de uma inclusão mais autônoma e estratégica desses países no contexto internacional.

Como parte desse processo de afirmação de uma nova política de desenvolvimento, o governo brasileiro, a partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, formalizou uma política industrial mais ativa, com foco em inovação tecnológica e inserção estratégica via comércio exterior. Assim, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) lançada em 2004 enfatizava a importância de se articular a política de desenvolvimento, capacitação tecnológica e integração regional. *O documento Diretrizes estratégicas de política industrial, tecnológica e de comércio exterior* que subsidia essa nova política já anunciava a importância dessa relação uma vez que a PITCE deveria “se articular com a nova política regional, contribuindo para uma maior integração nacional e para a redução das disparidades regionais entre estados e sub-regiões” (Brasil, 2003, p.3).

É nesse contexto que ganha importância, no plano político, as iniciativas diversas de integração produtiva entre países latino-americanos como apontam diversas estratégias conjuntas de desenvolvimento regional como o fortalecimento do Mercosul e da Unasul. No que concerne às relações bilaterais entre Brasil e Venezuela, esse novo paradigma incentivou uma forma de aproximação que não se baseasse apenas no comércio, reconhecendo, também, a importância de uma aproximação geopolítica visando melhorar o desenvolvimento produtivo entre os dois países.

Assim, como se sabe, as relações entre Brasil e Venezuela se tornaram mais fortes ao longo da

5 *Organisation Européenne pour la Recherche Nucléaire*, mais conhecida como CERN, nome do antigo Conselho Europeu para a Pesquisa Nuclear, *Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire*.

6 É importante notar que, nesse momento, estamos avaliando apenas o discurso inerente à emergência de um novo paradigma de desenvolvimento, o que explica o cuidado em diferenciar o aspecto formal e efetivo das políticas implementadas.

década de 2000, no bojo de uma aproximação comercial e política até que em 2005, os presidentes dos dois países assinaram a denominada “Aliança Estratégica”, e em 2007, assumiram a “diplomacia da solidariedade”, em que a cooperação internacional tornou-se uma ferramenta importante para, segundo o acordo, reduzir as assimetrias entre os dois países. Durante a Reunião Presidencial de 13 de dezembro de 2007, foram assinados nove acordos bilaterais, um programa e um protocolo de intenções sobre a cooperação agrícola, cooperação em saúde, cooperação industrial, petroquímica e energia hidrelétrica. Além disso, foi estabelecido um prazo de três meses para um novo encontro entre os presidentes.

Foi nesse sentido que a Venezuela, país fronteiriço e com intensas relações comerciais com o Brasil, afirmou-se como um aliado estratégico do país, tornando-se objeto de uma política especial de cooperação internacional. Como resultado disso, os então presidentes do Brasil e da Venezuela, Luiz Inácio Lula da Silva e Hugo Chávez, que até 2005 mantinham acordos apenas em temas tradicionais de comércio, passaram a priorizar novos aspectos como a cooperação em educação, sistema bancário, combate à fome e à pobreza e, o que nos interessa particularmente, desenvolvimento tecnológico. A complexidade da cooperação internacional nesses temas implicou a mobilização de novos atores, levando diversos órgãos públicos brasileiros como a Caixa Econômica Federal, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agrícola a utilizarem a sua experiência em ações de cooperação para se engajar na nova política de cooperação e integração desenhada pelo governo brasileiro.

No caso específico da relação Brasil-Venezuela, essa tendência, somada à periodicidade dos encontros entre os presidentes, tornou possível a assinatura de acordos entre ministérios e outros institutos e órgãos públicos brasileiros que não apenas a presidência da República e o Ministério das Relações Exteriores. É o caso particular da cooperação no campo agrícola, no qual Brasil e Venezuela, por meio de suas agências específicas, firmaram uma série de acordos importantes, em especial o Acordo sobre o Projeto de Cooperação Técnica para o Fortalecimento Agrícola na República Bolivariana da Venezuela, assinado entre a Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias) e a INIA (Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas) no mesmo dia em que os presidentes dos dois países assinaram o acordo geral de cooperação agrícola entre os países.

O acordo assegurava que a Embrapa daria continuidade a projetos já em andamento nas áreas de produtos cítricos, café e mandioca, além de buscar a identificação de novas áreas de cooperação agrícola, como o desenvolvimento de uma cadeia produtiva relacionada à criação pecuária bovina, caprina, suína e de aves. Além disso, a experiência e a base tecnológica da Embrapa foram colocadas à disposição da Venezuela para a organização do seu plano nacional de sementes (Comunicado Conjunto, 26/03/2008). Para a execução dos projetos de cooperação industrial e agrícola a Venezuela dispôs de US\$ 100 milhões que seriam administrados pela Embrapa e ABDI. No bojo desse processo, em março de 2008, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)⁷ e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial

7 A Embrapa foi criada em 1973, no contexto político da ditadura militar brasileira, em um período marcado, do ponto de vista do desenvolvimento, por um modelo descrito pela literatura como “desenvolvimento associado”. Quer dizer que nesse momento se acentua um processo de expansão capitalista marcado por uma inserção internacional dependente no sistema internacional. O modelo não supunha, portanto, uma estratégia de autonomia efetiva em relação ao centro do sistema mundial ou mesmo qualquer alternativa ao processo de industrialização baseado na superexploração de mão de obra abundante e pouco qualificada.

(ABDI) abriram escritórios em Caracas, estabelecendo programas de cooperação agrícola e industrial.

A participação da ABDI no convênio entre a Embrapa e a INIA já indica a cooperação entre Brasil e Venezuela em matéria agrícola está diretamente relacionada à reestruturação da política industrial e tecnológica brasileira desde 2003 e ao papel que os governos dos dois países assumiram no processo de integração econômica da região. O Brasil, embora tenha organizado o seu desenvolvimento com base em recursos naturais nas últimas décadas, conseguiu agregar tecnologia à produção primária, sobretudo através da atuação da Embrapa. No entanto, a política de desenvolvimento industrial desenhada pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva – a assim chamada Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, PITCE – pretendia ir além do “adicionar tecnologia” à produção agrícola, tornando o Brasil exportador de tecnologia para produção agrícola.

Nesse sentido, ao considerar a política de cooperação da Embrapa na Venezuela é preciso olhar, necessariamente, para duas dimensões: a dimensão política e a dimensão técnico-científica. A dimensão política refere-se ao fato que se trata de um modelo de política pública entre países que buscam maior integração na sociedade do conhecimento. A dimensão técnico-científica refere-se ao fato de que essa cooperação envolve diretamente a difusão e apropriação do conhecimento e tecnologia.

A Embrapa surgiu, no contexto da ditadura militar, como uma instituição pública de pesquisa vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil. O objetivo, na época, era o desenvolvimento de tecnologias, conhecimentos e informações técnicas e científicas sobre a agricultura e pecuária no Brasil. No entanto, embora tenha havido grandes investimentos em ciência e tecnologia, a regra geral das décadas de 1960, 1970 e 1980 foi a baixa capacidade das empresas nacionais, cuja modernização dependia de tecnologia importada.

Atualmente, a Embrapa tem uma estrutura organizacional composta por Unidades de Investigação Serviço de Unidades e Unidades Central, com 9.248 funcionários, dos quais 2.215 são pesquisadores. Suas unidades (de pesquisa) estão agora em quase todos os estados brasileiros e sua investigação é de âmbito nacional. Está sob sua direção o Sistema Nacional de Pesquisa Agrícola-SNPA, constituído por instituições públicas federais, universidades estaduais, empresas e fundações privadas, de forma colaborativa e com o objetivo de organizar a pesquisa sobre o tema.

Em termos de cooperação internacional, a Embrapa mantém 78 acordos bilaterais de cooperação técnica com mais de 56 países e 89 instituições e acordos multilaterais com 20 organizações internacionais. Mantém laboratórios virtuais no exterior (Labex) para desenvolver pesquisas nos Estados Unidos, França, Inglaterra, Holanda e Coreia do Sul. A partir dos anos 2000, abre escritórios em Gana, Panamá e, o caso que interessa para este artigo, a Venezuela.

Assim, se é verdade que, de um ponto de vista geral, o elemento dinâmico do capitalismo brasileiro reside mais em explorar as vantagens do baixo custo de mão de obra do que na necessidade de processos endógenos de geração de novas tecnologias e produtos e aplicação de tecnologia da ciência à produção (Carlotto, 2013), isso não é verdade no caso da agricultura. Na agricultura, a investigação científica, feita quase que exclusivamente pela Embrapa, mostra-se realmente importante. É essa especificidade que faz da cooperação científico-técnica em matéria agrícola entre Brasil e Venezuela um caso particularmente interessante.

Se por um lado, os Labex, quando foram criados, tinham por objetivo buscar tecnologia agrícola entre os países desenvolvidos, a partir do governo Lula, essa política muda radicalmente. A ação no exterior da Embrapa deixa de ser meramente reativa e passa a ser propositiva, escolhendo, principalmente

países cultural e economicamente mais próximos, para vender ou doar⁸ a tecnologia de produção criada no Brasil, de maneira estrategicamente articulada à nossa política externa.

Assim, conforme argumenta Elias de Freitas, responsável pelo escritório da Embrapa em Caracas até 2012:

O projeto para a criação de um escritório da Embrapa na América Latina existe já há muitos anos e a ideia inicial era abrir o escritório no Panamá. Fizemos estudos sobre a importância e necessidade desse escritório. Quando apresentamos a proposta ao presidente Lula, ele gostou muito. Apenas riscou o nome Panamá e escreveu Venezuela (Entrevista concedida em 16 de abril de 2012).

O escritório da Embrapa em Caracas foi responsável por dois grandes projetos de importância para a Venezuela. O primeiro, “Projeto Agrário Integral Socialista José Inácio de Abreu e Lima”, localizado no município de El Tigre, estado de Anzoátegui, se destina à produção de alimentos e à formação técnica de profissionais para atuação no setor agrícola. O segundo, trata da colaboração da Embrapa para a criação de um “banco de sementes”, de acordo com o Plano Nacional de Sementes do Serviço Nacional de Semente (SENASEM) ligado ao INIA na Venezuela.

A cooperação entre a Embrapa e a Venezuela não tem nenhuma condicionalidade e usa tecnologias adaptadas que respeitam o uso local, em temas abandonados pelos doadores tradicionais, como é o caso do desenvolvimento agrícola e rural. A Venezuela é um país altamente dependente do petróleo. Nos últimos anos, mais de 90% das exportações se restringiram a esse único produto. Pode-se dizer, portanto, que a Venezuela exporta petróleo e importa o resto, tornando a segurança alimentar especialmente relevante. O petróleo também foi o responsável histórico por tornar a Venezuela, desde a década de 1940, o país mais urbano da América do Sul. Assim, ao longo de sua história, houve um déficit de mão de obra agrícola, o que torna o tema da formação técnica igualmente importante.

A cooperação entre Brasil e Venezuela não é uma cooperação entre um país grande e um pequeno. Pelo contrário, a Venezuela é um dos países que mais coopera no mundo, assumindo um papel importante como doadora de cooperação. Segundo o Reality of Aid Project de 2010, estima-se que a Venezuela tenha mobilizado algo entre 1,1 e 2,5 bilhões de dólares em 2008, que corresponde a aproximadamente 0,71 a 1,52% do PIB do país. Valor muito superior ao mobilizado pela Rússia, por exemplo, que, no mesmo ano, atingiu, segundo o mesmo relatório o valor de U\$ 800 milhões. Em termos de porcentagem do PIB, só se compara com a Arábia Saudita, que aporta 1,5% do PIB à ajuda ao desenvolvimento sul-sul. O aporte venezuelano corresponde a 18% do total aportado por todos os países à cooperação sul-sul. Apesar de sempre ter destinado uma porcentagem alta de seu PIB para a cooperação, principalmente para o Caribe, esse valor aumentou muito durante o governo Hugo Chávez. Isso porque a Venezuela, assim como o Brasil na década de 2000, assumiu importante papel no sistema internacional. Com a chegada

8 A doação de tecnologia agrícola feita pelo Brasil, se em um primeiro momento pode parecer uma via de mão única, esse argumento é facilmente refutado, uma vez que o apoio agrícola, como ocorre em outras áreas e é praticado por muitos países, pode facilitar as condições para futuras vendas de equipamentos e prestações de serviços por utilizar tecnologia brasileira

de Chávez ao poder, a política externa se transforma em importante instrumento da política nacional e a legitimidade do mandatário também passou a depender de sua legitimidade perante os vizinhos. Portanto, o projeto de El Tigre, além de sua contribuição interna à Venezuela, ele tem uma característica de aproximar os países em um tema importante para ambos no cenário internacional.

O projeto de transferência de tecnologia para o Banco de Sementes é igualmente importante para ambos os países. Do ponto de vista venezuelano, a cooperação agrícola tem por objetivo “*garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de Venezuela, con un énfasis en la producción familiar de alto valor agregado*”, temas caros ao desenvolvimento do país. A experiência e a base tecnológica da Embrapa foram postas à disposição da Venezuela para a organização do Plano Nacional de Sementes, que consiste na produção, armazenamento e processamento de sementes de soja, milho, feijão e hortaliças (Comunicado Conjunto, 26/03/2008).

Do ponto de vista do desenvolvimento, há uma clara distinção entre produzir soja e produzir feijão. A soja, produto cujos estudos estão mais bem desenvolvidos na Embrapa e que a empresa dedicou grande parte do seu tempo e capital gera uma cadeia produtiva *up stream* e *down stream*, que pode desencadear um aprimoramento de todo o setor, inclusive do ponto de vista industrial. Outra importante consequência é a possibilidade de existência de uma verdadeira integração produtiva com o Brasil. Isso é diferente de produzir feijão, já que este não envolve outros setores e não é processado, ou agregado de valor, mas serve para o consumo final.

A questão que se coloca, portanto, diz respeito a que tipo de semente é produzida e quem se apropria do produto. Ou seja, para que serve esse projeto, do ponto de vista do desenvolvimento do país e da sua segurança alimentar.

Como exposto anteriormente, a Venezuela é uma economia rentista. Isso quer dizer que seus recursos vêm, principalmente da renda do petróleo e o Estado, no caso venezuelano, é o principal beneficiário e tem o protagonismo na distribuição da renda. De maneira geral, em uma economia rentista, a riqueza não tem relação com o trabalho, o aumento da renda não tem a ver com o aumento da produtividade e o crescimento do consumo não tem relação com o aumento da produção interna. Assim, o crescimento do PIB, os gastos governamentais, o salário e as importações não dependem da dinâmica da relação entre capital e trabalho, mas do preço internacional do petróleo. O rentismo tem, portanto, como consequência, o aumento da dependência em relação ao produto exportado (no caso o petróleo), o aumento da desigualdade estrutural da sociedade e o aumento da dependência em relação ao Estado. Por isso, a segurança alimentar do país é tema central do seu desenvolvimento. A Venezuela conta, por isso, com um importante marco institucional, do qual destacam-se duas leis.

A primeira delas é a lei de terras de 2005 que regula “*el uso de todas las tierras, públicos y privados, con vocación de agricultura uso agrícola*”. O passo importante da lei é a explícita proibição do latifúndio, claramente definido como “*extensión de tierras que supere el promedio de ocupación de la región o no alcance un rendimiento idóneo del ochenta por ciento (80%)*”, e a subcontratação de trabalho no campo.

Se é verdade que a produção de soja da cooperação com o Brasil é feita nos moldes da Embrapa, de grandes propriedades, uma vez que, segundo a Embrapa “*a soja só é rentável se produzida em larga escala*”, a solução encontrada na Venezuela foi a grande propriedade pública, o que evita o problema do latifúndio. Segundo o representante da Embrapa na Venezuela, “*(...) no seu projeto inicial, a Embrapa garantiu ao governo venezuelano 50 mil empregos*” (Entrevista concedida em 16 de abril de 2012).

Outra lei importante é a Lei de Sementes aprovada pelo Congresso Venezuelano em 14 de outubro de 2014. Desde o Plan Nacional de Semillas de abril de 2005 a Venezuela é contra o uso de sementes transgênicas. Em outubro do ano passado a semente transgênica é proibida por lei. A lei inova também ao defender que as sementes são “antipatente”, em seu preâmbulo.

A esse arcabouço institucional venezuelano pode ser acrescido o fato de a Venezuela ter inovado no tema da cooperação técnica, ao assinar com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra do Brasil (MST), acordos para formação técnica. Foi assinado, por exemplo, acordo para a criação do Instituto Agroecológico Latino-americano “Paulo Freire” (IALA), responsável pela formação técnica e política de trabalhadores do campo, outra inovação institucional importante, que reforça a ideia de que se trata de uma política de cooperação nova e de caráter estratégico.

Conclusão

O objetivo do presente artigo era partir de uma crítica do paradigma da “sociedade do conhecimento” como um novo estágio de desenvolvimento que se abre de modo relativamente homogêneo a todos os países que se disponham a integrar os fluxos internacionais de bens, serviços e informações, bem como ao padrão de inserção cooperação internacional que esse modelo projeto para entender o significado da inflexão que marcou as políticas de inserção, integração e cooperação internacional do Brasil nos anos 2000.

O objetivo era mostrar como a política de cooperação em matéria agrícola entre Brasil e Venezuela pode ser compreendida como um exemplo desse novo padrão de desenvolvimento, inserção e cooperação internacional em que o desenvolvimento de capacidade científica e tecnológica assume um lugar decisivo na estratégia de integração produtiva regional.

A partir dessa caracterização geral, uma série de desafios se abre para os pesquisadores que pretendem compreender os novos padrões de cooperação internacional, em especial no âmbito científico-técnico, entre países de renda média, também chamados países do sul. O principal desafio é explorar, justamente, a efetividade das novas políticas de cooperação estabelecidas em termos da promoção de novos padrões de inserção e desenvolvimento. Em que medida essas novas formas de cooperação – das quais a cooperação em matéria agrícola entre Brasil e Venezuela é um caso marcante – resultaram efetivamente em capacitação técnico-científica para os países envolvidos? Até que ponto essa cooperação tem capacidade para induzir processos de integração regional em âmbito produtivo? Quais são os principais obstáculos para a efetividade dessa política? Quais atores poderiam ser mobilizados para superar esses obstáculos? São algumas das perguntas que esforços futuros de pesquisa precisam responder.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRUCKMANN, Monica. **Ou inventamos ou erramos: a nova conjuntura latino-americana e o pensamento crítico.** Dissertação de doutorado, UFF, 2011.
- ARBIX, Glauco. **Da liberalização ceda dos anos 90 à construção estratégica do desenvolvimento.** Tempo Social, v. 14, n.1, 2002.

- BARBOSA, Rubens. **O Brasil fora das cadeias globais**. O Estado de São Paulo, 26 de fevereiro de 2013.
- BARBOSA, Nelson & SOUZA, José Antônio Pereira. **A inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda**. In: Garcia, Marco Aurélio e Sader, Emir (Org) **Brasil entre o Passado e o Futuro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo/Boitempo, 2010.
- BECERRA, Martin. **Sociedad de la información. Proyecto, convergencia, divergencia**. Buenos Aires, Grupo Norma, 2003.
- BERNAL MEZA, R. **América Latina e a sociedade da informação**. Revista Política Externa. v. 15, n. 4, p. 23-42. São Paulo, Paz e Terra, USP e IEEI, 2007.
- BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2003. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br>
- CARLOTTO, Maria Caraméz. **Veredas da mudança na ciência brasileira: discurso, institucionalização e práticas no cenário contemporâneo**. São Paulo: Editora 34/ Scientiae Studia, 2013.
- CASTELLS, Manoel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- _____. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- _____. **Fim do milênio**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- _____. **O novo paradigma do desenvolvimento e suas instituições**. In: Castro, A. C. (Org.). **Desenvolvimento em debate**. p. 397-416. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.
- _____. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.
- CEPAL. **Los Caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y Caribe**. Santiago, Chile: UN-CEPAL, LC/G. 2195, Documento de Bavaro, Punta Cana, Rep. Dominicana, 2003.
- CERVO, Amado Luiz. **Socializando o desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 37, n. 1, p. 37-63, 1994.
- _____. **Inserção Internacional: conceitos básicos**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2008
- CHANDLER, David & SISK, Thimoty (org). **Routledge Handbook of International Statebuilding**. Londres: Routledge, 2013.
- CHESNAIS, François. **“The French national system of innovation”**. In: NELSON, Richard. (Org). **National Innovation Systems: a comparative analysis**. Oxford: Oxford University Press, 1993.
- COMUNICADO CONJUNTO. MRE, **Comunicado Conjunto Visita do Presidente Hugo Chávez Frías ao Brasil**, em 26/03/2008. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/americ...>
- CORIAT, Benjamin. **“O novo regime de propriedade intelectual e sua dimensão imperialista: implicações para as relações norte/sul”**. In: Castro, A. C. (Org.). **Desenvolvimento em debate**, p. 375-396. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.
- DRAHOS, Peter. **Global property rights in information: the history of TRIPS at the GATT**. Prometheus, v. 13, n. 1, p. 6-19, 1995.
- FREITAS, Elias. **Entrevista sobre a presença da Embrapa em Caracas**. Caracas, depoimento de 16 de abril de 2012. Caracas. Entrevista concedida a Verena Hitner.
- GODIN, Benoît. **The new economy: what the concept owes to the OECD**. Research Policy, v. 33, p. 679-690, 2004.
- MERCADO, Alexis. **La estructura productiva de América Latina: convergencia hacia la sociedad del**

- conocimiento.** Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, v.11, n.1 p. 209-242, 2005.
- MILANI, Carlos; SUYAMA, Bianca & LOPES, Luara. **Políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento no norte e no sul: que lições e desafios para o Brasil?** São Paulo: Fundação Friedrich Erbert Stiftung, 2013.
- MOROSINI, Marília Costa. **Internacionalização na produção de conhecimento em IES brasileiras: cooperação internacional tradicional e cooperação internacional horizontal.** Educação em revista, v. 27, n.1, p. 93-112, 2011.
- MOULIER-BOUTANG, Yann. **Richesse, propriété, liberté et revenu dans le “capitalism cognitif”.** Multitudes, n. 5, p. 17-36, 2001.
- _____. **Le Sud, la propriété intellectuelle et le nouveau capitalism émergeant.** Multitudes Web, n. 12, on-line, 2005. Disponível em: <<http://multitudes.samizdat.net/Le-Sud-la-propriete-intellectuelle>>. Acesso em: 12 mar. 2013.
- _____. **Droits de propriété intellectuelle, terra nullius et capitalisme cognitif.** Multitudes, n. 41, p. 66-72, 2010.
- NEGRI, Fernanda de. **Elementos para uma análise da baixa inovatividade brasileira e o papel das políticas públicas.** Revista USP, v. 93, p. 81-100, 2012.
- NELSON, Richard. (Org). **National Innovation Systems: a comparative analysis.** Oxford: Oxford University Press, 1993.
- PÉREZ, Carlota. **Revoluciones Tecnológicas y Capital Financiero. La dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza.** Cidade do México: Siglo XXI, 2004.
- SANTOS, Laymert. **Politizar as novas tecnologias: o impacto sócio-técnico da informação digital e genética.** São Paulo: Editora 34, 2003.
- SARAIVA, Miriam Gomes. **As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira 1993 a 2007.** Revista Brasileira de Política Internacional, v. 50, n. 2, p. 42-59, 2007.
- SCHUTTE, Giorgio (2012) **Neodesenvolvimentismo e a busca de uma nova inserção internacional.** Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v. 1, n.2, 2012
- SHARIF, Naubahar. **Emergence and development of the national innovation systems concept.** Research Policy, v. 35, p. 745-766, 2006.
- SUNSHINE, Fabio. **Elderecho de propiedad intelectual internacional.** Cuadernos Nuestra América, v. 23, p. 35-36, 2005.
- TACHINARDI, Maria Helena. **A guerra das patentes. O conflito Brasil X EUA sobre propriedade intelectual.** Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1993.
- THEIS, Ivo Marcos. **A sociedade do conhecimento realmente existente da perspectiva do desenvolvimento desigual.** URBE Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 5, n. 1, p. 133-148, 2013.
- THE REALITY OF AID. **Reality of aid 2010 report: aid and development effectiveness, towards human rights, social justice and democracy.** Quezon City. ROA. 2011. Disponível em http://www.realityofaid.org/roa_report/aid-and-development-effectiveness-towards-human-rights-social-justice-and-democracy/
- VENEZUELA. **Plan Nacional de Semillas.** INIA. 2005. Disponível em http://esat.inia.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=67:plan-nacional-de-semillas&catid=36:cat-proyectos&Itemid=70