



# Sul Global

Revista do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ

Ano 1 · Nº 2 · 2020

Nesta edição:  
ESPECIAL  
**FoMerco**





<b>U</b>	<b>F</b>	<b>R</b>	<b>J</b>
<b>faz</b>	<b>1</b>	<b>00</b>	<b>00</b>
<b>A</b>	<b>N</b>	<b>O</b>	<b>S</b>

1920 | 2020



# Sul Global

Revista do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ

Ano 1 · Nº 2 · 2020



1920 | 2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Nesta edição:  
ESPECIAL  
**FoMerco**





*Sul Global* é uma publicação quadrimestral do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID/UFRJ) dedicada aos estudos acadêmicos relevantes e originais em Relações Internacionais, Estudos de Defesa e Ciência Política prioritariamente, mas aberta a todos os temas e áreas com implicações políticas, sociais, culturais, econômicas e estratégicas para o Sul Global

© 2020 Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ

#### **Editor-chefe**

Leonardo Valente  
(IRID/UFRJ)

#### **Editores Associados**

Daniel Pineu (University of Amsterdam)  
Flavia Guerra (IRID/UFRJ)  
Marcelo Gullo (Universidad Nacional de Lanús)  
Sandra Becker (IRID/UFRJ)

#### **Conselho Editorial**

Alonso Gurmendi (Universidad del Pacífico, Peru)  
Andrea Hoffmann (IRI-PUC-Rio, Brasil)  
Boris Martinov (MGIMO University, Rússia)  
Carlos Eduardo Martins (IRID/UFRJ, Brasil)  
Celso Amorim (MRE/Brasil)  
Daniel Aragão (UFBA, Brasil)  
Eduardo Serra (IRID/UFRJ, Brasil)  
Fernando Brancoli (IRID/UFRJ)  
Filipe Reis Melo (UFPB, Brasil)  
Flavio Combat (IRID/UFRJ)  
Gilberto Oliveira (IRID/UFRJ)  
Javier Calderón Castillo (Universidad de Buenos Aires)  
João Nunes (University of York, Reino Unido)  
João Paulo Viana (UFRO, Brasil)  
Jorge Eliécer Puentes (Universidad José Caldas, Colômbia)  
Larissa Rosevics (IRID/UFRJ)  
Leonardo Tonus (Sorbonne, França)  
Luis Manuel Rebelo Fernandes (PUC-Rio)  
Mauricio Metri (IRID/UFRJ)  
Mônica Leite Lessa (UERJ, Brasil)  
Paul Amar (UC Santa Bárbara, Estados Unidos)  
Renata Peixoto (UNILA, Brasil)  
Vitor Mario Iorio (IRID/UFRJ)  
Williams Gonçalves (UERJ, Brasil)

#### **Capa**

Fabrcio Carvalho

#### **Projeto gráfico e editorial**

Leonardo Valente

#### **Editora convidada desta edição**

Mônica Leite Lessa

#### **Assistente Editorial desta edição**

Tatiana Teixeira

#### **Estagiários**

Leandro Laranjeiras, Mariana Campos e Vinicius Mandarinó

#### **Ficha catalográfica**

Sul Global. Vol 01, N 2 Set/Dez. 2020 – Rio de Janeiro  
Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ

Quadrimestral

1- Relações Internacionais 2- Política Internacional  
3- Política Comparada 4- Sul Global 5- Política Externa 6- Direito Internacional

ISSN: 2675-3847

#### **Correspondências**

Revista Sul Global – Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ. Campus da Praia Vermelha, Avenida Pasteur 250, fundos, Urca, Rio de Janeiro-RJ. CEP: 22.290-902.  
Secretários: Jefferson Santos e Isabela Santiago  
Telefone: 55 21 3938-5218.  
E-mail: [sulglobal@irid.ufrj.br](mailto:sulglobal@irid.ufrj.br)

# Nesta edição

- 6** **EDITORIAL**  
**Uma edição com ênfase nos estudos da integração latino-americana**  
Leonardo Valente
- 7** **EDITORIAL** **FoMerco**  
**Os desafios da integração regional em meio a uma pandemia e à crise do multilateralismo**  
Mônica Leite Lessa
- 8** **OPINIÃO E ANÁLISE** **FoMerco**  
**A integração da América do Sul e a ordem mundial Pós-Covid 19**  
Celso Amorim
- 12** **OPINIÃO E ANÁLISE** **FoMerco**  
**Reflexões sobre a nova ordem internacional pós-pandemia**  
Williams Gonçalves
- 31** **ARTIGO** **FoMerco**  
**A imagem ambiental do Brasil no governo Bolsonaro: análise de uma percepção latino-americana**  
Filipe Reis Melo, Silvia Garcia Nogueira e Amanda Caroline Galdino
- 64** **ARTIGO** **FoMerco**  
**Mercosul e dependência: política externa e interesses de classe no Brasil e na Argentina**  
Flavia Guerra Cavalcanti e Leonardo Granato
- 97** **ARTIGO** **FoMerco**  
**Brazilian cultural policies during the governments of Lula da Silva and Dilma Rousseff: domestic decentralization and supranational regionalization**  
Antonio Albino Canelas Rubim e Sophia Cardoso Rocha



- 127** **ARTIGO** **FoMerco**  
**Ecos do Mercosul Cultural: políticas, ideias e práticas (2003-2015)**  
Ana Wortman e Mônica Leite Lessa
- 153** **ARTIGO**  
**CELAC y el Grupo de Puebla: ¿Se retoma la integración latinoamericana y caribeña?**  
Gisele Ricobom e Felix Pablo Friggeri
- 172** **ARTIGO**  
**O novo banco do BRICS: uma análise dos seus objetivos e inovações e a ênfase no financiamento de energias renováveis**  
Patrícia Nasser de Carvalho, Roberta Rodrigues Marques da Silva e Bruno Gonçalves Dias

## Uma edição com ênfase nos estudos da integração latino-americana

**Leonardo Valente**

Editor-Chefe da Sul Global e diretor do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ

Refletir conceitualmente sobre a integração latino-americana e sua inserção no mundo é tarefa fundamental para quem pensa as relações internacionais e os estudos estratégicos a partir da região. E é com orgulho que a segunda edição da *Sul Global*, dedicada ao tema, abriga em sua maior parte a Edição Especial FoMerco (Fórum Universitário Mercosul). Uma das associações epistêmicas mais importantes na reflexão e na produção de conhecimento sobre os processos de integração regional, o FoMerco reúne em seu corpo social pesquisadores e especialistas de universidades de todo o Cone Sul e de outras regiões, e recebe centenas de trabalhos para seus congressos internacionais realizados a cada dois anos. Os artigos publicados no dossiê, que passaram por rigorosas avaliações cega por pares, refletem o que se tem de mais sofisticado na produção intelectual sobre o Mercosul em particular e sobre os processos de integração da região de forma mais ampla. Abordagens marcadas pelo rigor analítico e bibliográfico e pela necessária interdisciplinaridade e diversidade de enfoques e metodologias. Um material de grande relevância e que, sem dúvida,

servirá de referência para os estudos sobre o tema.

Em convergência com o Dossiê FoMerco, esta edição também apresenta artigos sobre a integração latino-americana a partir da CELAC, e sobre o Banco dos BRICS, outro importante fomentador dos processos de integração regional e das inter-relações entre o Sul Global, especialmente por meio de financiamentos para áreas estratégicas como as energias renováveis. Além dos artigos, a seção Opinião e Análise, com textos de Celso Amorim e Williams Gonçalves, contribui com material analítico e reflexivo de extrema relevância para se pensar os enormes impactos da pandemia da Covid-19 nos processos regionais de integração, no ordenamento internacional e na arquitetura do poder entre as nações. Uma segunda e histórica edição de uma revista plural, voltada para a produção científica e reflexiva sobre o Sul Global, região que demanda cada vez mais por conhecer a si própria e seu papel no mundo.

ESPECIAL  
**FoMerco**

## Os desafios da integração regional em meio a uma pandemia e à crise do multilateralismo

**Mônica Leite Lessa**

Presidente do FoMerco (Fórum Universitário Mercosul), professora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Editora convidada do Dossiê Especial FoMerco.

No momento em que o mundo enfrenta uma pandemia que já dizimou mais de 970 mil vidas, e atravessa uma recessão econômica mundial (5,2% de contração) já batizada pelo Fundo Monetário Internacional de ‘O Grande Confinamento’, Antonio Guterres, atual secretário-geral da Organização das Nações Unidas, faz uma declaração tonitruante ao inaugurar as comemorações dos 75 anos da organização: ‘o mundo tem muitos desafios multilaterais e um déficit de soluções multilaterais’. Essa entrada *en force* sobre a atual crise do multilateralismo é também seguida de uma análise/apelo: ‘Ninguém quer um governo mundial, mas temos que trabalhar em conjunto para melhorar a governança mundial.’

Ninguém, com sensatez, vai discordar de Guterres. No mundo globalizado, sem entrarmos na discussão conceitual, reconhecemos a existência de problemas globais. A começar pela pandemia Covid-19. Porém, o tema da crise do multilateralismo remete diretamente às demandas das grandes potências, suas rivalidades e disputas na manutenção de seus interesses e vantagens. Em verdade, o multilateralismo tem se revelado um desafio para a manutenção

da posição hegemônica dos Estados Unidos desde o fim da URSS (1991) e da entrada da China na Organização Mundial do Comércio (2001). Face à agenda política e econômica da China, e sua consequente projeção no sistema mundial, corresponder às novas demandas no mundo supõe uma concepção mais ampla de multilateralismo, que não obstaculize o interesse nacional norte-americano - como assinala o slogan *America First*.

Nesse quadro, os processos de integração regional passam a ser considerados “obsoletos”, “incapazes” de acompanhar as transformações desejadas de uma concepção ampliada de multilateralismo. O processo da saída da Inglaterra da União Européia sendo modular para essa interpretação.

Nesse sentido, a correlação entre os avanços e aprofundamentos dos processos de integração regional e a crise do multilateralismo tem sido objeto de estudo de diversos pesquisadores que, em suas análises, reconhecem essa correlação para explicar os questionamentos sobre o modelo vigente do Mercosul.

Às vésperas de completar três décadas de existência, em março próximo, o Mercosul tem sido mais fortemente atingido pelos reflexos que

os “ventos do Norte” sopram sobre aqueles que apostam na volta do “regionalismo aberto” ou “livre cambista” do Bloco como saída para as crises econômicas, ou de crescimento, que atingiram a região nos últimos 5 anos.

Mas, o Mercosul é mais do que uma ‘união aduaneira incompleta’ ou ‘um mandato da geografia’, como destacou o presidente Alberto Fernandez. Ele faz parte de um ideal de integração regional da América Latina, que faz parte de ‘uma categoria presente no imaginário de superação da colonialidade preservada ao longo dos séculos, sob a perspectiva eurocêntrica da modernidade que se instalou no continente’, como refletiu Aníbal Quijano.

Este *Especial FoMerco* conta com quatro artigos e dois textos de análise sobre diferentes temas relevantes para o Mercosul, entre eles a reflexão do embaixador Celso Amorim sobre o sentido e o futuro da integração regional. Muito apropriadamente, ele destaca a importância do Bloco nos lembrando que o principal já está feito: “a paz e o fortalecimento da região no cenário global.”

Por fim, e para marcar os 70 de existência da Cepal, neste ano, gostaria de registrar, para os nossos jovens alunos, que o “célebre”

conceito “centro-periferia”, formulado pelo primeiro diretor da Cepal, o economista argentino Raul Prebisch, para definir a posição da América Latina na estrutura econômica global, continua válido para entendermos o sentido, e os desafios, da nossa integração regional.



## A integração da América do Sul e a Ordem Mundial pós-Covid-19

**Celso Amorim**

Ministro das Relações Exteriores do Brasil nos governos Itamar Franco e Luís Inácio Lula da Silva, e ministro da Defesa do Brasil no governo Dilma Rousseff

A integração da América do Sul tem uma dinâmica que corresponde, em parte, à evolução interna dos países, mas, em parte também, à maneira como a região se insere no mundo, tanto do ponto de vista político quanto econômico. Aliás, é sempre necessário frisar que, mesmo sob o ângulo doméstico, a motivação política tem sido de grande importância. Quando Sarney e Alfonsín embarcaram em um projeto de crescente associação entre as duas maiores economias da região, eles tinham em vista a consolidação da democracia em seus respectivos países, depois de longos períodos de ditadura militar. Ambos tinham a clara consciência de que isso só era possível em um clima de paz entre ambos. Por isso, naqueles anos pioneiros, entendimentos sobre energia nuclear, que culminaram na criação da ABACC [1], já nos governos Collor e Menem, foram tão importantes quanto os acordos de comércio, que têm como marcos o Tratado de Assunção (1991) e o Protocolo de Ouro Preto (este último já no governo Itamar - 1994).

Este fato é constantemente esquecido quando “especialistas” se dedicam a avaliar os resultados do Mercosul. Da

mesma forma, quando, já no governo Lula, se impulsionaram as negociações comerciais entre o Mercosul e a Comunidade Andina, que desembocaram em “verdadeira área de livre comércio da América do Sul” (para usar as palavras da então chanceler colombiana, Carolina Barco) [2], a paz e o fortalecimento da região no cenário global sempre estiveram presentes no espírito de todos que estivemos diretamente envolvidos no processo. Não à toa, esses esforços de integração econômica coincidem no tempo com o lançamento de iniciativas em que a América do Sul como um todo estava envolvida, nomeadamente as cúpulas com países árabes (ASPA) e com países africanos (ASA). Por questões, insuscetíveis de serem abordadas em detalhe em texto relativamente breve como este, no plano do comércio, a integração sul-americana ficou a meio caminho, mantendo-se essencialmente como um conjunto de acordos de livre-comércio. A ambição de uma tarifa externa comum seria incompatível com outras negociações já em curso, ou mesmo concluídas, entre países do Pacífico e economias extrarregionais.

Isso não impediu que o Presidente Ricardo Lagos, do Chile, em uma de suas visitas ao Brasil, tenha expressado que se soubesse que o Brasil se empenharia tanto na integração, talvez seu governo não tivesse iniciado as negociações para um ALC com os Estados Unidos. Seja como for, diferentemente de iniciativas de cunho exclusiva ou predominantemente político, as negociações comerciais para fora do continente tiveram que ser mantidas no nível do Mercosul. Mesmo de forma imperfeita e incompleta, a integração regional sul-americana deu passos importantes no primeiro decênio do século XXI, consubstanciados inicialmente na Comunidade Sul-Americana de Nações e, finalmente na UNASUL, com suas variadas dimensões, inclusive, em campos tão diferentes como Defesa e Saúde. O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e o Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS) são marcos de um processo interrompido pelas sucessivas crises e golpes nos países da América do Sul.[3] Há uma razão prática, de realismo político, que levou sucessivos governos, de Itamar Franco a Lula, a se concentrarem na América do Sul (e não na América Latina como um todo) como foco de iniciativas de integração. Durante toda a década de noventa, os países do Norte da América Latina, a começar pelo México, tinham suas vistas voltadas para uma inserção livre-cambista e essencialmente dependente com os Estados Unidos da América. A relação desses países com a América do Sul era contemplada principalmente

dentro de um enfoque hemisférico, a ALCA, que tinha características pouco atraentes para países como Brasil e Argentina (já nos governos Duhalde e Kirchner) e, de forma até mais contundente, a Venezuela. Nem por isso, o Brasil descuidou de suas relações com a América Central, o Caribe e o México. Afora iniciativas bilaterais, no plano multilateral da América Latina e Caribe, a criação da CELAC, em 2010, no México, como decorrência direta da Cúpula de Sauípe (Bahia), realizada em dezembro de 2008, ilustra o grande interesse no estreitamento de laços com a macrorregião latino-americana e caribenha, incluindo Cuba, que até então ficara alijada desses processos. Mas a CELAC tinha e tem limitações como processo de integração, à qual nunca ambicionou verdadeiramente. Existe, hoje, uma situação política diferente da vigente na última década do século passado e na primeira do atual, com a presença do governo progressista de López Obrador (AMLO) no México, o que poderia ensejar movimentos mais arrojados para a região como um todo. A prevalência de governos conservadores e de extrema direita, com o Brasil como o caso mais tristemente notável, tornam tais perspectivas menos prováveis, pelo menos no curto prazo.

Essas considerações são importantes quando se contempla o que poderá vir a ser uma nova ordem mundial pós-pandemia. Muita tinta já se gastou na tentativa de analisar como o mundo vai se estruturar, política e economicamente, quando o auge da

crise atual (a maior que a humanidade enfrenta desde a Segunda Guerra Mundial) tiver passado. Deixando de lado os detalhes, tais análises tendem a dividir-se em dois campos: o dos que creem que caminhamos inexoravelmente para uma nova bipolaridade, ou mesmo uma nova Guerra Fria, com a China fazendo as vezes da antiga União Soviética no enfrentamento à liderança norte-americana, e o dos mais otimistas, entre os quais me incluo, que pensam que o mundo pode caminhar para uma estrutura multipolar, com mais espaço para posições de independência das regiões em desenvolvimento, na África, na Ásia (excluída a China) e na América Latina e Caribe.

Pensando em termos de décadas – e não apenas em objetivos imediatos – nossa região terá mais condições de ter sua voz ouvida no concerto global se estiver integrada, ainda que seja forçoso reconhecer a heterogeneidade dos níveis de integração. Do ponto de vista do Brasil, essa realidade pode ser vista em círculos concêntricos (uma analogia reconhecidamente perigosa por evocar – embora com sentido distinto – a geopolítica definida pelo então coronel Golbery, nos anos cinquenta). Um nível mais denso de integração no Mercosul, seguido da América do Sul, e – de maneira mais “frouxa”, mas nem por isso irrelevante – da América Latina e Caribe. Evidentemente, a unidade entre os países da macrorregião tenderá a exprimir-se de forma diversa de acordo com o tema. Mas será necessário testar

seus limites ao máximo se quisermos influir no desenho da nova ordem. Concretamente, negociações comerciais terão que continuar a ser prerrogativa do Mercosul, o que não impede coordenação de posições no âmbito mais amplo da América do Sul e da América Latina e Caribe, estendendo-se a assuntos financeiros, ambientais, de desarmamento, entre outros.

Seja qual for a configuração precisa que a ordem global venha a tomar, o mundo que se avizinha será um mundo de grandes blocos. Mesmo países da dimensão do Brasil talvez não sejam suficientemente grandes e fortes para fazer frente à China, aos Estados Unidos e à União Europeia, seja em matéria econômica lato sensu, seja em temas estratégicos (área em que teríamos que adicionar a Rússia ao trio antes mencionado). Daí a importância da integração e da boa coordenação, que terá que se estender a outras áreas do mundo em desenvolvimento, quando se tratar de aspectos realmente globais.

Mais do que a obediência a um preceito constitucional, com raízes históricas e culturais, a integração latino-americana e caribenha, com as ressalvas e matizes aqui apontados, deve seguir sendo uma prioridade central da nossa diplomacia na busca de uma inserção equilibrada no mundo. Para que isso ocorra, temos uma grande tarefa pela frente: retirar nosso país do abismo tenebroso em que estamos afundados. Por mais difíceis que sejam os passos subsequentes, nada se compara em importância a essa tarefa imediata.

## Notas

1- Agência Brasileira Argentina de Contabilidade e Controle de Material Nuclear.

2- A Chanceler colombiana proferiu essas palavras em discurso por ocasião da assinatura do Acordo Quadro entre o Mercosul e a Comunidade Andina, na sede da Aladi, em Montevideú, em 2004. O fato é especialmente significativo porque a Colômbia fora um dos países mais reticentes a ideia de ALCSA, à época de seu lançamento pelo Presidente Itamar Franco, dez anos antes.

3- Ver, a propósito, o capítulo *CASA, as Origens da UNASUL* no livro do autor “Breves Narrativas Diplomáticas” (Saraiva/Benvirá 2013).

## Reflexões sobre a nova ordem internacional pós-pandemia

### Williams Gonçalves

Professor Associado do Departamento de Relações Internacionais da UERJ, professor associado aposentado da UFF; professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da EGN/Marinha do Brasil; pesquisador do INCT-INEU

Este texto se insere na discussão sobre a mudança na ordem internacional. Em primeiro lugar, busca definir ordem internacional e identificar os traços fundamentais do conceito. Em seguida, examina como, ao longo da história, a ordem internacional tem evoluído. A seguir, o texto discute as razões pelas quais a questão da mudança da ordem internacional figura como incontornável. E, por fim, discute também o que, em virtude do que se considera o traço nuclear da ideia, pode tornar uma nova ordem internacional diferente daquelas historicamente conhecidas.

\*\*\*\*\*

O exame das relações internacionais revela que mudanças de ordem internacional não são frequentes. Na verdade, são raras. Uma vez instauradas, as ordens internacionais conhecidas resistiram por longo tempo antes de serem substituídas. O exame também evidencia que as mudanças não acontecem repentinamente. Elas são antecedidas por um lento processo de contínuo desgaste de seus fundamentos. Sucessivas crises e muitas contestações ocorreram para que as ordens historicamente conhecidas cedessem, dando lugar a novo arranjo entre as grandes potências, com vistas a conciliar

as prioridades de cada uma das potências interessadas diretamente no processo.

Crises e contestações fazem parte da ordem internacional. Afinal, é inconcebível um processo político que evolua retilineamente, sem enfrentar contradições e choques. As instituições que estruturam a ordem são criadas justamente para absorver os descontentamentos que inevitavelmente surgem ao longo das relações entre os atores internacionais, para assim evitar constante questionamento de seus fundamentos. A legitimidade da ordem consiste precisamente na sua capacidade de assimilar as contestações e de, ao mesmo tempo, manter intocados os fundamentos.

O conceito de ordem internacional é chave para o entendimento das relações internacionais. É fundamental para a análise e, conseqüentemente, para a formulação de política externa. A ordem é formada pelas instituições, pelas organizações formais e pelas regras que regem o comportamento dos atores. Por não existir no meio internacional uma instância superior, equivalente ao Estado no meio nacional, responsável pela produção das regras e pelo poder de punir aqueles que as transgridam, são os

Estados mais poderosos e influentes aqueles que comandam a elaboração desse conjunto de instituições, de organizações formais e de regras que devem proporcionar estabilidade e previsibilidade às relações internacionais. E esses Estados mais poderosos e influentes agem, nesse trabalho de elaboração, obviamente, com o intuito de imprimir na ordem a marca de seus valores e de seus interesses. Para simplificar, é válido dizer que são os Estados hegemônicos os que modelam a ordem internacional. A luta para substituir a ordem internacional nada mais representa, nesse sentido, senão a luta pelo poder hegemônico.

As duas últimas mudanças da ordem internacional aconteceram quando do final das Guerras Napoleônicas (1815) e do final da Segunda Guerra Mundial (1945). A primeira delas aconteceu no Congresso de Viena, em 1815, a seguir ao fracasso da França em se impor hegemonicamente na Europa. Os representantes do Reino Unido, da Rússia, da Prússia, do Império Austríaco e da França de monarquia restaurada, reunidos em Viena, estabeleceram as regras mediante o respeito às quais comprometiam-se a assegurar a paz na Europa. A segunda delas aconteceu em duas etapas, após a derrota militar dos países do Eixo para os Aliados, estes sob a liderança de Estados Unidos, Reino Unido e União Soviética: em Bretton Woods (julho/1944), ocasião em que foram estabelecidas as bases sobre as quais se assentaria a nova ordem econômica internacional, por meio da

criação do Banco Mundial, da paridade dólar-ouro e da criação do FMI; e, imediatamente depois, em Dumbarton Oaks ( ago-out/1944), quando Estados Unidos, Reino Unido e União Soviética chegaram a um acordo em relação à nova ordem política internacional concordando em criar a Organização das Nações Unidas e definindo o formato e o funcionamento do Conselho de Segurança da ONU.

Entre o Congresso de Viena e os encontros em Bretton Woods e em Dumbarton Oaks aconteceu a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e a conseqüente Paz de Paris (jan/1919-jan/1920). A guerra promoveu autêntica hecatombe. Além do elevadíssimo número de mortos e da destruição material, do conflito resultaram importantes mudanças políticas no mundo. Entre as mais importantes destacam-se a Revolução Bolchevique no Império Russo, a dissolução do Império Austro-Húngaro e a dissolução do Império Turco-Otomano. A Revolução Bolchevique promoveu o aparecimento do primeiro Estado organizado sob inspiração marxista, e a dissolução dos dois outros impérios fez surgir diversos novos Estados na Europa e no Oriente Médio. Entretanto, em que pese tantas e tão significativas mudanças, não é possível considerar que se tenha formado uma nova ordem internacional. Antes pelo contrário. Os vencedores da guerra, liderados por Reino Unido e França, conscientemente envidaram todos os esforços no sentido de, justamente, recuperarem a ordem internacional criada em Viena.

A ordem internacional tal e qual arquitetada pelos estadistas em Viena não teve longa duração, na verdade. Foram as adaptações introduzidas pela realpolitik dos estadistas, particularmente por Otto von Bismarck, que estenderam sua validade. O projeto de uma Europa continental absolutista, apoiada pelo Reino Unido liberal-aristocrático, começou a sofrer contestações logo após o triunfo das ideias liberais no início da década de 1830. O desenvolvimento do capitalismo na versão industrial desencadeou novas forças sociais e políticas, novas ideias e novas contradições que já não cabiam nos estreitos limites estabelecidos pela aristocracia de início do século. Desde então, os estadistas europeus viram-se às voltas com turbulências políticas internas, ao mesmo tempo em que tiveram que se esmerar na arte da diplomacia para evitar nova guerra generalizada. Eventos como as Revoluções constitucionais e democráticas de 1848, a Guerra da Crimeia, as guerras de unificação nacional da Itália e da Alemanha, assim como a Guerra Russo-Turca foram duros testes para essa ordem internacional baseada no equilíbrio de poder. A passagem do capitalismo industrial para a fase monopolista, associado à revolução científica, projetou os interesses das grandes potências europeias para a periferia asiática, africana e latino-americana, onde passaram a disputar áreas de influência para satisfazer seus apetites imperialistas, ao mesmo tempo em que Estados Unidos e Japão apresentavam-

se como potências competidoras, eventualmente com interesses nessas mesmas regiões. O resultado dessa condensação de contradições foi a conflagração, iniciada em agosto de 1914.

A reforma de alguns tratados assinados ao fim da guerra, o aparecimento dos regimes fascistas, a crise econômica mundial iniciada em 1929, o nazismo alemão e a proliferação de regimes autoritários, a escalada de conflitos ao longo dos anos 1930 até a deflagração da Segunda Guerra Mundial evidenciaram, entretanto, a impraticabilidade da Paz de Paris em restaurar a paz mediante o equilíbrio de poder, comprovando que os acordos da Paz de Paris não serviram para criar fundamentos de uma nova ordem internacional, nada mais havendo servido senão para dar alguma sobrevida à precária ordem em vigor. Não obstante o esforço no sentido da criação de um aparato institucional encimado pela Sociedade das Nações, empreendido especialmente pelo Presidente norte-americano Woodrow Wilson, os europeus continuavam a confiar no conhecido sistema de equilíbrio de poder como o mais adequado às necessidades político-diplomáticas para a manutenção da paz.

No entanto, esses fundamentos não resistiram a tantas e a tão antagônicas contradições. A Segunda Guerra pôs, assim, um ponto final às ilusões alimentadas pelas potências europeias na Paz de Paris.

No presente, vive-se a agonia da ordem internacional estruturada no final da Segunda Guerra Mundial, nas Conferências de Dumbarton Oaks e de Bretton Woods. Nos mais importantes centros de reflexão sobre a evolução do meio internacional, reconhece-se que essa ordem internacional já não se mostra capaz de assimilar as contradições que têm irrompido nas relações entre os atores internacionais. A contínua deterioração das relações dos Estados Unidos com a China, em meio a pandemia de COVID-19, parece pôr em xeque as regras e o aparato institucional internacional existente. China e Rússia dão manifestações cada vez mais claras que não podem mais aceitar a submissão a uma ordem formada exclusivamente de acordo com os valores norte-americanos e ocidentais. A ideia que se aproxima a hora da formação de uma nova ordem internacional ganha mais força na medida em que o tempo passa.

No Relatório intitulado “The End of World Order and American Foreign Policy”, publicado pelo Council on Foreign Relations, em maio deste ano de 2020, os autores Robert D. Blackwill e Thomas Wright afirmam que acontecimentos críticos nos últimos seis anos registram a falência da atual ordem internacional: *“We began this Project in the fall of 2019 precisely because the world order seemed so troubled. Indeed, for the least six years, since Russia’s annexation of Crimea, analysts wrote about the collapse of international*

*order, a tendency that was reinforced by the proliferation of failed states and refugee crises in the Middle East, Brexit, the election of President Donald J. Trump and other populists, the rise of chinese power and consequente increased rivalry between Washington and Beijing, and a worsening climate. As Robert Kagan put it, the jungle was growing back” (BLACKWILL and WRIGHT, 4).*

Faz já algum tempo que estudiosos e formuladores de política externa dos Estados Unidos discutem o colapso da ordem internacional inaugurada no período final da Segunda Guerra Mundial. Em artigo publicado na revista Millennium – Journal of International Studies em 2010, o conhecido professor de Política Internacional e Política Externa dos Estados Unidos G. John Ikenberry introduzia a seguinte questão:

*“The American-led world system is troubled. Some would argue that it is in crisis. But what sort of crisis is it? Is it a crisis of America’s position in the global system or is it a deeper world historical transition in which liberalism and the liberal international order are at risk?” (IKENBERRY, 2010, 01).*

Mais recentemente, já no contexto da campanha eleitoral que deverá decidir quem ocupará a partir do próximo ano a presidência dos Estados Unidos, outro conhecido estudioso e formulador de política externa norte-americano, Joseph S. Nye, Jr, em artigo publicado em Project Syndicate, afirma:



*If Biden is elected, the question he will face is not whether to restore the liberal international order. It is whether the US can work with an inner core of allies to promote democracy and human rights while cooperating with a broader set of states to manage the rules-based international institutions needed to face transnational threats such as climate change, pandemic, cyber-attacks, terrorism, and economic instability* (NYE, JR., 2020, 01).

Ikenberry apresentava-se otimista em 2010, afirmando que a ordem internacional liberal somente poderia dar lugar a uma nova ordem que fosse ainda mais liberal, e que os Estados Unidos, ainda que pudesse perder a primazia no sistema internacional, sendo obrigado a dividir poder com outras potências, continuaria a ser sustentáculo insubstituível na nova ordem internacional. Joseph Nye, em 2020, não apresenta otimismo semelhante, e coloca a eleição do candidato do Partido Democrata Joe Biden como condição indispensável para restaurar a ordem internacional, que ele já não considera mais liberal.

Ademais, de Ikenberry, em 2010, para Nye, em 2020, ocorreu mudança significativa. A questão da ordem internacional deixou de ser tema de especulação de teóricos das Relações Internacionais, operando em alto nível de abstração, para tornar-se questão urgente de campanha eleitoral. Outra diferença não menos importante é que deixou de ser questão de um ou outro pensador mais profundo para tornar-se questão central de uma instituição como a Council on Foreign Relations.

No início da segunda década do século, a questão do questionamento da ordem internacional e a possibilidade de mudança estavam diretamente associadas à formação e à ação do BRICS nos organismos internacionais. O protagonismo da China nesse conjunto era inquestionável, mas a ação coletiva desses países emergentes criou forte impressão junto aos formuladores de política norte-americanos. O BRICS surgia como uma edição mais realista e mais contundente da proposta de uma nova ordem econômica internacional lançada pelo Terceiro Mundo na década de 1970. Trinta anos depois, a mobilização dos anos 1970 afigurava-se romântica, ainda muito vinculada à especulação lançada por Alfred Sauvy em 1952, nas páginas do semanário francês *L'Observateur*, quando esse demógrafo comparou o papel dos países periféricos recém independentes, por ele denominados Terceiro Mundo, com o papel desempenhado pelo Terceiro Estado na sociedade francesa do Antigo Regime. O realismo do BRICS exprimia-se no fato de reunir grandes países com tradição de liderança em seus respectivos contextos regionais, com populações numericamente expressivas, traduzidas em grandes mercados, com economias em franco crescimento, e interlocutores indispensáveis no equacionamento das questões globais de um mundo cada vez mais interconectado, tais como meio ambiente, terrorismo internacional, direitos humanos, desarmamento, tráfico de drogas e de pessoas e ataques cibernéticos.

O passado colonial e de luta em favor do desenvolvimento de quatro desses países, que inclui Conferência Afro-Asiática de Bandung, Movimento dos Países Não-Alinhados, Grupo dos 77, criação da UNCTAD e Teoria chinesa dos Três Mundos, associado ao projeto de reconstrução nacional conduzido por Vladimir Putin na Rússia, após o colapso da era Yeltsin, era fonte de musculatura política e fôlego para esse grupo na construção de uma nova ordem internacional mais democrática e mais favorável ao desenvolvimento dos países da periferia. A fundação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e do Arranjo Contingente de Reservas (ACR), em 2014, sinalizavam claramente nesse sentido, em uma conjuntura em que norte-americanos e europeus ainda lutavam para superar a crise econômica que os havia atingido em 2008. Enfim, diferentemente da década de 1970, quando se sonhava com um movimento englobando simultaneamente dezenas de países com contradições a separá-los, o BRICS propunha a ação de poucos grandes países que representam a diversidade étnica, religiosa e cultural do mundo periférico e que almejam elevar seus padrões de desenvolvimento econômico-social.

Não há a mais leve dúvida que, de todos os acontecimentos elencados pelos autores do Relatório do Council on Foreign Relations, o desenvolvimento chinês é o que tem tido, ao longo dos anos deste século, o maior impacto nas relações internacionais e tem sido, conseqüentemente, o principal responsável pela pressão exercida no sentido de se construir uma nova ordem

internacional. O papel antes desempenhado pelo BRICS passou a sê-lo apenas por China e Rússia. A China, sob o comando de Xi Jinping, foi se tornando mais ousada e mais assertiva na defesa de seus interesses, enquanto a Rússia, igualmente, mantém-se firme na sua direção de não aceitar o isolamento proposto pela OTAN e de manter seu status de grande potência militar-nuclear.

Por outro lado, Brasil, Índia e África do Sul mudaram sua orientação e sendo responsáveis pelo esvaziamento do grupo. A eleição de Narendra Modi pelo Partido Bharatiya Janata (BJP) na Índia, em 2019, promoveu grande mudança na política indiana, pois os nacionalistas hindus, além de serem nada tolerantes para com as demais religiões implantadas no país, caracterizam-se por defenderem posições econômicas liberais, serem refratários à aproximação política com a China e, em contrapartida, buscarem boas relações com os Estados Unidos. Na África do Sul, a substituição do Governo de Jacob Zuma, acusado de corrupção, por Cyril Ramaphosa, também pertencente ao partido Congresso Nacional Africano, baixou o ímpeto político-diplomático do país, uma vez que a África do Sul, desde a mudança política em 2018, entrou numa espiral de forte crise econômica que tem desafiado a capacidade governativa de Ramaphosa. Por último, a política externa brasileira sofreu brusca mudança de rumos com a eleição de Jair Bolsonaro, em 2018.

No Brasil, a política de aproximação e cooperação com os países em desenvolvimento, nas suas diferentes formas, como a integração regional p. e., foi sucedida por uma política de completa submissão à orientação dos animadores ideológicos do Presidente Donald Trump, a ponto mesmo de o Governo assumir posições em defesa dos norte-americanos que estão em frontal contradição com os interesses econômicos responsáveis pela sustentação da economia do país.

O que Blackwill e Wright denominam ascensão do poderio chinês deve-se entender: o investimento de trilhões de dólares na Nova Rota da Seda com que os chineses integrarão três continentes, o que, no entendimento dos dirigentes chineses, tem o potencial de recuperar e reconstruir a economia global após a tragédia do COVID-19 de maneira algo parecida como o fez o norte-americano Plano Marshall na devastada economia da Europa Ocidental logo após a Segunda Guerra Mundial (BHADRAKRUMAR, 01); o investimento de bilhões de dólares no projeto de duração de 25 anos nos setores petróleo, gás e petroquímica do Iran; além de outros bilhões de dólares no setor de transporte e infraestrutura industrial do mesmo Iran. Além disso, os chineses desenvolveram a melhor e mais barata geração de telefonia celular (5G), que propiciará um novo salto de desenvolvimento econômico-tecnológico. E, para coroar esse impressionante desenvolvimento, lançaram o Foguete Longa Marcha-5, com a missão de orbitar, pousar e se

locomover, dando assim o primeiro passo na exploração planetária do sistema solar (Xinhua, 23/97/2020). No plano político e militar, Pequim tem sido assertivo no que concerne a Hong Kong e ao imbróglio do Mar do Sul da China. Em relação a Hong Kong, Pequim tem enfrentado aberta e destemidamente todas as manifestações de descontentamento da população local para com as demonstrações de sua autoridade estatal. Quanto à questão do Mar do Sul, os chineses têm aumentado a presença militar a despeito do desagrado dos Estados Unidos e de seus aliados na região. É válido afirmar, portanto, que, na mesma medida em que realizam notáveis progressos econômicos e tecnológicos, os chineses vão gradativamente se desinibindo e não hesitando em mostrar que também são capazes de recorrer à força para defender seus interesses.

Ainda que não apresente a mesma pujança econômica da China, a Rússia mantém-se determinada a mudar as regras que regem as relações internacionais. Essa determinação nasceu como reação à situação caótica do país sob a presidência de Boris Yeltsin. A reorganização nacional conduzida por Vladimir Putin a partir dos primeiros anos de 2000, após a renúncia de Yeltsin, assentou-se sobre três pilares. O primeiro deles foi o combate ao capitalismo oligárquico. Mediante dura intervenção estatal, que não poupou prisão de poderosos empresários que se haviam beneficiado diretamente da privatização da economia soviética,

Putin reorganizou o setor energético russo impedindo a desnacionalização do setor de exportação de petróleo, o que contrariou frontalmente interesses de poderosos grupos anglo-americanos que se preparavam para apropriar-se desse setor da economia russa (COLIN, s/d, 97). O segundo pilar foi o enfrentamento à estratégia da OTAN de avançar suas alianças militares até as fronteiras russas, que logo foi classificado pela aliança militar ocidental como manifestação de militarismo e apetites geopolíticos de restauração do território do extinto Estado soviético. O marco dessa posição foi a decisão de anexar a Criméia. E o terceiro pilar é a tenaz resistência em abrir as portas da sociedade russa para assimilar a agenda dos liberais de esquerda dos Estados Unidos. Putin considera essa agenda inaceitável face da globalização promovida pelo Ocidente, o que lhe vale duras acusações de tirania e desrespeito dos direitos humanos por parte dos movimentos libertários ocidentais.

Essa determinação de Putin em mudar as regras foi claramente manifestada no discurso que proferiu em Jerusalém, em 23/01/2020, no Fórum Relembrando o Holocausto, por ocasião do 75º aniversário da libertação do campo de extermínio nazista de Auschwitz-Birkenau. Em sua alocação, Putin reafirmou ideias j

á antes por ele apresentadas, que vão de encontro à versão mais conhecida da Segunda Guerra Mundial, segundo as quais o Acordo de Munique teve muito maior influência no desencadeamento da guerra do que o Pacto Molotov-Ribbentrop, que os aliados europeus de Hitler muitas vezes se comportaram de modo mais cruel do que os próprios nazistas alemães, e que foi o povo soviético que derrotou o nazismo, pagando essa vitória com 27 milhões de mortos. Ao lembrar que neste ano de 2020 comemora-se os 75 anos do final da Segunda Guerra Mundial e de fundação da Organização das Nações Unidas, Putin apresentou proposta objetiva no sentido de se discutir nova ordem internacional:

*Uma cúpula dos Estados que deram a principal contribuição para a vitória sobre o agressor e à formação da ordem mundial do pós-guerra pode desempenhar um grande papel em busca de maneiras coletivas de responder aos desafios e ameaças atuais e demonstraria nosso compromisso comum com o espírito das relações aliadas, da memória histórica e dos elevados ideais e valores pelos quais nossos antecessores, avós e pais lutaram lado a lado (Sputinik-consulting, 2020).*

A análise da questão da mudança da ordem internacional a

a partir do ângulo de visão dos norte-americanos, buscando compreender os argumentos de influentes estudiosos como Ikenberry, Joseph Nye e os membros do Council on Foreign Relations, permite distinguir algumas coisas com certa clareza.

A primeira delas diz respeito ao BRICS. O BRICS causou grande desconforto quando surgiu. A concertação diplomática e a articulação dos Chefes de Estado desses grandes países periféricos não eram coisas que se pudesse desconsiderar. A ação coordenada desses países, em qualquer momento e circunstância, pesava muito na balança. Mas, por outro lado, também nunca chegou a ser visto como obstáculo intransponível. Isto porque, com exclusão da China e da Rússia, países de Estado forte e de alta coesão nacional, os demais, ou seja, África do Sul, Brasil e Índia, são países de baixa coesão nacional e onde existem elites incondicionalmente pró-norte-americanas, que, por isso mesmo, jamais veriam qualquer vantagem em seguir uma direção política que os incompatibilizasse com os Estados Unidos. Evidentemente que o passado colonial e as clivagens étnicas e religiosas influem consideravelmente. No caso da Índia, há, ademais, o fator geográfico a ser levado em consideração. A vizinhança com a China e todo um histórico de

contenciosos fronteiriços constituem obstáculos de difícil superação e, conseqüentemente, relativamente fáceis de manejar por um terceiro interessado. Por tais razões, não foi afinal assim tão difícil para os norte-americanos agirem politicamente para fragmentar o grupo por meio da aproximação junto aos aliados internos e por meio dos dispositivos midiáticos.

A segunda coisa diz respeito a China e Rússia. Para os Estados Unidos, esses são interlocutores incontornáveis. Desde a Segunda Guerra que esses Estados realizam uma dança das alianças, em que o objetivo de cada um é impedir a aliança dos dois outros. Em todo esse período a dança triangular das alianças constituiu aspecto central da política internacional, influenciando muito o comportamento dos demais atores. Nos anos 1950, a seguir à tomada do poder pelo Partido Comunista Chinês, soviéticos e chineses estiveram juntos cooperando; nos anos 1960, verificou-se a dissolução dessa aliança, em virtude, em grande medida, da détente promovida por Nikita Kroushchov logo após a Crise dos Mísseis; nos anos 1970 os Estados Unidos aproximaram-se da China por iniciativa de Nixon e Kissinger, então preocupados em conter o poder soviético e em concluir honrosamente a Guerra do Vietnam; nos anos 1980

soviéticos e chineses buscaram a reaproximação, dessa vez em um contexto de reforma dos respectivos Estados; nos anos 1990, a situação mudou uma vez mais devido ao colapso do Estado soviético, que colocou a Rússia de Yeltsin numa posição fraca e de submissão aos Estados Unidos e aos organismos econômico-financeiros internacionais. Nessa conjuntura, os Estados Unidos pontificaram como o único polo de poder no sistema internacional e, capitaneando a globalização, pretenderam universalizar os valores que soldam a sociedade norte-americana; nos anos 2000, finalmente, em virtude da recuperação do Estado russo e da decolagem da economia chinesa, deu-se, mais uma vez, a aliança sino-russa, dessa vez determinada a reduzir o poder e a influência dos Estados Unidos no mundo.

A terceira coisa diz respeito aos próprios Estados Unidos. A discussão sobre nova ordem internacional já vinha sendo travada pelos estudiosos, por think tanks e por formuladores de política dos Estados Unidos bem antes de Donald Trump se eleger presidente. Quando passou a ocupar a Casa Branca, a discussão evoluiu e a questão assumiu lugar central na reflexão sobre o futuro das relações internacionais. No entanto, não seria justo atribuir exclusivamente a Trump a responsabilidade por essa questão. É certo que seu Governo

converteu a reflexão sobre nova ordem internacional em questão central. Mas, a verdade é que essa questão tornar-se-ia inevitável em qualquer outro governo, em função da política chinesa de Xi Jinping de afirmar categoricamente o objetivo de converter a China em grande potência mundial. Enquanto os chineses se comportaram muito discretamente, sempre afirmando que desejavam elevar o padrão de desenvolvimento da China sem causar qualquer transtorno nas relações de poder, a questão da ordem internacional apresentava-se como especulação. No entanto, a assertividade de Xi Jinping mudou completamente o rumo da discussão e a questão assumiu caráter político objetivo.

Em sua vitoriosa campanha eleitoral Trump sensibilizou seu eleitorado com a expressão “America first”. Um de seus argumentos era que a China se tornara uma potência econômica por haver se beneficiado diretamente pela globalização. E a globalização era de responsabilidade dos governos democratas. Ao capitanear a globalização os governos democratas promoveram uma fuga de empresas do país para a China, interessadas em obter as vantagens oferecidas pelo mercado chinês. Essa transferência de investimentos para a China deixou um rastro de

desemprego e déficit comercial nos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que a China transformara-se em potência comercial exportando seus produtos em grande quantidade para os próprios Estados Unidos. Em vista disso, Trump prometia recuperar os empregos para os trabalhadores norte-americanos e persuadir os empresários a voltarem a investir no país. Ou seja, era necessário desglobalizar e privilegiar a economia nacional.

O slogan “America first” contemplava também a ideia que os Estados Unidos haviam despendido muitos recursos financiando a segurança de seus aliados e iniciando guerras desgastantes e custosas em diferentes partes do mundo, enquanto seus aliados, especialmente os europeus, despreocupados com a segurança, podiam elevar seus investimentos na produção e obter riqueza e estabilidade. Para se haver com isso, Trump propunha rever a participação financeira dos Estados Unidos nas alianças militares, bem como rever essa participação em fóruns multilaterais, muitos dos quais, segundo ele, acabavam fazendo política contra os próprios Estados Unidos. Esse era, conforme Trump, outro aspecto perverso da globalização e do multilateralismo que a ideia de “America first” deveria combater.

Certamente por entender que não poderia obter sucesso enfrentando simultaneamente as duas outras potências do triângulo, Trump esforçou-se por manter bom relacionamento com a Rússia, enquanto atacava a China. Seria uma política, por assim dizer, de reversão daquela levado a cabo por Nixon-Kissinger nos anos 1970. Recuperar a hegemonia dos Estados Unidos por meio da aliança com a Rússia. Donald Trump e seus secretários nunca levaram a público algo que fosse tomado como uma doutrina. Na falta de uma estratégia claramente explicitada, o conhecimento sobre a política externa dos Estados Unidos é extraído a partir da sucessão de discursos e fatos produzidos e protagonizados pelo Presidente. Esses discursos e atos deram a entender que Trump desejava isolar a China e abrir os canais de diálogo e cooperação com a Rússia. Com a China Trump inaugurou uma guerra comercial, tributando fortemente os produtos importados desse país. Essa iniciativa gerou muita tensão porque os chineses retaliaram à altura. Com a Rússia ele buscou cultivar boa relação pessoal com Putin. Porém, se este era mesmo seu plano, ele logo se frustrou. Ainda que houvesse concordância geral quanto à necessidade de conter a China em sua marcha ascensional, o

diálogo com Putin oferecia muitos obstáculos. Esses obstáculos incluíam a ideia amplamente aceita na mídia norte-americana que Putin é um autoritário que desrespeita os direitos humanos, além, é evidente, das resistências ao seu nome nos círculos militares, em virtude de sua disposição de seguir armando a Rússia e de afrontar a estratégia de cerco da OTAN, e também nos círculos econômicos ligados ao petróleo, em virtude de seu nacionalismo econômico, em função do qual frustrou as pretensões das companhias do país que ambicionavam penetrar no mercado russo. Todas essas resistências se fortaleceram ainda mais quando as relações pessoais de Trump e de seu staff com o líder russo foram postas em suspeição por duas razões, sob a alegação de que, por meio de hackers, os russos interferiram no resultado eleitoral presidencial em que Trump saiu vencedor, e que Trump estava envolvido em negócios nebulosos na Rússia.

O exame da relação dos Estados Unidos com a China e a Rússia revela que a estratégia de Trump não foi bem-sucedida. A influência econômica e o desenvolvimento tecnológico da China não foram detidos, tampouco a Rússia aliou-se com Trump contra a China. A esse insucesso na estratégia internacional somaram-se dois outros problemas que fragilizaram consideravelmente a posição dos Estados Unidos no mundo. O primeiro deles foi a atitude negacionista de Trump frente à pandemia de COVID-19.

Enquanto o número de infectados e de mortos se multiplicava no país, Trump rejeitava as recomendações de médicos e cientistas e receitava remédios não recomendados pelos médicos. Diante da catástrofe resultante, em grande medida de sua atuação desastrada, Trump viu-se forçado a recuar, admitindo assim que não devia ter desrespeitado as orientações dos profissionais da área da saúde. As manifestações antirracistas foi o segundo problema que enfrentou.

O desprezo com que tratou a questão da violência policial contra os negros do país, suscitou grandes e contínuas manifestações contra o racismo, o que serviu para revelar a extensão das desigualdades sociais e o abismo a separar o mundo da classe média branca do mundo dos negros da periferia do país. Embora o problema do racismo seja historicamente conhecido, o fato é que essa nova onda de protestos da população negra, junto com a mortandade dessa mesma parte da população, vitimada pela pandemia, corrói a olhos vistos o mito da superioridade do “american way of life”. O “poder brando” dos Estados Unidos se enfraquece, em virtude da exposição das vísceras da sociedade, tão desigual e problemática como aquelas do mundo periférico, no justo momento em que a China dá mostras de grande vitalidade e competência ao enfrentar a espinhosa questão da pandemia.

\*\*\*\*\*



A questão recorrente quando o tema da discussão é nova ordem internacional diz respeito ao seu conteúdo. Muito da recusa em admitir a possibilidade de nova ordem internacional advém da dificuldade em imaginar qual nova ordem poderia ser essa. Ikenberry, por exemplo, enfrenta a questão afirmando que a ordem atual somente poderia ser substituída por uma ordem ainda mais liberal. Os estudiosos norte-americanos tendem, de modo geral, a defender uma tese que lembra aquela de Francis Fukuyama do “fim da história”. Isto é, por considerarem que não existe no mundo estrutura política mais defensora e mais respeitadora dos princípios democráticos e dos direitos humanos que a estrutura política dos Estados Unidos, e que o mais importante benefício que a hegemonia norte-americana proporcionou ao restante do mundo foi a incessante luta em favor da disseminação desses princípios e valores, consideram que o ocaso da hegemonia dos Estados Unidos deverá resultar, necessariamente, no ocaso dos princípios democráticos e dos direitos humanos. A defesa desses princípios e valores constituiriam, portanto, a mais satisfatória ordem internacional possível. Seria, comparando com a tese de Fukuyama, a ordem internacional limite. Por mais imperfeições que apresente, qualquer

tentativa de melhorá-la estará destinada ao fracasso.

Por mais astucioso que seja, esse argumento sempre exerceu peso considerável. A ideia que a “chinese way of life” não resiste à comparação com a “american way of life” sempre foi muito sedutora, quando o assunto é poder hegemônico. Porém, isso tem mudado. O governo Trump a desgastou bastante, embora seja injusto considerá-lo o único responsável por isso. Desde o início dos anos 2000, mais precisamente desde o governo George W. Bush, a concentração de renda e a desigualdade social foram aumentando significativamente. A grande responsabilidade de Trump pelo desgaste deve-se, sem dúvida, ao mau tratamento dispensado aos imigrantes, especialmente aos latinos e aos árabes-muçulmanos. Soma-se a esse problema, o do racismo. O fato de a maioria da população negra desfrutar de situação socioeconômica precária e ser alvo contumaz da violência policial depõem contra a outrora difundida ideia de sociedade das oportunidades de ascensão social e respeitadora dos direitos humanos.

Por outro lado, o mais amplo conhecimento da sociedade chinesa, proveniente, em grande medida, da instalação de imigrantes, de intenso trânsito de viajantes a negócios e de

turistas e vasto intercâmbio estudantil têm mudado a percepção geral da China. A modernização da paisagem urbana e a adoção de recursos tecnológicos próprios e muito avançados têm apagado a imagem outrora difundida pela mídia de um país sombrio, governado por tiranos, escravizadores de seu próprio povo.

Quando se trata de luta por mais poder, lança-se mão de todos os argumentos considerados válidos, sem muita preocupação com coerência. Ao criticar a diplomacia chinesa por fazer negócios com governos autoritários na África, sem buscar comprometer esses governos com a mudança de status político em troca de ajuda econômica e de investimentos produtivos, norte-americanos e europeus afirmam que os chineses estão contribuindo para perpetuar ditaduras, quando poderiam influenciar na substituição desses governos por governos democráticos. No entanto, quando se discute a possibilidade de hegemonia chinesa, há mudança no argumento e passa-se a acenar com a ideia que os chineses poderiam exercer influência no sentido de replicar seu próprio sistema político organizado pelo Partido Comunista.

A estrutura e funcionamento da sociedade e do sistema político são muito importantes na imagem que as potências hegemônicas e com pretensões ao exercício da hegemonia projetam sobre o conjunto do sistema internacional de Estados. Afinal, os países hegemônicos representam o êxito e, por isso são referências para

aqueles que buscam se desenvolver e aumentar seu poder. Daí que a disputa travada em torno da imagem do país adquire grande relevância. Evidentemente que os chineses são cientes disso e têm investido bastante na difusão de seu idioma e de sua cultura, buscando suprimir preconceitos há muito enraizados na cultura ocidental. Como já se viu, a ordem internacional não pode ser a expressão apenas do poder econômico e do poder militar. Para que a ordem internacional seja durável, é necessário que os mais frágeis também se sintam, em alguma medida, beneficiados por ela.

Esses fatores acima apontados são inegavelmente importantes na estruturação da ordem internacional. Porém, a pedra de toque da ordem internacional nos sistemas internacionais modernos, e que é sistematicamente escamoteada nas discussões sobre o tema, é a ideia de soberania.

Desde que o sistema de Estados teve sua existência reconhecida, a seguir aos tratados da Paz de Westfália, a ideia de soberania tornou-se fundamental. A partir de Westfália os Estados passaram a ser concebidos como entidades jurídico-políticas independentes, que não admitem poder externo que lhe seja superior e qualquer poder interno que seja igual. No plano interno, portanto, todos os poderes estão submetidos ao poder do soberano, que tanto pode ser um príncipe, uma constituição; no plano externo

a soberania se traduz na ideia de igualdade jurídica dos Estados, independentemente do poder econômico e do poder militar de cada um.

Apesar da centralidade da soberania no ordenamento internacional, pouca atenção se dispensa a ela, preferindo os estudiosos dirigir suas análises para outros aspectos. Por essa razão, convém dedicar algumas linhas à maneira como a questão da soberania tem sido tratada historicamente.

Na ordem internacional que se ergueu no Congresso de Viena as grandes potências estabeleceram como maior objetivo garantir uma paz duradoura. Para que esse objetivo fosse alcançado, os representantes das grandes potências reservaram para si o direito de intervir em todos os demais Estados, onde quer que movimentos políticos liberais e nacionalistas ameaçassem a estabilidade das monarquias absolutistas. Para que a ordem internacional garantisse a estabilidade, relativizou-se a soberania dos Estados. As grandes potências respeitavam a soberania, desde que não irrompessem movimentos políticos nos demais Estados que contrariassem o consenso por elas alcançado.

Na Paz de Paris, quando as potências vencedoras tentaram restaurar a ordem estabelecida em

Viena, a centralidade da soberania foi mantida. Inclusive, por força da intervenção norte-americana o colonialismo pareceu ser questionado no ponto cinco dos Quatorze Pontos apresentados pelo Presidente Woodrow Wilson – “Um reajuste livre e absolutamente imparcial da política colonialista, baseado na observação do princípio de que a soberania dos interesses das populações colonizadas deve ter o mesmo peso dos pedidos equiparáveis das nações colonizadoras”. A observância desse ponto, porém, somente se deu em relação aos Impérios Austro-Húngaro e Turco-Otomano, e mesmo assim de acordo com os interesses das potências vencedoras, e não dos povos diretamente concernidos. O colonialismo em África e Ásia foi, por outro lado, praticamente legitimado. E o desrespeito à soberania dos mais fracos continuou sendo praticada como algo absolutamente natural.

Com a criação da Organização das Nações Unidas, resultante do Encontro de Dumbarton Oaks, houve uma evolução no tratamento da questão da soberania. As potências vencedoras estavam de acordo que a organização era indispensável para garantir a paz mundial e que deviam criar uma estrutura diferente daquela da Sociedade das Nações. Por isso optaram por uma composição do Conselho de Segurança com cinco

membros permanentes – Estados Unidos, União Soviética, Reino Unido, França e China – e seis membros rotativos, reservando-se os primeiros ao direito de veto. Esta era, na verdade, a questão mais importante. Os representantes das potências consideravam que a exigência de unanimidade no Conselho da Sociedade das Nações pusera tudo a perder. Estavam convencidos que o direito de veto daria consistência às decisões do Conselho porque o voto convergente dos cinco membros permanentes não deixaria nenhuma dúvida quanto à legitimidade da decisão (GONÇALVES, 2012, 47).

Para que os propósitos de manutenção de paz fossem alcançados pelo Conselho de Segurança da ONU, a Carta de São Francisco estabeleceu os seguintes princípios de atuação: 1) igualdade soberana de todos os membros; 2) boa fé no cumprimento dos compromissos assumidos; 3) solução de controvérsias por meios pacíficos; 4) abstenção de ameaça ou de uso da força contra a integridade territorial ou a independência de qualquer outro Estado; 5) prestação de ajuda à Organização e sua Carta; 6) imposição, sem coação, dos princípios e propósitos da Carta aos países que não sejam membros da ONU; e, 7) não ingerência da Organização nos assuntos internos de cada país, seja ele membro ou não da ONU

(PEREIRA, 2009, 477).

Em 1948, num passo à rente em relação à questão da soberania, a Assembleia Geral da ONU proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que se tornou conhecida como a declaração do direito dos povos. No contexto em que foi proclamada a declaração tinha duplo alvo. O primeiro consistia numa tomada de posição contra o nazi-fascismo. Foi, portanto, uma advertência contra todos aqueles que viessem a tentar reproduzir aqueles regimes autoritários em qualquer parte do mundo. O segundo alvo consistia no regime colonial mantido pelas potências europeias. Nesse sentido, a declaração sinalizava a necessidade de essas potências se movimentarem para promover a independência daqueles povos asiáticos e africanos que se encontravam sob o colonialismo (Vide: ALVES, 1994).

A Assembleia Geral desempenhou papel muito importante no desenrolar do processo de descolonização. Na medida em que novos Estados tornavam-se independentes e se afiliavam à ONU a pressão na Assembleia aumentava ainda mais sobre as potências colonialistas. Entre finais dos anos 1950 e meados dos anos 1970 ocorreram praticamente

Todas as independências, sendo nos anos 1960 o auge do processo.

É verdade igualmente que a posição de Estados Unidos e União Soviética favorável às independências pesou muito na balança. Desde a Primeira Guerra Mundial os Estados Unidos manifestaram-se contra o colonialismo. Era de seu interesse a formação de uma ordem econômica internacional liberal, o que opunha os norte-americanos ao protecionismo colonial dos europeus. É bem verdade também que a política anticolonialista norte-americana apresentava muitas nuances, uma vez que não era de seu interesse enfraquecer demasiadamente os aliados europeus e tampouco proporcionar qualquer vantagem ao inimigo soviético. Por isso essa política evoluía lenta e cuidadosamente, sempre atenta às implicações estratégicas. Os soviéticos, por seu turno, haviam tomado posição contra o colonialismo desde os anos 1920, quando viram frustradas suas expectativas de a revolução alastrar-se pela Europa após o êxito bolchevique de 1917. Para os soviéticos a descolonização abria-se como oportunidade para a ampliação do bloco comunista na luta estratégica contra os Estados Unidos.

A rivalidade entre as duas superpotências favoreceu, assim, as aspirações dos povos periféricos a conquistar independência criando Estados soberanos onde antes impunha-se o poder colonial europeu.

A conquista da independência política pelas colônias foi um dos mais importantes processos ocorridos no século XX. Esses Estados periféricos ganharam representação na ONU, a partir de onde puderam se organizar, tanto dentro como fora da organização, tais como Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento – UNCTAD (sigla em inglês) e Movimento dos Países Não-Alinhados, e, bom grado ou mau grado, modelar a política internacional defendendo seus interesses.

Nada disso representou, contudo, algo parecido com o triunfo da soberania. O que se dava com uma mão, retirava-se com outra. A mesma rivalidade entre as superpotências que favoreceu a luta dos povos colonizados com vistas a erguer Estados soberanos, contribuiu decisivamente para o sistemático desrespeito da soberania dos Estados mais fracos. Os Estados Unidos, defensor da ordem

internacional liberal, foi pródigo em violar a soberania de Estados mais fracos. Apresentando diferentes pretextos, principalmente aquele da defesa da democracia e do combate ao inimigo comunista, nos norte-americanos nunca hesitaram em ameaçar o uso da força ou realizar intervenções militares para atingir seus objetivos. Do Vietnã ao Iraque os Estados Unidos colecionaram alentado rol de violações de soberania sempre alegando que sem suas intervenções o mundo se transformaria no caos.

Hedley Bull em obra dedicada à ordem internacional – *A Sociedade Anárquica – Um estudo da ordem política mundial* – considera que a intervenção das grandes potências violando a soberania dos Estados mais fracos é uma inevitável constante em virtude da desigual distribuição do poder entre as unidades políticas e da sua concentração em pequeno número delas, porém pondera que as grandes potências podem escolher entre uma linha de atuação construtiva ou negativa – “as grandes potências podem contribuir para simplificar as relações internacionais e desempenhar um papel na promoção da ordem entre as nações ao adotar políticas favoráveis, e não contrárias a essa ordem” (BULL, 2002, 236-7).

discussão sobre nova ordem internacional, no qual os próprios formuladores norte-americanos admitem que os Estados Unidos muito dificilmente retomarão o lugar que ocuparam até bem pouco tempo (Vide Haass, 2020), resta saber se a China honrará seu histórico compromisso com o respeito da soberania dos mais fracos, com o desenvolvimento econômico-social dos países periféricos e com a democratização das relações internacionais ou se limitará a reproduzir o modelo já consagrado de acumular poder e agir em conluio com as grandes potências para congelar a estrutura do poder mundial.

Neste atual contexto de

## **Referências bibliográficas**

- ALVES, J. A. Lindgren. Os Direitos Humanos como Tema Global. São Paulo, Perspectiva, 1994.
- BHADRAKRUMAR, M. K. China's BRI Makes Entry in Post-Covid-19. Indian Punchline, july 19/2020. <https://indianpunchline.com/chinas-bri-makes-entry-in-post-covid-19-era/>
- BLACKWILL, Robert D. and WRIGHT, Thomas. The End of World Order and American Foreign Policy. New York, Council on Foreign Relations, May 2020.
- GONÇALVES, Williams. Histórico e Documentos de Formação da ONU. In: Revista da Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, V. 18, Nº 2, dez/2012. pp 33-54.
- HAASS, Richard. Present the Disruption – How Trump Unmade U.S. Foreign Policy (foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-08-11/presente-disruption)
- IKENBERRY, G. John. The Liberal International Order and its Discontents. Millennium-Journal of International Studies, 2010. Vol. 38, No. 3, pp 509-521.
- NYE, JR. Joseph S. After the Liberal International Order. Project Syndicate, Jul. 6, 2020.
- PEREIRA, Juan Carlos (Coord.). Historia de las relaciones internacionales contemporáneas. Barcelona, Ariel, 2009.
- <https://www.sputnik-consulting.com/post/discurso-de-vladimir-putin-no-forum-relembrando-holocausto>
- [http://portuguese.xinhuanet.com/2020-07/23/c\\_139235005.htm](http://portuguese.xinhuanet.com/2020-07/23/c_139235005.htm)

# A imagem ambiental do Brasil no governo Bolsonaro: análise de uma percepção latino-americana

**Silvia Garcia Nogueira(1), Filipe Reis Melo (2) e Amanda Caroline Galdino (3)**

1- Professora da Graduação e do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI/UEPB), líder do grupo de pesquisa MOPRI – Mídia e Opinião Pública nas Relações Internacionais. E-mail: [snogueirari@gmail.com](mailto:snogueirari@gmail.com)

2- Professor da Graduação e do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI/UEPB), membro do FoMerco. Segundo líder do MOPRI. E-mail: [freismelo@yahoo.com](mailto:freismelo@yahoo.com)

3- Aluna da Graduação em Relações Internacionais da UEPB, bolsista de Iniciação Científica do CNPq e membra do MOPRI. E-mail: [amandacaroline96@hotmail.com](mailto:amandacaroline96@hotmail.com)

## Introdução

Os discursos do jornalismo internacional exercem influência em processos de construção de imaginários sociais e de formação de opinião pública mundial. A premissa que suporta tal afirmação se baseia no reconhecimento de que vivemos em uma sociedade do espetáculo (Debord, 1997[1967]) e da informação (Castells, 2000), na qual as interações entre seus membros tendem a ocorrer por e a partir de algum meio de comunicação de massa (Thompson, 1998).

O conceito de opinião pública tem sido objeto de múltiplos entendimentos e definições (Ferreira, 2015). Um dos autores de referência para a discussão, Lippmann (2008), entende que, na nossa sociedade de massa, há uma separação entre o mundo exterior e as imagens

individuais, o que implica o não acesso direto à totalidade da realidade. Tendo em vista que parte dos acontecimentos ocorre, em grande medida, longe da presença do indivíduo nessas cenas, a opinião sobre eles sofre a mediação dos *mass media*. Nesse sentido, para o autor, as imagens individuais de si e dos outros são suas opiniões públicas. Estas, com o passar do tempo, se consolidadas, podem se transformar em estereótipos e são resultado de ações de pessoas, ou de grupos de interesse.

Segundo Ferreira (2015, p. 63), sobre Lippman, a “opinião reconhecida como pública, então, seriam as opiniões feitas públicas. E não as opiniões surgidas do público”. Para a autora, que faz um balanço de estudos mais contemporâneos sobre o tema, tem-se buscado compreender mais globalmente a formação da opinião



pública, possibilitando afirmar que as notícias de diferentes fontes podem provocar mudanças nas preferências coletivas do público. Ademais, levando-se em conta o enquadramento temático do que é tornado público, existem diversas forças políticas envolvidas nessa divulgação.

O que está em jogo e em disputa, aqui entendido, é a administração de visibilidade e a habilidade para a construção de imaginários sociais favoráveis a tais forças políticas e grupos de interesse. Nessa direção, Steinberg (2005, p. 125) destaca que, na “Idade da Mídia”, o jornalismo internacional entrecruza as discursividades geopolíticas com os discursos midiáticos.

No campo das Relações Internacionais, as conexões que se estabelecem entre mídia, opinião pública e percepções também têm sido contempladas por diversos autores, ainda que a temática não tenha merecido suficiente atenção. De modo geral, o assunto tem sido abordado quanto à sua relação com a política externa de um Estado (Baena, 2012; Baum e Potter, 2019; Camargo, 2009; Cirino, Leite e Nogueira, 2019; Jervis, 2017[1976];

Lessa e Gavião, 2011; Nogueira, 2016; Valente, 2007), a mídia como ator e em exercício de diplomacia midiática (Burity, 2012; Gilboa, 2001, 2002, 2009; Nogueira e Burity, 2014; Valente, 2007), entre outros temas específicos. Em grande parte desses estudos, a mídia é considerada um ator de múltiplas faces, como ressalta Camargo (2009), tendo alcance local, nacional, regional, internacional e global (Gilboa, 2009). É ator relevante nos processos internacionais (Cirino, Leite e Nogueira, 2019) e de formação de opinião pública mundial (Lippmann, 2010).

No Brasil, com a integração das pastas da Comunicação e das Relações Exteriores durante e a partir do governo Lula da Silva (2003-2010), a percepção da mídia como importante ator do sistema internacional ficou mais evidente (Burity, 2012; Cirino, Leite e Nogueira, 2019; Nogueira, 2016; Lessa e Gavião, 2011). As ações governamentais implementadas nesse sentido, como a criação da Área Internacional (AI) da Secretaria da Comunicação da Presidência da República em 2005 e o Programa Formadores de Opinião, gerido pela

AI e pelo Ministério das Relações Exteriores, associadas a uma agenda internacional que concedeu protagonismo ao país, gerou uma percepção internacional positiva sobre o país naquele período, fruto de estratégias bem-sucedidas de construção da imagem do Brasil no exterior (Nogueira, 2016).

Os processos de construção de percepção internacional e formação de opinião pública mundial estão diretamente relacionados ao modo como os veículos internacionais retratam um indivíduo, um Estado e/ou uma região. No que se refere à tendência da cobertura internacional do Brasil ao longo do tempo, Ioris (2020) chama a atenção para alguns aspectos: que ela é tímida em comparação a outros países, ou regiões, e costuma ocorrer com base em uma exotização com foco em temas como Amazônia, favelas, violência, carnaval etc.

Inserido nesse quadro de discussão, o presente artigo busca apresentar e discutir analiticamente o modo como alguns jornais estrangeiros retrataram o país e o

governo brasileiro sob a presidência de Jair Bolsonaro (2019-), no que se refere ao meio ambiente. Fruto de parte de uma pesquisa realizada entre agosto e dezembro de 2019, intitulada “Imagens do Brasil no Exterior e Direitos Humanos: quem somos na ótica da imprensa internacional?” [1], os dados foram coletados por meio de consultas diárias (uma, ou duas vezes, ainda que até 15 de agosto a coleta não tenha sido tão sistemática) em quatro portais jornalísticos latino-americanos: *El País* (Uruguai), *El Tiempo* (Colômbia), *Clarín* (Argentina) e *La Nación* (Chile) [2].

Inicialmente, o tema meio ambiente não era o foco dentro do tema dos Direitos Humanos a ser investigado. Entretanto, sua predominância no que se refere às notícias quanto ao Brasil nos periódicos selecionados redirecionou o olhar sobre o objeto do estudo. A coleta de dados nos portais dos jornais abrangeu as dimensões quantitativa e qualitativa: ao final de cada mês foi realizada tanto a contagem do total de notícias sobre o Brasil – com a posterior sobre o tema específico do meio ambiente

– quanto à leitura das notícias com as respectivas análises.

É importante esclarecer que, devido à dinâmica de postagem de notícias nas mídias digitais, as atualizações e substituições das notícias podiam ocorrer dentro de 24h. Portanto, sempre que possível, os periódicos foram acompanhados em dois momentos: em geral, no final da manhã e à noite [3].

Ao lado das visitas diárias e de se ter “clicado” nas diversas categorias de sua página principal em busca de notícias sobre o Brasil, foi utilizado o método contínuo de pesquisar a palavra “Brasil” na caixa de busca dos próprios portais, em uma tentativa de minimizar o risco de alguma notícia ter passado despercebida. Uma das dificuldades surgidas foi o acesso às colunas de opinião e algumas notícias do jornal *El País*, restrito aos assinantes (o que não era o caso).

Durante a coleta e a análise dos dados, algumas perguntas nortearam a investigação: Quem são os jornais selecionados? Como os jornais cobriram o assunto do meio ambiente? Quem somos

(Brasil) em termos de identidade ambiental internacional no período analisado? Além de terem servido como fio condutor do estudo, elas funcionam aqui como elementos de organização do próprio artigo.

### **Quem são? Um breve perfil dos periódicos**

Esta seção fará uma sucinta descrição dos quatro periódicos selecionados a fim de que o leitor tenha uma noção do histórico desses veículos de comunicação.

O colombiano *El Tiempo* foi fundado em 1911 por Alfonso Villegas Restrepo. Em 1913, foi vendido a Eduardo Santos Montejó, que, entre 1938 e 1942, tornou-se presidente da Colômbia. O jornal foi perseguido, invadido e incendiado em 1952 pelo governo militar da época. Após as retaliações sofridas durante o governo ditatorial, e por temer a onda de violência no país, o *El Tiempo* quis ser reconhecido como um vetor de estabilidade e de moderação, dando apoio à maioria dos governos subsequentes, seguindo como princípio não enfraquecer a autoridade do presidente da República.

O periódico passou a estar disponível na Internet em 22 de janeiro de 1996 [4]. Em relação à audiência, segundo informações trazidas pelo próprio jornal baseadas na medição do General Media Study (EGM), *El Tiempo* continua se consolidando como líder nas categorias impressa e digital na Colômbia. De acordo com a EGM, o público leitor no domingo e o número de visitantes de sua edição digital somam um total de 3.515.548 leitores (dados de 2015). Também o seu jornal impresso continua como favorito dos colombianos na categoria de maior leitura diária, contando com um total de 969.713 leitores [5].

O uruguaio *El País* foi fundado em 14 de setembro de 1918 por Leonel Aguirre, Washington Beltran e Eduardo Rodríguez Larreta. Os fundadores posicionavam o jornal como tribuna nacionalista, ligado formalmente ao Partido Nacional Independente, que defendia uma ideologia ligada ao conservadorismo e aos homens brancos dessa corrente [6]. Atualmente, pertence a um grupo econômico familiar detentor de vários meios de comunicação no Uruguai (como o Canal 12, de televisão). É geralmente associado ao

Partido Nacional, o qual tem mais tendências ao posicionamento de centro-direita [7]. *El País* passou a ser publicado na Internet a partir de 1996 [8] e foi pioneiro na impressão *offset* e o primeiro da América do Sul a lançar uma página em cores (em 1945).

Em relação à audiência, segundo oCxSense [9] em dezembro de 2017, *El País* liderou com o número total de 3,1 milhões de leitura de sua versão impressa, enquanto no seu portal foram 4,1 milhões de usuários únicos e, nas redes sociais, 1,7 milhão de seguidores [10]. Em uma notícia mais recente [11] sobre sua audiência, informa-se que, nos primeiros 20 dias de março de 2020, obteve o registro de 7.650.000 usuários únicos e mais 40 milhões de visualizações da página em toda sua rede.

O argentino *Clarín* foi fundado em Buenos Aires, no dia 28 de agosto de 1945, pelo jornalista, político e ex-ministro (1936-1939) do Governo de Buenos Aires Roberto J. Noble (1902-1969). Foi o primeiro jornal a ser considerado nacional [12]. Alcançou um grande salto empresarial no início da década de 1970, atingindo a posição entre as dez maiores empresas da Argentina,

entre os três maiores grupos de mídia da América Latina e o segundo na América do Sul. Sua hegemonia foi pavimentada por intermédio de sua relação estreita com governos militares e civis. Devido aos favorecimentos trocados com o poder político, de forma mútua, o grupo deu início ao monopólio com faceta multimídia, obtendo também a Rádio Mitre AM e o Canal 13 [13].

O grupo *Clarín* passou a investir em suportes de ponta como Internet, TV a cabo e via satélite e telefonia móvel, assumindo o posto de liderança argentina também nesses setores. Luis Alfonso Albornoz (2007 *apud* Silveira 2009 [14], p. 40) afirma que o *Clarín* é o principal jornal argentino e o de maior circulação no mundo de fala espanhola, possuindo uma tiragem média superior a 550 mil exemplares e mais de dois milhões de leitores diariamente.

Segundo dados do próprio jornal, com medição da Comscore, empresa que pesquisa o público digital do mundo, a audiência do portal atingiu 22.901.355 de visitantes únicos em outubro de 2019. O número é considerado o mais alto atingido por um meio jornalístico na Argentina,

representando um alcance de 67,5% sobre os 33,9 milhões da população digital total do país [15].

A fundação do jornal chileno *La Nación* ocorreu no dia 14 de janeiro de 1917. É o terceiro jornal mais antigo de Santiago. Foi criado pelo político Eleodoro Yáñez e pelo empresário e político Augusto Bruna. O jornal chileno somava uma equipe de conhecidos jornalistas e intelectuais, tais como Inés Echeverría e Gabriel González Videla (futuro presidente da República). Em 11 de setembro de 1973, com o golpe de Estado por Augusto Pinochet (1973-1990), *La Nación* parou de circular.

Sob decisão do regime militar, o jornal foi reaberto, passando, então, a ser porta-voz oficial [16]. Já sob o governo de Patricio Aylwin (1990-1994), o jornal se tornou uma corporação, a empresa jornalística *La Nación*, cujas 51% das ações eram detidas pelo Estado, e o restante, por particulares. Em 2010, passou a estar disponível em versão digital. Devido aos conflitos com o primeiro governo Sebastián Piñera (2010-2014), passou a funcionar apenas como meio eletrônico e não mais em formato impresso [18].

### **Como? A cobertura da imprensa**

A questão ambiental no Brasil e os posicionamentos do governo brasileiro quanto ao meio ambiente ocuparam os jornais pesquisados entre agosto e dezembro de 2019. Em particular nos dois primeiros meses do período, o aumento das queimadas na Amazônia e um “misterioso” derramamento de óleo (petróleo cru) de proporções desastrosas no litoral brasileiro atraíram a atenção e as críticas internacionais.

A temática do meio ambiente foi pauta de todos os jornais selecionados durante a realização da pesquisa. Devido a linhas editoriais distintas e à maior, ou à menor, ocorrência de novos acontecimentos relacionados ao assunto, alguns jornais deram mais destaque que outros quando o assunto era Brasil. Em alguns deles, evidencia-se a proporção entre a quantidade de notícias [19] gerais dedicadas ao Brasil e, entre essas, aquelas relacionadas a aspectos ambientais, com variados enfoques.

O *Clarín* trouxe entre agosto e dezembro de 2019 um total de 602 notícias sobre o Brasil.

Dessas, 90 (14% do total) eram relativas ao meio ambiente, sendo que, em agosto, mais da metade da cobertura dada ao país se referiu ao tema ambiental e ao posicionamento do governo brasileiro quanto ao assunto e suas repercussões.

Ao todo, *El Tiempo* publicou 757 matérias sobre Brasil, entre as quais 145 (19,1%) sobre a situação ambiental; *El País* trouxe 770 e 47 (6,1%), respectivamente, configurando-se como o que menos destaque deu, proporcionalmente, ao assunto meio ambiente. Ainda que o chileno *La Nación* tenha sido acompanhado somente durante dois meses, como dito, em decorrência de ter publicado um número pequeno de notícias sobre o Brasil (39), cabe dizer que, desse total, 23 ocorrências (58,9%) foram sobre meio ambiente (Quadro 1 nos anexos).

No que se refere ao volume de notícias sobre Brasil, *El País* foi o que apresentou o maior número, seguido por *El Tiempo*, *Clarín* e *La Nación*. Apesar das diferenças numéricas, não se apresentou nenhuma discrepância significativa entre os três primeiros no quesito quantidade de notícias veiculadas.

Os incêndios na Amazônia e em outros parques ambientais brasileiros em agosto e setembro de 2019 geraram intensa preocupação da comunidade internacional e da imprensa estrangeira em geral. Não à toa, a cobertura do assunto, as medidas (não) adotadas pelo governo brasileiro para conter os incêndios, os desdobramentos das declarações do presidente Jair Bolsonaro quanto ao problema ambiental e as repercussões políticas dessas declarações junto a outros governos mundiais se constituíram em importantes pautas dos veículos de comunicação pesquisados.

Além das queimadas, o aparecimento de um óleo negro misterioso – que depois se descobriu ser petróleo cru – em praias do Nordeste do Brasil, inicialmente, espalhando-se para todo o litoral brasileiro, também mereceu destaque.

Ainda que não seja propósito aqui realizar análise de conteúdo, ou de discurso, em relação às notícias veiculadas, em seguida serão apresentadas algumas matérias, para fins de representação emblemática e ilustração, um resumo panorâmico do que foi publicado principalmente nos meses de agosto e setembro de

2019, por jornal, e a partir daí um apanhado do que foi divulgado em comum pelos jornais nos próximos meses.

### ***El Tiempo*– Colômbia**

A análise dos jornais a partir de agosto de 2019 aponta que *El Tiempo*, em 2/8/2019, foi o primeiro no mês a destacar o assunto meio ambiente referente ao Brasil, trazendo um vídeo dos povos indígenas isolados em selvas brasileiras, feito pela Mídia Índia e reproduzido pela TV Globo e pela CNN [20]. Em 6/8/2019, foi também o primeiro a falar sobre a Amazônia brasileira, a partir de um vídeo acompanhado da manchete “*Sargazo del Caribe tendría relación con cultivos en el Amazonas*”, no qual explica como a agricultura e o consequente desmatamento da floresta amazônica têm aumentado a formação de sargaços no rio Amazonas [21].

No dia 10, *El Tiempo* voltou a falar sobre a floresta amazônica, dessa vez sobre o corte dos subsídios fornecidos por outros países a projetos de proteção da floresta amazônica, como a Alemanha e o provável corte por parte da Noruega.

A justificativa do governo alemão é expressa na declaração da ministra do meio ambiente, Svenja Schulze, ao jornal alemão *Tagesspiegel*, reproduzida por *El Tiempo*: “*La política del gobierno brasileño em Amazonía plantea dudas em cuanto a la continuación de una reducción sostenida de La tasa de deforestación*” [22].

O assunto foi ainda tema de seu editorial em 8/8/2019. Nele, o jornal faz uma crítica contundente ao presidente Bolsonaro “*quien ha manifestado estar contra La conservación*”. Citou o fato de o presidente ter trocado o comitê técnico que trabalhava para preservar a Amazônia, afirmando em seguida: “*Esta es apenas una de la serie de gravísimas acciones que viene tomando el Ejecutivo brasileño para debilitar la conservación*”. Agrega que os interesses de madeireiras estão se valendo da indicação de Bolsonaro de que “*no es rentable mantener el bosque en pie y de que no habrá sanciones contra quienes lo destruyan*” [23].

Em 21 de agosto divulgou um vídeo de um minuto e trinta

segundos com imagens dos incêndios na Amazônica. A música de fundo é instrumental, suave e melancólica e, ao lado, apresenta o título “*Desgarradoras imágenes de cómo arde La mayor selva tropical del mundo*” [24], uma clara crítica à posição defendida pelo presidente Bolsonaro na questão ambiental.

No dia seguinte, publicou uma charge [anexo2] com o título “*Bolsonaro El bombero*”, na qual o presidente é retratado correndo com um sorriso no rosto e carregando gasolina, ao mesmo tempo em que diz: “*Reportaron un fuego en La Amazonia*”. A charge, claramente irônica, indica que o presidente Bolsonaro não está tomando uma atitude para acabar com o fogo; antes, para aumentar ainda mais as queimadas, o que é representado pelo galão de combustível.

A charge de *El Tiempo* parece refletir de modo emblemático como todos os jornais pesquisados percebem a atuação do presidente brasileiro no que se refere aos incêndios na Amazônia.



No início de setembro, publicou notícia intitulada “*Bolsonaro causa nueva polémica en Brasil... Por un corte de cabello*”, na qual explica que Bolsonaro não se reuniu com o ministro francês Jean-Yves Le Drian, alegando que precisava cortar o cabelo, e fez uma aparição de 12 minutos no Facebook pouco depois da hora programada para o encontro. Nesta matéria, o jornal qualificou Bolsonaro de “*um notorio escéptico del cambio climático*” [25].

No dia seguinte, com a manchete “*En medio de crisis en el Amazonas, sube la desaprobación de Bolsonaro*”, ressalta a queda de popularidade do presidente de 38% para 33% e comenta que “*Desde que llegó al poder, el jefe de Estado se ha mostrado a favor de reducir la fiscalización medioambiental en las áreas protegidas, de impulsar la explotación en la Amazonia y legalizar la minería en las reservas indígenas ...*”. Na mesma matéria, lembra que Bolsonaro elogiou publicamente o coronel Brilhante Ustra, o “*jefe del aparato represivo durante el régimen militar y a quien llamó de ‘héroe nacional’*” [26].

### **El País–Uruguai**

Em 7 de agosto, *El País*, foi o segundo a mencionar a Amazônia

brasileira, ao publicar a matéria “*Bolsonaro insiste en desarrollar la Amazonia*”. O uso do verbo “insistir” na manchete dá a impressão de que Bolsonaro seria “teimoso”, ou de que não desiste de se colocar contra um entendimento majoritário de preservação da Amazônia. O jornal transcreve duas falas do presidente.

A primeira é: “*el estado de Roraima tendría potencial para alcanzar un desarrollo similar al de Japón si no fuera por sus reservas indígenas y otras cuestiones ambientales*”. E a segunda foi durante uma reunião com empresários em São Paulo: “*¿Qué tenemos que ver nosotros de San Pablo con La cuestión ambiental de Roraima?*”.

O texto aborda, ainda, o interesse do governo em liberar a mineração artesanal em terras indígenas nos estados da Amazônia e a contestação do presidente quanto aos dados de desmatamento do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Segundo o INPE, houve um aumento de 88,4% da devastação da Amazônia em junho de 2019, em relação ao mesmo período anterior. O jornal informa que o presidente considera o número do INPE “impreciso” e que transmite imagem negativa do país no exterior [27].

Cabe dizer que, em todos os jornais pesquisados, as repetidas contestações do presidente quanto aos números envolvendo os desmatamentos na floresta amazônica fornecidos pelo INPE e a publicação dos índices oficiais do Instituto foram uma constante.

Em 21 de agosto, *El País* chama atenção para a quantidade de incêndios, na manchete “*El número de incendios en Brasil hasta agosto es el mayor en siete años*”, explicando que Bolsonaro defende “*explotación de la selva tropical, la legalización de la minería en las reservas indígenas y la reducción de la fiscalización en áreas protegidas*” [28].

Três dias depois, traz a notícia de que as Forças Armadas Brasileiras serão encarregadas de ações de combate aos incêndios e aos crimes ambientais, baseando-se em informações das agências de notícias EFE, AFP e Reuters. No final, o jornal inclui uma nota com o seguinte título: “*Villano perfecto a ser juzgado por ética*” [29], referindo-se a Bolsonaro como responsável pelos incêndios que assolam a Amazônia brasileira.

Realizando um salto temporal, o jornal traz uma matéria de balanço do ano intitulada “*El año de América Latina en impactantes*

queimadas da Amazônia, mas publica uma fotografia de outra tragédia humana e ambiental ocorrida no Brasil, em Brumadinho (Minas Gerais). Esta, causada pela ruptura da barragem da mineradora Vale, que resultou em 254 mortos, 16 desaparecidos e causou desastre ambiental na flora e na fauna (inclusive na região de Mata Atlântica), atingindo o Rio Paraopeba com lama composta por sílica, ferro e água por quilômetros de extensão [30]. *El País* foi o único a mencionar esse fato no período estudado.

### **La Nación—Chile**

Em agosto, *La Nación* foi o terceiro jornal a abordar o meio ambiente no Brasil. Com a manchete “*Bolsonaro dio un sucio consejo para cuidar el medioambiente*”, tratou da resposta escatológica dada pelo presidente brasileiro a um jornalista que questionou as mudanças climáticas e o desmatamento na floresta amazônica nos últimos meses (aumento de 90% em junho e de 278% em julho, em comparação aos mesmos meses de 2018).

Conforme o texto: “*El presidente brasileño, Jair Bolsonaro, propuso este viernes una receta milagrosa para preservar el medio-*

ambiente: *‘hacer caca día sí, día no’, en un nuevo comentario lleno de sarcasmo de este escéptico del cambio climático*” [31]. Dias depois, a manchete *“Masivos e impactantes incendios en la Amazonía encienden resistencia contra Bolsonaro”* [32] deixa entrever que aqueles que estão a favor da preservação da Amazônia se colocam em oposição a Bolsonaro, que estaria pouco preocupado com os incêndios.

Com o título *“Insólito: Bolsonaro promete abandonar lápices Bic”*, a notícia do *La Nación* trouxe críticas à capacidade do governo brasileiro de preservar a maior floresta tropical do planeta e comenta as relações conflituosas entre os líderes brasileiro e francês, que teria levado o presidente brasileiro a reivindicar uma retratação de Emmanuel Macron sobre suas declarações que sugerem uma internacionalização da Amazônia, prometendo não mais usar a caneta *“por ser marca francesa”* [33].

No final do mês de agosto, outro tema comum aos jornais, inclusive ao *La Nación*, foi a cooperação internacional advinda da cúpula do G7, reunida em uma sessão dedicada ao meio ambiente, e que teve como pauta a situação enfrentada pelo “grande pulmão

enfrentada pelo “grande pulmão verde” (termo usado pelos jornais) localizado no Brasil. O assunto sobre a causa dos incêndios ser o desmatamento era enfatizada pelas publicações.

Em setembro, *La Nación* traz que Bolsonaro, além de ter sido criticado internacionalmente por seu comportamento, é advertido pela alta comissária da ONU para os Direitos Humanos, Michelle Bachelet, que aponta uma redução do espaço cívico e democrático no Brasil, com os ataques contra os defensores da natureza e dos Direitos Humanos [34].

### **Clarín- Argentina**

Em 21 e 22 de agosto, o *Clarín* trouxe uma notícia intitulada *“Los incendios en el Amazonas alcanzan un nivel récord y Jair Bolsonaro apunta contra las ONG”* [35]. Informa ainda que os incêndios na Amazônia se tornaram um alarme internacional, após sua expansão chegar a Peru e Bolívia [36] e a afirmação do presidente Macron de que o aumento desses incêndios deveria ser tratado como crise internacional e pauta importante na reunião do G7, grupo dos sete países mais industrializados do mundo (Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido) em Biarritz [37]. Em setembro,

*A imagem ambiental do Brasil no governo Bolsonaro: análise de uma percepção latino-americana*

compartilhou notícia do *New York Times Weekly*, ao falar sobre o possível futuro obscuro da floresta amazônica [38].

O que se observou desde o início da coleta e da leitura das notícias em relação às queimadas na Amazônia em agosto foi que o presidente Jair Bolsonaro preferiu manter uma conduta negacionista, ou minimizadora, do problema ambiental, gerando uma cobertura negativa sobre o modo como o governo brasileiro tratou da questão.

Particularmente nos dias 21 e 22, os incêndios tiveram destaque na cobertura jornalística, ocorrendo um aumento do número de notícias sobre o assunto. Somente no dia 22, *El Tiempo* chegou a postar 18 notícias; *Clarín*, nove; *El País*, quatro; e *La Nación*, duas. Durante a noite, nessa data, a resposta do governo brasileiro foi destacada pelos jornais *El Tiempo*, *Clarín* e *El País*.

Outro assunto levantado pelos jornais foi a questão das imagens falsas da situação da floresta amazônica, como em matéria produzida pela AFP e publicada por *El País* [39] e pelo *Clarín* [40]. *El Tiempo* também destacou a desinformação causada pela difusão de imagens muito antigas, ou lugares remotos, usadas

por várias celebridades mundiais quanto à Amazônia [41].

Os jornais *Clarín* [42], *El Tiempo* [43] e *La Nación* [44] passaram a enfatizar, no dia 23, a agenda internacional em relação à Amazônia e, em decorrência da destruição da floresta, uma possível ameaça ao mercado nacional como forma de protesto contra o gerenciamento de incêndios pelo governo brasileiro. A oferta de ajuda dos Estados Unidos [45] e da Argentina [46] para combater os incêndios também foi destacado pelos jornais *La Nación* e *Clarín*.

Em setembro, além do número de notícias ter diminuído, também os jornais diferiram nos elementos que enfocaram a questão ambiental. A Amazônia seguiu como principal protagonista no tema, destacando-se pelas matérias que traziam informações sobre os danos sofridos pela floresta e sobre a posição do presidente Bolsonaro quanto à crise ambiental brasileira.

Ainda no início de setembro, um dos assuntos que tiveram destaque em comum entre os jornais *El Tiempo* (seis notícias), *La Nación* (duas notícias) e *El País* (uma notícia) foi a Cúpula Presidencial que reuniu sete dos nove países que compartilham a Amazônia (Bolívia,

Colômbia, Peru, Equador, Brasil – por videoconferência –, Guiana e Suriname, menos os não convidados Venezuela e a Guiana Francesa), na qual Bolsonaro declarou ser inegociável a soberania sobre a Amazônia [47].

Outro ponto em comum nesse mês, entre os jornais *El Tiempo* [48] e *El País* [49] foi a divulgação das imagens de como ficou a Amazônia após os incêndios. Sobre a Assembleia Geral da ONU ocorrida em setembro, apenas os jornais argentino e colombiano trouxeram notícias acerca da atuação do Brasil.

O *Clarín* fez cobertura com duas notícias, e *El Tiempo*, com uma. Este último postou um vídeo que destaca um trecho do discurso presidencial brasileiro na ONU [50], em que o presidente mantém sua fala negacionista acerca da devastação dos incêndios na Amazônia. Tal posição mereceu atenção também do *Clarín* [51].

Em setembro e outubro, os temas que mereceram atenção dos jornais foram: o conflito entre o presidente brasileiro, o papa e as igrejas católicas, devido ao Sínodo católico atuar na proteção do território amazônico (considerado um empecilho a seus interesses econômicos, de exploração e desenvolvimento na região [52];

decisões polêmicas do presidente, como a de sancionar uma lei que permite a fazendeiros e a proprietários de terras possuírem armas (o que pode provocar ainda mais mortes nas zonas rurais, principalmente de indígenas, e violações dos direitos humanos) [53]; a ativista ambiental Greta Thunberg (ganhadora do prêmio Nobel Alternativo, alcançado por sua luta ecológica, junto ao indígena Yanomami Davi Kopenawa) [54], a quem o presidente brasileiro chamou de “pirralha” [55] posteriormente, em dezembro; a situação da Amazônia e novos focos de incêndio em outras regiões do país [56]; o desastre ambiental relacionado ao derramamento de petróleo no litoral brasileiro, atingindo mais de 130 praias ao longo de 2.000 quilômetros do Nordeste do Brasil [57].

Em novembro, houve continuação das notícias sobre a contaminação ambiental nas praias nordestinas e sua ampliação para outras regiões da costa brasileira. Do mesmo modo, a desflorestação brasileira também seguiu sendo assunto nos jornais latino-americanos, em particular os periódicos *Clarín* e *El País* se voltaram

*A imagem Ambiental do Brasil no governo Bolsonaro: análise de uma percepção latino-americana*

para o desastre ambiental no Oceano Atlântico [58]. A responsabilidade pelo desastre e especulações sobre a autoria foram assuntos dos jornais [59], assim como uma atualização constante sobre o início da mancha de petróleo e sua extensão ao longo do tempo [60]. Em paralelo, o incêndio no Pantanal ainda foi assunto tratado pelo *Clarín* [61]. Tal como observado nas demais notícias sobre desastres ambientais no Brasil, também houve ênfase no posicionamento adotado pelo presidente Jair Bolsonaro [62].

Aliás, em 18 de novembro, o *Clarín* tratou da causa dos incêndios com base em uma notícia publicada pelo *The New York Times*. O correspondente Clifford Krauss afirmou que os incêndios são causados pelos produtores de gado. O título da matéria de opinião é “*En Brasil, el humo de los incendios huele a dinero*”, explicando que os proprietários, parte de um setor poderoso da economia brasileira, por meio do incêndio das florestas, pretendem limpar as áreas para mais pastagens [63].

Posteriormente, em outra notícia, aponta-se a Amazônia em seu nível de desmatamento mais alto na última década. E, mais uma vez, nessa notícia é feita a ligação

entre o aumento do desmatamento e o governo de Jair Bolsonaro, no qual foram reduzidas as medidas protetivas para as reservas naturais e dos indígenas, pois o governante as considera impedimento para o desenvolvimento econômico, como dito anteriormente [64].

Simultaneamente, o *Clarín* traz ainda que o presidente insiste em que os grupos ambientalistas são os causadores de incêndio, acrescentando que buscam impedir seu projeto de expandir a atividade agrícola na Amazônia, chegando a acusar, segundo os jornais, o ator Leonardo DiCaprio de financiar os incêndios na Amazônia [65]. Assim como o jornal argentino *Clarín*, *El País* também elencou como notícia o recorde de desmatamento da Amazônia, bem como a preocupação sobre o desmatamento estar chegando a um ponto de não retorno na sua recuperação.

No início de dezembro, os jornais *Clarín*, *El Tiempo* e *El País* trataram da Conferência das Nações Unidas sobre o Clima (COP25), abertura no dia 2 do referido mês, em Madri. Segundo *El País*, o Brasil é apontado como um dos países que têm impedido a evolução e prosseguimento dos objetivos do Acordo: “*Brasil, por ejemplo, está*

*acusado de buscar el doble recuento de sus bosques para cumplir con sus compromisos de reducir las emisiones en París y también tratar de vender a otros países créditos de carbono recibidos por mantener sus bosques en pie*” [67].

Como já mencionado antes, a Amazônia segue sendo assunto em destaque todos os meses e em todos os jornais, não sendo diferente em dezembro. O *Clarín*, por exemplo, trouxe a manchete “*En la Amazonía hay una ausencia total de La ley: la selva tropical tras el primer año de Bolsonaro*” [68].

No último mês do ano, lembra-se, *El País* noticiou que o posicionamento do presidente em relação aos ativistas ambientais dessa vez afetou diretamente a jovem Greta Thunberg, a quem o presidente teria chamado de “pirralha” [69], assunto também de *El Tiempo* ao lado de cobertura sobre as metas de redução de emissão de carbono [70].

## **Quem somos para os jornais? Considerações finais**

A análise da cobertura dos jornais latino-americanos pesquisados entre agosto e dezembro de 2019 aponta para uma imagem

internacional de Brasil como um país negligente em relação à preservação ambiental, em especial no que tange ao aumento das recorrentes queimadas na Amazônia e em outros importantes ecossistemas brasileiros.

A construção de uma percepção negativa do governo nessa questão foi tanto tecida pela imprensa internacional quanto afetou diretamente relações diplomáticas, políticas e econômicas com vários países – como Alemanha, França, Noruega, entre outros –, que deixaram de investir em fundos de preservação ambiental no Brasil e chegaram a interromper a importação de mercadorias do Brasil em manifestação pública contrária às atitudes governamentais quanto ao problema.

Além disso, países europeus como Espanha e França anunciaram que não darão sinal verde para o acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia, caso o governo brasileiro não mudasse sua atitude no que se refere à proteção do meio ambiente.

É interessante notar que, em 2012, e mesmo bem antes desse que foi o ano da realização da Rio+20 (Conferência das Nações Unidas

*A imagem ambiental do Brasil no governo Bolsonaro: análise de uma percepção latino-americana*

sobre Desenvolvimento Sustentável) – evento internacional sobre meio ambiente, do qual participaram chefes de Estados e governos de 188 nações, sediada no Rio de Janeiro –, preocupado com a construção de uma percepção positiva internacional de que o país era sustentável, o governo adotou uma série de medidas e estratégias com esse objetivo.

Em entrevista concedida à Nogueira (2016, p. 297-298) em maio daquele ano, o então coordenador da Área Internacional da Secretaria de Comunicação da Presidência da República disse que, no caso da “Rio+20”, a identificação de “quem seríamos”(o Brasil) estava atrelada a uma construção de percepção de que “‘somos’ um país que caminha em direção ‘ao desenvolvimento sustentável, e isso inclui o desenvolvimento ambiental, produtivo e social’”. Explicou ainda que um dos modos de explicitar essa “nossa vocação” (palavras do entrevistado) foi o convite realizado a formadores de opinião pública e a jornalistas estrangeiros para conhecerem experiências brasileiras bem-sucedidas nesse sentido, dentro do Programa Formadores de Opinião. Assim, visitas a indústrias em São Paulo e a fazendas

produtivas sustentáveis no Sul do país foram realizadas em 2012.

Para Cervo e Lessa (2014, p. 133), durante os mandatos do presidente Lula, “o Brasil nutria autopercepção e exibia no exterior imagem de país emergente e dinâmico”. No governo seguinte, no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), segundo os autores, a inserção internacional do país teria declinado em comparação com os governos Lula da Silva. Entre as causas dessa nova tendência, estariam o “enfraquecimento do diálogo entre Estado e segmentos dinâmicos da sociedade”; a “quebra da confiança de investidores e empresários nacionais e estrangeiros no governo”; e o “enfraquecimento de estratégias e inexistência de ideias novas capazes de motivar agentes externos”, entre outras (Cervo e Lessa, 2014, p. 149).

Mesmo não sendo o foco deste artigo, é importante destacar a diferença de preocupação e esforços empreendidos pelos governos Lula da Silva e Bolsonaro em mobilizar a opinião pública mundial de modo favorável à identidade internacional brasileira e às percepções estrangeiras sobre Brasil, que influenciam a construção e a



manutenção de reputações nas interações e relações internacionais.

Autores de épocas e perspectivas tão distintas como Braum e Potter (2019), Jervis (2017[1976]) e Valente (2007) apontam a importância de que Estados e outros agentes dediquem atenção à mídia estrangeira, à construção de percepções e à opinião pública mundial, criando condições positivas para o desenrolar de suas políticas externas, influenciando questões da política internacional e exercendo *soft power* (Nye, 1990) na era da Informação (Nye e Owens, 1996).

Apesar dessa diferença de estratégias adotadas pelos governos, como afirmado por Ioris (2020), porém, ao longo do tempo, a cobertura da imprensa internacional continua aquém do potencial Brasil, tendo em vista suas dimensões continentais, entre outros fatores. Quanto aos conteúdos enfocados, como mencionado pelo autor, tendem a ter relação com pautas consideradas pelos meios de comunicação estrangeiros como “exóticas” (ou seja, fora de seus quadros de referência e visões do mundo), como Amazônia, populações indígenas, favelas, violência e corrupção.

A repercussão dos temas ambientais e, em especial, amazônicos, no que se refere à sua face menos admirável em 2019 – a que corresponde às queimadas florestais e a outros desastres do meio ambiente, como o derramamento de petróleo cru na costa brasileira –, parece acionar justamente esse exotismo tropical constantemente retratado, combinado, desta vez, ao que poderíamos chamar de exotismo do governo na implementação, ou na falta, de medidas para lidar com os desastres ambientais de 2019, amplamente cobertos e criticados pelos jornais em tela.

Haja vista a posição do presidente Bolsonaro no espectro político-ideológico poder ser classificada como de um “populismo de direita” – uma construção política que abrange uma concepção de povo que exclui alguma categoria, de modo etnocêntrico, como grupos étnico-raciais etc. (Rodríguez, 2018) –, seria natural que, em jornais de linha editorial de esquerda (aqui entendida como tendo orientação para a busca pela justiça social e pela luta contra a desigualdade social, na linha de entendimento de Bresser-Pereira, 2006), as matérias veiculadas fossem sistematicamente

críticas ao governo brasileiro, erigindo, assim, uma imagem negativa do governo e, por consequência, do país.

Nenhum dos quatro jornais latino-americanos pesquisados possui uma linha editorial de esquerda, conforme seus perfis. Entretanto, pôde-se constatar que durante o período analisado (agosto-dezembro de 2019), mantiveram uma cobertura jornalística crítica às posições do governo brasileiro no que diz respeito à proteção do meio ambiente e às declarações de seu mandatário. Constatamos na publicação de charges, vídeos e editoriais não apenas críticas, mas críticas mordazes e algumas vezes satíricas às afirmações do presidente Bolsonaro, contribuindo, assim, para construir uma representação negativa e pouco favorável ao governo brasileiro.

## Notas

1 - O projeto foi aprovado pelo Edital PIBIC/UEPB cota 2019/2020, de agosto de 2019 a julho de 2021, sob a coordenação de Silvia Garcia Nogueira.

2 - O acompanhamento dele ocorreu apenas entre agosto e setembro, devido à cobertura mínima de notícias gerais sobre o Brasil em comparação com os demais, ainda que o foco quanto ao meio ambiente tenha sido significativo nesses dois meses.

3 - A dinâmica da mídia, portanto, faz com que o que aqui apresentamos seja reflexo das vezes em que acessamos os portais, como uma espécie de “retrato” das ocasiões. Entretanto, a regularidade das coberturas nos permitiu fazer inferências sobre o modo como o tema foi abordado pelos jornais.

4 - GUZMÁN, Julio César. La historia de cómo nació ELTIEMPO.COM, hace 20 años. **El Tiempo**, 21/1/2016. Disponível em: <<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16488349>>.

Acesso em: 2 mar. 2019.

5 - AUDIENCIA de EL TIEMPO continúa en crecimiento. **El Tiempo**, 6/6/2015. Disponível em:

<<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15907306>>.

Acesso em: 5 jun. 2020.

6 - INFO URUGUAY. Prensa escrita en Uruguay. **Info Uruguay**, [sem data]. Disponível em: <<https://infouruguay.com.uy/PRENSA-ESCRITA-URUGUAY.htm>>.

Acesso em: 5 jun. 2020.

7 - Ibidem.

8 - Ibidem.

9 - A Cxense é uma empresa norueguesa que ajuda empresas a obterem sucesso no mundo digital. Para mais detalhes, acessar <<https://www.cxense.com/about-us>>.

10 - AUDIENCIAS El País. **El País**, [sem data]. Disponível em: <<https://comercial.elpais.com.uy/wp>

= <[content/uploads/2018/02/LIDERAZO-AUDIENCIAS.pdf](https://comercial.elpais.com.uy/wp-content/uploads/2018/02/LIDERAZO-AUDIENCIAS.pdf)>.

Acesso em: 5 jun. 2020.

11 - EL PAÍS sigue creciendo en audiencia. **El País**, 22/3/2020. Disponível em: <<https://www.elpais.com.uy/informacion/sociedad/pais-sigue-creciendo-audiencia.html>>.

Acesso em: 5 jun. 2020.

*A imagem ambiental do Brasil no governo Bolsonaro: análise de uma percepção latino-americana*

12 - BARRETO, Helton Ricardo. Clarín: de coadjuvante a líder: a trajetória do jornal que se transformou no maior grupo multimídia da Argentina e segundo no mundo hispânico. São Bernardo do Campo: Curso de Pós-Graduação em Comunicação Social da Universidade Metodista de São Paulo. (Dissertação, Mestrado em Comunicação Social). Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/infotec/teses97-99/barreto-umesp99.htm>>. Acesso em 5 jun. 2020.

13 - Ibidem.

14 - SILVEIRA, Mauro César. A história de independência do Clarín.com e as mudanças no processo de convergência com o jornal impresso. **Intexto**, Porto Alegre, UFRGS, v. 2, n. 21, p. 37-56, julho/dezembro 2009, p. 40.

15 - AUDIENCIAS digitales récord de Clarín: 22.9 millones de visitantes únicos en octubre. **Clarín**, 30/11/2019. Disponível em: <[https://www.clarin.com/sociedad/record-clarin-22-9-millones-visitantes-unicos-octubre\\_0\\_tf1k70K.html](https://www.clarin.com/sociedad/record-clarin-22-9-millones-visitantes-unicos-octubre_0_tf1k70K.html)>. Acesso em: 5 jun. 2020.

16 - SANTOS, Emmanuel dos. Imprensa e poder político no Chile [manuscrito]:o governo da Unidade

Popular e os jornais El Mercurio e La Nación (1970-1973). Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. 234f. 2018, p. 87.

17 - CULTURA DIGITAL. Empresa Periodística Diario La Nación S.A. **Cultura Digital**, Universidad Diego Portales [sem data]. Disponível em: <<http://culturadigital.udp.cl/index.php/autor/empresa-periodistica-diario-la-nacion-s-a/>>. Acesso em: 22 fev. 2020.

18 - Ibidem.

19 - Para efeitos deste artigo, optamos por não especificar e diferenciar reportagens, colunas, opinião, editorial, entre outros componentes setorializados dos jornais, usando a designação matéria, ou notícia. A identificação precisa somente será realizada quando estivermos tratando de um conteúdo especificamente na análise.

20 - ¿POR QUÉ hay pueblos indígenas aislados y qué se sabe de ellos? **El Tiempo**, 2/08/2019. Disponível em: <<https://www.eltiempo.com/mundo/mas-regiones/que-son-los-pueblos-indigenas-aislados-y-que-se-sabe-de-ellos-396346>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

- 21 - SARGAZO del Caribe tendríarelacióncon cultivos enel Amazonas. **El Tiempo**, 6/8/2019 [vídeo]. Disponible em: <<https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/sargazo-del-caribe-tendria-relacion-con-cultivos-en-el-amazonas-397976>>. Acceso em: 20 ago. 2019.
- 22 - ALEMANIA recorta ayudas ante deforestación de la Amazonía en Brasil. **El Tiempo**, 10/8/2019. Disponible em: <<https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/alemania-recorta-ayudas-ante-deforestacion-de-la-amazonia-en-brasil-399352>>. Acceso em: 21 ago. 2019.
- 23 - EDITORIAL. Bolsonaro y la Amazonia. **El Tiempo**, 8/8/2019. Disponible em: <<https://www.eltiempo.com/opinion/editorial/bolsonaro-y-la-amazonia-editorial-de-el-tiempo-402360>>. Acceso em: 21 ago. 2019.
- 24 - DESGARRADORAS imágenes de como arde la mayor selva tropical del mundo. **El Tiempo**, 21/08/2019. [vídeo] Disponible em: <<https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/se-incendia-la-amazonia-la-mayor-selva-tropical-del-mundo-403094>>. Acceso em: 21 ago. 2019.
- 25 - BOLSONARO causa nueva polémica en Brasil... Por un corte de cabelo. **El Tiempo**, 1/8/2019. Disponible em: <<https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/polemica-en-brasil-por-planton-de-bolsonaro-a-canciller-frances-396014>>. Acceso em: 18 ago. 2019.
- 26 - EN MEDIO de crisis en el Amazonas, sube la desaprobación de Bolsonaro. **El Tiempo**, 2/9/2019. Acceso em: <<https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/desaprobacion-de-bolsonaro-sube-en-brasil-407808>>. Acceso em: 2 set. 2019.
- 27 - BOLSONARO insiste em desarrollarlaAmazonia. **El País**, 7/8/2019. Disponible em: <<https://www.elpais.com.uy/mundo/bolsonaro-insiste-desarrollar-amazonia.html>>. Acceso em: 20 ago. 2019.
- 28 - EL NÚMERO de incendios en Brasil hasta agosto es el mayor en siete años. **El País**, 21/8/2019. Disponible em: <<https://www.elpais.com.uy/mundo/numero-incendios-brasil-agosto-mayor-siete-anos.html>>. Acceso em: 21 ago. 2019.

*A imagem ambiental do Brasil no governo Bolsonaro: análise de uma percepção latino-americana*

- 29 - BOLSONARO ordena que Fuerzas Armadas combatan incendios en la Amazonia. **El País**, 24/8/2019. Disponível em: <<https://www.elpais.com.uy/mundo/bolsonaro-ordena-fuerzas-armadas-combatan-incendio-amazonia.html>>. Acesso em: 24 ago. 2019.
- 30 - EL AÑO de América Latina en impactantes imágenes. **El País**, 31/12/2019. Disponível em: <<https://www.elpais.com.uy/vida-actual/ano-america-latina-impactantes-imagenes.html>>. Acesso em: 31 dez. 2019.
- 31 - BOLSONARO ironiza sobre cuidar el medio ambiente y da un sucio consejo. **La Nación**, 09/08/2019. Disponível em: <<http://lanacion.cl/2019/08/09/bolsonaro-ironiza-sobre-cuidar-el-medioambiente-y-da-un-sucio-consejo/>>. Acesso em: 20 ago. 2019.
- 32 - MASIVOS e impactantes incendios en la Amazonía encienden resistencia contra Bolsonaro. **La Nación**, 21/8/2019. Disponível em: <<http://lanacion.cl/2019/08/21/masivos-e-impactantes-incendios-en-la-amazonia-encienden-resistencia-contra-bolsonaro/>>. Acesso em: 21 ago. 2019.
- 33 - INSÓLITO: Bolsonaro promete abandonar lápices Bic “por ser marca francesa”. **La Nación**, 30/8/2019. Disponível em: <<http://lanacion.cl/2019/08/30/insolito-bolsonaro-promete-abandonar-boligrafos-bic-por-ser-marca-francesa/>>. Acesso em: 30 ago. 2019.
- 34 - BACHELET advierte sobre “una reducción del espacio democrático” en Brasil. **La Nación**, 4/9/2019. Disponível em: <<http://lanacion.cl/2019/09/04/bachelet-advierte-sobre-una-reduccion-del-espacio-democratico-en-brasil/>>. Acesso em: 4 set. 2019.
- 35 - LOS INCENDIOS en el Amazonas alcanzan un nivel récord y Jair Bolsonaro apunta contra las ONG. **Clarín**, 21/8/2019. Disponível em: <[https://www.clarin.com/mundo/incendios-amazonas-alcanzan-nivel-record-jair-bolsonaro-apunta-ong\\_0\\_LLbph2zFb.html](https://www.clarin.com/mundo/incendios-amazonas-alcanzan-nivel-record-jair-bolsonaro-apunta-ong_0_LLbph2zFb.html)>. Acesso em: 21 ago. 2019.

36 - LOS INCENDIOS en Brasil llegan a Perú y Bolivia y disparan las alarmas. **Clarín**, 22/8/2019.

Disponível em:

<[https://www.clarin.com/mundo/incendios-amazonas-llegan-peru-bolivia-disparan-alarma-mundial\\_0\\_v4K8hmE2L.html](https://www.clarin.com/mundo/incendios-amazonas-llegan-peru-bolivia-disparan-alarma-mundial_0_v4K8hmE2L.html)>.

Acesso em: 22 ago. 2019.

37 - EL PRESIDENTE francés Emmanuel Macron considera el fuego de la Amazonía una crisis internacional. **Clarín**, 22/8/2019.

Disponível em:

<[https://www.clarin.com/mundo/pr-eminente-francia-emmanuel-macron-considera-fuego-amazonia-tesis-internacional\\_0\\_ZMmFxsIRw.html](https://www.clarin.com/mundo/pr-eminente-francia-emmanuel-macron-considera-fuego-amazonia-tesis-internacional_0_ZMmFxsIRw.html)>.

Acesso em: 22 ago. 2019.

38 - EL GRAVE riesgo de iniciar un ciclo autodestructivo. **Clarín**, 6/9/2019. Disponível em:

<[https://www.clarin.com/new-york-times-international-weekly/grave-riesgo-iniciar-ciclo-autodestructivo\\_0\\_VWhguh6x.html](https://www.clarin.com/new-york-times-international-weekly/grave-riesgo-iniciar-ciclo-autodestructivo_0_VWhguh6x.html)>.

Acesso em: 6 set. 2019.

39 - ¿LLUEVE en el Amazonas? La respuesta de Metsul sobre la información que circula. **El País**, 22/8/2019. Disponível em:

<<https://www.elpais.com.uy/vida-actual/llueve-amazonas-asi-desmintio-noticia-servicio-meteorologia-metsul.html>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

40 - ¿LLUVIAS en el Amazonas? No, es fakenews. **Clarín**, 23/8/2019.

Disponível em:

<[https://www.clarin.com/mundo/lluvias-amazonas-fake-news\\_0\\_prNVuJgWm.html](https://www.clarin.com/mundo/lluvias-amazonas-fake-news_0_prNVuJgWm.html)>. Acesso em: 23 ago. 2019.

41- DICAPRIO y otros famosos que contribuyen a desinformar sobre Amazonia. **El Tiempo**, 22/8/2019.

Disponível em:

<<https://www.eltiempo.com/vida-medio-ambiente/famosos-que-contribuyen-a-desinformar-sobre-incendios-en-amazonia-403926>>.

Acesso em: 22 ago. 2019.

42 - INCENDIOS en el Amazonas: Irlanda y Francia amenazan el acuerdo EU-Mercosur y Merkel pide llevar el tema al G-7. **Clarín**, 23/8/2019. Disponível em:

<[https://www.clarin.com/mundo/incendios-amazonas-irlanda-amenaza-acuerdo-ue-mercosur-merkel-pide-llevar-tema-g-7\\_0\\_HIn2ocH7j.html](https://www.clarin.com/mundo/incendios-amazonas-irlanda-amenaza-acuerdo-ue-mercosur-merkel-pide-llevar-tema-g-7_0_HIn2ocH7j.html)>.

Acesso em: 23 ago. 2019.

*A imagem ambiental do Brasil no governo Bolsonaro: análise de uma percepção latino-americana*

43 - AMAZONÍA le pone más fuego a tensión comercial: UE amenaza a Mercosur **El Tiempo**, 23/8/2019. Disponível em:

<<https://www.eltiempo.com/economia/sectores/amazonia-francia-acusa-a-bolsonaro-de-mentir-sobre-el-clima-404058>>. Acesso em: 23 ago. 2019.

44 - FINLANDIA propondrá a la Unión Europea prohibir importaciones de carne de res brasileñas. **La Nación**, 23/8/2019. Disponível em: <<http://lanacion.cl/2019/08/23/finlandia-propondra-a-union-europea-prohibir-importaciones-de-carne-de-res-brasilena/>>. Acesso em: 23 ago. 2019.

45 - TRUMP ofreció a Bolsonaro ayuda de EEUU para combatir incendios en el Amazonas. **La Nación**, 23/8/2019. Disponível em: <<http://lanacion.cl/2019/08/23/trump-ofrecio-a-bolsonaro-ayuda-de-eeuu-para-combatir-incendios-en-el-amazonas/>>. Acesso em: 23 ago. 2019.

46 - ARGENTINA ofreció colaboraciones a Brasil por la catástrofe que vive Amazonas. **Clarín**, 23/8/2019. Disponível em:

<[https://www.clarin.com/politica/argentina-ofrecio-colaboracion-brasil-catastrofe-vive-amazonas\\_0\\_cjL69jnQZ.html](https://www.clarin.com/politica/argentina-ofrecio-colaboracion-brasil-catastrofe-vive-amazonas_0_cjL69jnQZ.html)>.

Acesso em: 23 ago. 2019.

47 - EL PACTO de la Amazonia para apagar los incendios. **La Nación**, 6/9/2019. Disponível em: <<http://lanacion.cl/2019/09/06/cum-bre-pacta-defender-amazonia-en-medio-de-dardos-de-brasil/>>. Acesso em: 6 set. 2019.

48 - ¿CÓMO quedó el Amazonas tras los incendios de hace unos días? **El Tiempo**, 11/9/2019. Disponível em: <<https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/fotos-de-como-queda-el-amazonas-tras-los-incendios-410846>>. Acesso em: 11 set. 2019.

49 - LA DEFORESTACIÓN de la Amazonia en imágenes: el árbol que se mantuvo, el fuego y las cenizas. **El País**, 18/9/2019. Disponível em: <<https://www.elpais.com.uy/mundo/deforestacion-amazonia-imagenes-arbol-mantuvo-fuego-cenizas.html>>. Acesso em: 18 set. 2019.



50 - BOLSONARO hace fuerte defensa de soberanía de Brasil en la ONU. **El Tiempo**, 24/9/2019. Disponible em: <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/bolsonaro-hace-fuerte-defensa-de-soberania-de-brasil-en-la-onu-415884>>. Acceso em: 24 set. 2019.

51 - JAIR Bolsonaro en la Asamblea General de la ONU: "Somos uno de los países que más protege el medio ambiente". **Clarín**, 24/9/2019. Disponible em: [https://www.clarin.com/mundo/jair-bolsonaro-asamblea-general-onu-paises-protege-medio-ambiente-0\\_dUtvXiPK.html](https://www.clarin.com/mundo/jair-bolsonaro-asamblea-general-onu-paises-protege-medio-ambiente-0_dUtvXiPK.html)>. Acceso em: 24 set. 2019.

52 - RELIGIÓN y Medio Ambiente. La explotación de la Amazonia enfrenta al Papa Francisco con Jair Bolsonaro. **Clarín**, 21/9/2019. Disponible em: [https://www.clarin.com/mundo/defensa-amazonia-enfrenta-papa-jair-bolsonaro\\_0\\_SBmK4hDb.html](https://www.clarin.com/mundo/defensa-amazonia-enfrenta-papa-jair-bolsonaro_0_SBmK4hDb.html)>. Acceso em: 21 set. 2019.

53 - Hacendados brasileños podrán estar armados en sus tierras. **El Tiempo**, 17/9/2019. Disponible em: <https://www.eltiempo.com/mundo>

[/latinoamerica/bolsonaro-firma-ley-de-posesion-de-armas-de-hacendados-413402](https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/bolsonaro-firma-ley-de-posesion-de-armas-de-hacendados-413402)>. Acceso em: 17 set. 2019.

54 - GRETA Thunberg ganó el "Nobel alternativo" por su lucha ecologista. **Clarín**, 25/12/2019. Disponible em: [https://www.clarin.com/mundo/greta-thunberg-gano-nobel-alternativo-lucha-ecologista\\_0\\_5J0Tna8c.html](https://www.clarin.com/mundo/greta-thunberg-gano-nobel-alternativo-lucha-ecologista_0_5J0Tna8c.html)>. Acceso em: 25 set. 2019.

55 - BOLSONARO calificó de "mocosa" a Greta Thunberg y así respondió la joven sueca. **El País**, 10/12/2019. Disponible em: <https://www.elpais.com.uy/mundo/bolsonaro-califico-mocosa-greta-thunberg-asi-respondio-joven-sueca.html>>. Acceso em: 10 dez. 2019.

56 - INCENDIO avanza en parque nacional del noreste de Brasil. **El Tiempo**, 22/10/2019. Disponible em: <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/incendio-avanza-en-parque-nacional-del-noreste-de-brasil-425596>>. Acceso em: 22 out. 2019.

*A imagem Ambiental do Brasil no governo Bolsonaro: análise de uma percepção latino-americana*

57 - 10 CLAVES para entender el derrame de petróleo en Brasil. **El Tiempo**, 21/10/2019. em: <<https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/10-claves-para-entender-el-derrame-de-petroleo-en-brasil-425184>>. Acesso em: 21 out. 2019.

58 - BRASIL: retiraron más de 4 mil toneladas de petróleo, pero el turismo cayó un 50% y la pesca está paralizada. **Clarín**, 3/11/2019. Disponível em: <[https://www.clarin.com/mundo/brasil-retiraron-4-mil-toneladas-petroleo-turismo-cayo-50-pesca-paralizada\\_0\\_HtoA0jQ1.html](https://www.clarin.com/mundo/brasil-retiraron-4-mil-toneladas-petroleo-turismo-cayo-50-pesca-paralizada_0_HtoA0jQ1.html)>. Acesso em: 3 nov. 2019.

59 - JAIR Bolsonaro alertó sobre el derrame de petróleo en Brasil: “Lo peor está por venir”. **Clarín**, 3/11/2019. Disponível em: <[https://www.clarin.com/mundo/jair-bolsonaro-alerto-derrame-petroleo-brasil-peor-venir\\_0\\_i2fszx6y.html](https://www.clarin.com/mundo/jair-bolsonaro-alerto-derrame-petroleo-brasil-peor-venir_0_i2fszx6y.html)>. Acesso em: 3 nov. 2019.

60 - APUNTAN a petrolero griego por el desastre en playas de Brasil. **El País**, 2/11/2019. Disponível em: <<https://www.elpais.com.uy/mundo/apuntan-petrolero-griego-desastre-playas-brasil.html>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

61 - INCENDIOS de grandes proporciones devoran el Pantanal en Brasil. **El Tiempo**, 1/11/2019. Disponível em:

<<https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/incendios-de-grandes-proporciones-devoran-el-pantanal-en-brasil-429362>>. Acesso em: 1 nov. 2019.

62 - SUBIDA del mar será aun peor: mapas muestran catástrofe global en 2050. **El Tiempo**, 1/11/2019. Disponível em: <<https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/subida-del-mar-sera-aun-peor-mapas-muestran-catastrofe-global-en-2050-429394>>. Acesso em: 1 nov. 2019.

63 - EN BRASIL, el humo de los incendios huele a dinero. **Clarín**, 18/11/2019. Disponível em: <[https://www.clarin.com/new-york-times-international-weekly/brasil-humo-incendios-huele-dinero\\_0\\_30-SvrET-.html](https://www.clarin.com/new-york-times-international-weekly/brasil-humo-incendios-huele-dinero_0_30-SvrET-.html)>. Acesso em: 18 nov. 2019.

64 - LA DEFORESTACIÓN en la Amazonia está en su nivel más alto en la última década. **Clarín**, 18/11/2019. Disponible em: [https://www.clarin.com/sociedad/deforestacion-amazonia-nivel-alto-ultima-decada\\_0\\_nhlyU99.html](https://www.clarin.com/sociedad/deforestacion-amazonia-nivel-alto-ultima-decada_0_nhlyU99.html). Acceso em: 18 nov. 2019.

65 - PARA JAIR Bolsonaro, las políticas ambientales son “un obstáculo” para el desarrollo de Brasil. **Clarín**, 28/11/2019. Disponible em: [https://www.clarin.com/mundo/jair-bolsonaro-politicas-ambientales-obstaculo-desarrollo-brasil\\_0\\_l31THMwA.html](https://www.clarin.com/mundo/jair-bolsonaro-politicas-ambientales-obstaculo-desarrollo-brasil_0_l31THMwA.html). Acceso em: 28 nov. 2019.

66 - JAIR Bolsonaro acusó a Leonardo DiCaprio de financiar los incendios en la Amazonia. **Clarín**, 29/11/2019. Disponible em: [https://www.clarin.com/mundo/jair-bolsonaro-acuso-leonardo-dicaprio-financiar-incendios-amazonia\\_0\\_1uIXkQfT.html](https://www.clarin.com/mundo/jair-bolsonaro-acuso-leonardo-dicaprio-financiar-incendios-amazonia_0_1uIXkQfT.html). Acceso em: 29 nov. 2019

67 - CUATRO claves para entender la Cumbre del Clima. **El País**, 03/12/2019. Disponible em: <https://www.elpais.com.uy/mundo/cuatro-claves-entender-cumbre-clima.html>. Acceso em: 3 dez. 2019.

68 - EN LA AMAZONÍA hay una ausencia total de la ley: la selva tropical tras el primer año de Bolsonaro. **Clarín**, 6/12/2019. Disponible em: [https://www.clarin.com/mundo/-amazonia-ausencia-total-ley-selva-tropical-primer-ano-bolsonaro\\_0\\_vsfkiftB.html](https://www.clarin.com/mundo/-amazonia-ausencia-total-ley-selva-tropical-primer-ano-bolsonaro_0_vsfkiftB.html). Acceso em: 6 dez. 2019.

69 - BOLSONARO calificó de "mocosa" a Greta Thunberg y así respondió la joven sueca. **El País**, 10/12/2019. Disponible em: <https://www.elpais.com.uy/mundo/bolsonaro-califico-mocosa-greta-thunberg-asi-respondio-joven-sueca.html>. Acceso em: 10 dez. 2019.

70 - MERCADOS de carbono, el cuello de botellade la COP25. **El Tiempo**, 10/12/2019. Disponible em: <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/mercados-de-carbono-el-cuello-de-botella-de-la-cop25-442184>. Acceso em: 10 dez. 2019.

*A imagem ambiental do Brasil no governo Bolsonaro: análise de uma percepção latino-americana*

**Quadro 1**

Mês	Clarín Argentina		El Tiempo Colômbia		El País Uruguai		La Nación Chile	
	Meio ambiente	Brasil	Meio ambiente	Brasil	Meio ambiente	Brasil	Meio ambiente	Brasil
Agosto	38 /53,5%	71	76 /52,7%	144	27 /90%*	30*	18 /78,2%	23
Setembro	18 /15,7%	114	27 /29,3%	92	8 /6,7%	118	5 /31,2%	16
Outubro	17 /12,1 %	141	20 /12,2%	163	2 /1,3%	144	**	**
Novembro	12 /9,1 %	132	7 /4,1%	171	3 /1,3%	218	**	**
Dezembro	5 /3,4%	144	15 /8%	187	7 /2,6%	260	**	**
<b>Total</b>	<b>90 (14,95%) / 602</b>		<b>145 (19,1%)/ 757</b>		<b>47 (6,1%) / 770</b>		<b>23 (58,9%) / 39</b>	

**Total de notícias sobre Brasil e meio ambiente por jornal pesquisado mensalmente – agosto a dezembro de 2019.**

\* o jornal passou a ser sistematicamente acompanhado a partir de 21/08/2019, ainda que as notícias de meio ambiente tenham sido recuperadas desde o início do mês e, antes dessa data, tenha sido possível consultar algumas matérias sobre Brasil em geral. Por isto, a diferença de quantidade de notícias em relação a outros meses.

\*\*meses não acompanhados.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados.

**Charge – Anexo 2**

*Bolsonaro el bombero*



Figura 1: Charge publicada no jornal *El Tiempo*

## Referências bibliográficas

BAENA, R. 2012. *Política externa e mídia em um Estado democrático: o caso brasileiro*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, Brasília.

BARRETO, H.R. 2020. *Clarín, de coadjuvante a líder: a trajetória do jornal que se transformou no maior grupo multimídia da Argentina e segundo no mundo hispânico*. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social). Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da Universidade Metodista de São Paulo. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/infotec/teses97-99/barreto-umesp99.htm>>. Acesso em 5 jun. 2020.

BAUM, A.M.; POTTER, P.B.K. A. 2019. "Media, Public Opinion, and Foreign Policy in the Age of Social Media". **The Journal of Politics**, v. 81, n. 2, s/p. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1086/702233>>. Acesso em: 20 jan. 2020

BRESSER-PEREIRA, L.C. 2006. "O paradoxo da esquerda no Brasil". **Revista Novos Estudos Cebrap**, n. 74, pp. 25-45.

BURITY, C.R.T. 2012. *Mídia e Relações Internacionais: Diplomacia*

*Midiática no Governo Lula*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2012. Disponível em: <[http://pos-graduacao.uepb.edu.br/ppgri/?wpfb\\_dl=18](http://pos-graduacao.uepb.edu.br/ppgri/?wpfb_dl=18)>. Acesso em: 10 de jan. 2017.

CAMARGO, J.F. 2011. *Mídia e Relações Internacionais: lições da invasão do Iraque em 2003*. Curitiba: Juará.

CASTELLS, M. 2003. *A Sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra.

CERVO, A.L.; LESSA, A.C. 2014. "O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)". **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, pp. 133-151. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v57n2/0034-7329-rbpi-57-02-00133.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

CIRINO, T.E.S.; LEITE, A.C.C.; NOGUEIRA, S.G. 2019. "Brazilian External Policy and Media: The Media Diplomacy in the Dilma Impeachment Crisis (2016)". **Intercom - Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, v. 42, n. 1, pp. 57-70. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1809-5844201913>>. Acesso em: 20 Dez. 2019.

*A imagem ambiental do Brasil no governo Bolsonaro: análise de uma percepção latino-americana*

- CULTURA DIGITAL. [sem data] Empresa Periodística Diário La Nación S.A. Cultura Digital, Universidad Diego Portales. Disponível em: <<http://culturadigital.udp.cl/index.php/autor/empresa-periodistica-diario-la-nacion-s-a/>>. Acesso em: 22 fev. 2020.
- DEBORD, Guy. 1997[1967]. *A Sociedade do Espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- FERREIRA, F.V. 2015. “Raízes históricas do conceito de opinião pública em comunicação”. **Em Debate**, v. 7, n. 1, pp. 50-68. Disponível em: <<http://opiniaopublica.ufmg.br/site/files/artigo/7-Janeiro-15-OPINIAO-Fernanda-Vasques-Ferreira-H-A.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2020.
- GILBOA, E. 2001. “Diplomacy in the Media Age: Three Models of Uses and Effects”. **Diplomacy & Statecraft**, 12.2. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09592290108406201>>. Acesso em: 2 jul. 2017.
- GILBOA, E. 2002. “The Global News Networks and U.S. Policymaking in Defense and Foreign Affairs”. Cambridge, in paper 2002-6, The Shorenstein Center on the Press, Politics and Public Policy, Harvard University. Disponível em: <[https://shorensteincenter.org/wp-content/uploads/2012/03/2002\\_06\\_gilboa.pdf](https://shorensteincenter.org/wp-content/uploads/2012/03/2002_06_gilboa.pdf)>. Acesso em: 2 jul. 2017.
- GILBOA, E. 2009. “Media and Conflict Resolution: A Framework for Analysis”. **Marquette Law Review**, Special Issue on Media and Conflict Resolution, v. 93, n. 1, pp. 87-111. Disponível em: <<https://scholarship.law.marquette.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4927&context=mulr>>. Acesso em: 2 jul. 2017.
- INFO URUGUAY. [sem data] Prensa escrita em Uruguay. **Info Uruguay**. Disponível em: <<https://infouruguay.com.uy/PRENSA-ESCRITA-URUGUAY.htm>>. Acesso em: 5 jun. 2020.
- IORIS, R. 2020. “As Crises Política e Sanitária e a Imagem Internacional do Brasil”. Webinar promovido pelo Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense no dia 7/7/2020. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=As6L\\_RKTpt4](https://www.youtube.com/watch?v=As6L_RKTpt4)>. Acesso em: 8 de jul. 2020.
- JERVIS, R. 2017[1976]. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press. (Nova edição com novo prefácio do autor).
- LESSA, M.; GAVIÃO, L. 2011. *Política Externa, Mídia e Propaganda nos*

Governos Lula da Silva (2003-2010). In: FREIXO, A. *et al.*, *A Política Externa Brasileira na Era Lula*. pp. 51-69.

LIPPMANN, W. 2008. *Opinião Pública*. Petrópolis/RJ: Vozes.

NOGUEIRA, S.G. 2016. “As estratégias da Secom/PR e a construção de uma identidade brasileira no âmbito internacional”. In: TRAVANCAS, I.; NOGUEIRA, S. G. (orgs.), **Antropologia da Comunicação de Massa**. Campina Grande: UEPB. pp. 283-302. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/fyks3>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

NOGUEIRA, S.G.; BURITY, C.R.T. 2014. “A construção da imagem do Brasil no exterior e a diplomacia midiática no governo Lula”. **Política & Trabalho**, n. 41, pp. 375-397. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/index.php/politicaetrabalho/article/view/16781>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

NYE, J. S. 1990. “Soft Power”. **Foreign Policy**, n. 80, *Twentieth Anniversary*, pp. 153–171.

NYE, J.S.; OWENS, W.A. 1996. “America’s Information Edge”. **Foreign Affairs**, pp. 20-36. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1996-03-01/americas-information-edge>>. Acesso em: 27 mar.

2017.

RODRIGUÊS, T.M. 2018. “Populismo de esquerda versus populismo de direita no início do século XXI: o conflito político nos EUA, Inglaterra, França e Alemanha”. **Revista Estudos Políticos**, v. 9, n. 1, s/p. Disponível em: <[https://periodicos.uff.br/revista\\_estudos\\_politicos/article/view/39851/22936](https://periodicos.uff.br/revista_estudos_politicos/article/view/39851/22936)>. Acesso em: 12 jul. 2020.

SANTOS, E. 2018. “Imprensa e poder político no Chile [manuscrito]: o governo da Unidade Popular e os jornais El Mercurio e La Nación (1970-1973)”. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. 234f. p. 87.

SILVEIRA, M.C. 2009. A história de independência do Clarín.com e as mudanças no processo de convergência com o jornal impresso. **Intexto**, Porto Alegre, UFRGS, v. 2, n. 21, p. 37-56, julho/dezembro.

STEINBERGER, M.B. 2005. *Discursos Geopolíticos da Mídia. Jornalismo e Imaginário Internacional na América Latina*.

THOMPSON, J.B. 1998. *A Mídia e a Modernidade. Uma Teoria Social da Mídia*. Petrópolis: Vozes. São Paulo: Educ/Cortez.

## Resumo

Este artigo discute o modo como quatro jornais estrangeiros retrataram o país e o governo brasileiro sob a presidência de Jair Bolsonaro (2019-) no período de agosto a dezembro de 2019, acerca do tema meio-ambiente. Fruto de parte de uma pesquisa realizada entre agosto e dezembro de 2019, intitulada “Imagens do Brasil no Exterior e Direitos Humanos: quem somos na ótica da imprensa internacional?”, os dados foram coletados por meio de consultas diárias nos portais jornalísticos latino-americanos *El País* (Uruguay), *El Tiempo* (Colômbia), *Clarín* (Argentina) e *La Nación* (Chile). Foi constatado que a imagem do Brasil nesses jornais foi negativa.

**Palavras-chave:** Imagem de Brasil. Bolsonaro. Amazônia.

## Abstract

*This article discusses the way in which four foreign newspapers portrayed the country and the Brazilian government under the presidency of Jair Bolsonaro (2019-) from August to December 2019, on the theme of environment. As a result of a survey conducted between August and December 2019, entitled “Images of Brazil Abroad and Human Rights: who are we from the perspective of the international press?”, the data were collected through daily consultations on Latin American journalistic sites *El País* (Uruguay), *El Tiempo* (Colombia), *Clarín* (Argentina) and *La Nación* (Chile). It was found that Brazil's image in these newspapers was negative.*

**Keywords:** *Image of Brazil. Bolsonaro. Amazon*



ESPECIAL  
**FoMercó**

## Mercosul e dependência: política externa e interesses de classe no Brasil e na Argentina

**Flavia Guerra Cavalcanti (1) e Leonardo Granato (2)**

1 -Doutora em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Professora do Instituto de Relações Internacionais e Defesa (IRID) da UFRJ [flavia.guerra@ufrj.br](mailto:flavia.guerra@ufrj.br)

2- Doutor em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor da Escola de Administração e dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política e em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). [leonardo.granato@ufrgs.br](mailto:leonardo.granato@ufrgs.br)

### Introdução

Este trabalho expressa a nossa inquietação com o atual momento que está sendo atravessado pelo Mercosul, em termos de reconfiguração do modelo de integração emergente do período da chamada “maré rosa” sul-americana. Expressa também o nosso reconhecimento da necessidade de explorar possíveis interlocuções teóricas que promovam uma reflexão crítica sobre o nosso objeto de estudo, e que nos deem subsídios para problematizar em que medida a reconfiguração do Mercosul do século XXI significou uma verdadeira mudança com relação ao seu suposto estágio precedente, o do regionalismo aberto.

Haja vista que essa pergunta nos permitiria desenvolver algumas questões de interesse hoje para o debate no campo da integração regional, decidimos, então, partir dela para construir a presente argumentação que representa, essencialmente, um convite à discussão. Assim, em primeiro lugar, buscaremos efetuar algumas considerações acerca de como a política de integração geralmente é entendida nos debates clássicos sobre

desenvolvimento e relações internacionais, para, *a posteriori*, chamar a atenção acerca de que favorecer uma interlocução dessas perspectivas clássicas com uma abordagem relacional do Estado, que não negligencia os conflitos de classe, pode trazer ganhos relevantes em termos de ampliação do ferramental analítico.

À luz, então, do diálogo teórico proposto, buscamos debater, com base em pesquisa e análise bibliográfica, o argumento de que os diferentes “momentos” atravessados pelo Mercosul no século XXI podem ser compreendidos (ainda que em diversos graus, segundo a confluência de fatores de ordem interna e externa) pela correlação de forças entre os interesses dos setores mais dinâmicos das burguesias do Brasil e da Argentina, unificados sob a hegemonia do capital financeiro. Houve tal correspondência, inclusive, na conjuntura dos governos progressistas na qual tem-se registrado, por parte da ação política, uma tentativa de desafiar os cânones integracionistas impostos pela

hegemonia do capital, ainda que sem questionar a capitalismo neoliberal.

Em relação à estrutura do trabalho, dividimos o texto em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Inicialmente, versaremos sobre algumas das noções relativas às perspectivas que percebemos como hegemônicas no campo teórico da integração regional. Em um segundo momento, refletiremos como algumas das contribuições do cientista político grego Nicos Poulantzas (2019, 2015) nos permitem contestar a visão defendida por alguns autores (Rios, Veiga, 2007; Riggirozzi, Tussie, 2012) de que há uma ruptura com o regionalismo aberto a partir dos governos progressistas. Em terceiro lugar, propomos uma leitura possível acerca do percurso histórico do Mercosul e do papel das burguesias locais do Brasil e Argentina na definição dos rumos do bloco. Por fim, analisaremos os impactos para o Mercosul da retomada conservadora nos dois grandes países sul-americanos.

### **As perspectivas hegemônicas no campo teórico da integração regional**

Historicamente, a integração regional tem ocupado no nosso continente um lugar de certo destaque nos campos do saber da Economia e das Relações Internacionais, priorizando leituras

da política de integração centradas nas dimensões econômica jurídico-institucional, respectivamente, e compartilhando uma mesma visão liberal de Estado moderno [1].

O atual processo de integração mercosulino tem como antecedente, no âmbito latino-americano, as experiências integracionistas de caráter comercial que tiveram lugar entre as décadas de 60 e 80. Tais experiências

espelharam a disputa, no âmbito do campo da Economia, entre aqueles que defendiam uma política de integração baseada no livre-comércio (ortodoxos neoliberais) e aqueles que buscavam ir além, ao reafirmar a relevância da integração como um instrumento de solidariedade estratégica para fins da industrialização na periferia capitalista (heterodoxos desenvolvimentistas), de acordo com as orientações do estruturalismo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) [2].

Em ambos os casos, sob influência do paradigma da racionalidade instrumental, modernizadora e colonial, tem prevalecido em nosso meio uma perspectiva reducionista da integração, entendida em termos econômico-comerciais como uma fórmula de mero cálculo, a cargo das burocracias estatais, e com fundamento no interesse nacional, sem tomar em conta a existência de conflitos de interesse diferentes dentro de cada país, assim como os

*Mercosul e a dependência externa: política externa e interesses de classe no Brasil e na Argentina*

conflitos entre os próprios países, dentro e fora da região. Como contraponto, as diversas perspectivas da dependência, de base marxista, não somente rejeitavam a hipótese modernizadora do desenvolvimento como fenômeno supostamente “universal”, mas chamavam a atenção para as severas limitações que a inserção dependente do continente no mercado mundial impunha a qualquer iniciativa de integração que tivesse como objetivo desafiar o lugar da América Latina dentro da cadeia imperialista. As contribuições da vertente marxista à discussão sobre desenvolvimento latino-americano vieram a questionar, de alguma maneira, esse tipo ideal hegemônico de Estado racional, homogêneo capaz de formular, nas palavras de Fiori (2013), políticas de crescimento econômico, por cima de divisões, conflitos e contradições que pudessem atravessar a atuação do próprio Estado.

No campo de pesquisa das Relações Internacionais, especificamente na discussão sobre integração regional referente ao processo de integração europeu quanto às experiências latino-americanas, as correntes mais influentes no debate têm sido a liberal e a realista e as suas ramificações (Visentini, 2019). Ora com foco no comportamento racional dos Estados, ora destacando-se a

concorrência estatal num contexto internacional anárquico e de disputas, em ambas as vertentes a integração regional é explicada por motivos de interesse nacional, interesse esse que geralmente remete ao fortalecimento das capacidades desses Estados, entendidos de maneira autocrática.

Ainda que venhamos a reconhecer como essencial o fato de que são os governos, em representação do poder público, os titulares da atribuição de negociar e implantar a política de integração com outros governos, não podemos deixar de sublinhar que ambas as correntes assumem o Estado como sujeito jurídico autônomo, como ator unitário e homogêneo, sem atentar para os processos sociais contraditórios que subjazem à formulação desta política (Kan; Pascual, 2011; Granato, 2020). Como resultado da hegemonia desses arcabouços analíticos, que excluem a luta de classes do campo interpretativo do regionalismo, temos, no campo, uma discussão muitas vezes normativista com foco em instituições, agendas e resultados que não atenta para os interesses de grupos e classes que perpassam os próprios aparatos estatais que impulsionam os processos integracionistas.

Ainda no âmbito do campo das Relações Internacionais, também há a chamada “Escola da Autonomia”, que, assim como o estruturalismo latino-americano no campo econômico, buscou promover um entendimento próprio da integração regional. Com base nas premissas cepalinas, a Escola da Autonomia afirmava ser possível, com o compromisso das elites política e econômica, superar a situação de dependência dos países da região por meio de manobras de política externa orientadas a uma inserção não subordinada, autônoma, a serviço do interesse nacional [3]. Apesar de seus principais representantes, Juan Carlos Puig, na Argentina, e Hélio Jaguaribe, no Brasil, terem tentado superar o realismo no que diz respeito ao conceito de Estado como ator unitário, o conceito de interesse nacional manteve uma construção liberal, principalmente ao assumir o compromisso de uma (pretensa) burguesia nacional anti-imperialista nos países do continente, com genuíno interesse no mercado interno e no desenvolvimento econômico nacional, ou, nos termos de Furtado (1961), na “revolução capitalista”.

Em suma, as correntes que, na América Latina, têm protagonizado historicamente o debate sobre integração baseiam suas premissas e argumentações num conceito liberal de Estado que não oferece subsídios para indagar

acerca do lugar que a correlação de forças sociais ocupa na análise do fenômeno dos regionalismos. Vejamos, a seguir, a noção de Estado que perpassará a nossa análise sobre o Mercosul.

### **Discutir o Estado é preciso**

Desta forma, feita a crítica à noção de Estado liberal das principais vertentes que até hoje norteiam os debates sobre a política de integração na América Latina, queremos chamar a atenção para a importância de compreendermos que em uma formação social capitalista, a política de integração não é resultado apenas de acordos intergovernamentais, nem fruto de meras restrições ou oportunidades sistêmicas. A integração também é produto das disputas e interesses de classes e frações de classe que, local e internacionalmente, perpassam o aparelho estatal.

Este entendimento é por nós afirmado com base na abordagem relacional de Estado formulada por Nicos Poulantzas, autor que se destacou pelo esforço em formular uma teoria específica da política dentro dos estudos marxistas. Este Estado capitalista, ora entendido como a estrutura jurídico-política e princípio de coesão de uma sociedade dividida em classes (Poulantzas, 2019), ora concebido como a condensação material de uma relação contraditória (Poulantzas, 2015),

leva-nos a chamar a atenção para um dos seus elementos essenciais: sua materialidade heterogênea, atravessada pelas contradições de uma sociedade de classes. Suas fissuras, divisões e contradições, como disse Poulantzas (2015), não representam meros acidentes disfuncionais.

São as próprias contradições o fundamento do papel organizador do Estado capitalista e de sua autonomia relativa, autonomia essa que encontra expressão, nas políticas ou medidas que cada uma das classes e grupos conseguem fazer ou não o Estado adotar, submetendo-se sempre à lógica do político e às suas especificidades (Poulantzas, 2019). A agenda estatal incorpora, assim, a multiplicidade de interesses específicos e conflitantes dos diversos grupos e classes sociais, conforme um determinado quadro de correlação de forças sociais. Entretanto, como Poulantzas (2015) esclarece, as demandas e interesses cristalizados numa determinada correlação de forças não se refletem como tais no seio do Estado. A tradução das propostas da correlação no governo não é imediata e fiel: ao se adaptar ou se adequar à materialidade institucional dos seus aparatos, ao serem processadas por eles, os programas, demandas e interesses da base social do governo são cristalizados assim, sob uma forma

“refratária” [4]. Acreditamos que essas noções possam nos ajudar a pensar o porquê da brecha existente, particularmente a partir de 2003, entre os objetivos do novo modelo de integração ampliada da base social dos governos de Brasil e Argentina e a tradução desses objetivos em matéria estatal, representada pelas medidas e resultados concretos.

À luz do exposto, buscamos discutir, na próxima seção, o percurso do Mercosul, chamando a atenção para os interesses das burguesias do Brasil e da Argentina, alinhados à já tradicional integração dependente no mercado mundial.

### **O Mercosul, seus percursos e a dependência externa**

A gênese do Mercosul foi marcada pelo período das transições democráticas no Brasil e Argentina em meados da década de 80, de forma paralela ao encerramento do ciclo de crescimento econômico latino-americano e a crise da dívida externa. Com os objetivos de fortalecimento dos processos de redemocratização, de paz e segurança, e baseados nas tradicionais concepções desenvolvimentista e autonomista, os governos brasileiro e argentino, com apoio de alguns setores industriais locais, impulsionaram, mediante o Programa de Cooperação e Integração Econômica

(1985-1988) e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1989), as bases para a criação de um mercado comum que, com base em protocolos setoriais de cooperação industrial gradual e simétrica, contribuiu para o desenvolvimento interno de ambos os países, assim como para a ampliação de margens de autonomia na esfera internacional.

Já nos anos 90, a reestruturação e ofensiva capitalista em meio às fortes crises em ambos os países e a ascensão dos novos governos neoliberais no Cone Sul como um todo, favoreceram uma reorientação da política bilateral de integração, reorientação essa que se cristalizaria mediante a aprovação do Tratado de Assunção, de 1991 que, com a parceria de Uruguai e Paraguai, originou o Mercosul. Em conformidade com as diretrizes da Rodada Uruguai do antigo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio de 1947 (hoje, Organização Mundial do Comércio) e com a nova estratégia de integração para a América Latina definida pela CEPAL, o modelo desenvolvimentista da integração seria substituído por uma integração aberta aos mercados, colocando-se a promoção do comércio e dos investimentos como o eixo dinâmico do processo associativo [5]. Fortemente centralizado nos poderes executivos dos países membros, o Mercosul (antes e

depois do Protocolo de Outro Preto de 1994, que estabeleceu a estrutura definitiva) funcionou com uma arquitetura institucional orientada para o espírito comercial do bloco [6], e com o ideário organizacional hegemônico naquele momento adotado pelas administrações públicas dos Estados partes, o gerencialismo.[7].

Instalou-se, assim, segundo Katz (2006), em resposta à articulação dos aparelhos estatais com as empresas multinacionais, o “Mercosul dos negócios”, no qual as grandes beneficiárias pela ampliação dos mercados e pelas reduções alfandegárias foram as grandes corporações estabelecidas, principalmente, no Brasil e na Argentina, as maiores economias do bloco. Foi neste contexto que os setores hegemônicos do capital investiram *desde arriba*, nos termos de Kan (2016), na consolidação do Mercosul enquanto etapa preparatória para o ingresso da região na proposta estadunidense de integração hemisférica da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), lançada na Cúpula das Américas de Miami, em dezembro de 1994. A intransigência do governo norte-americano nas negociações e os impactos regressivos do modelo neoliberal que não tardariam em se fazer sentir na região como um todo, sentaram as bases, ao final dos anos 90, para as demandas populares por um novo modelo de integração, assim como para a rejeição da

integração competitiva proposta pela ALCA, que se cristalizaria em 2005 com a ação coordenada dos países do bloco mercosulino.

A partir do início dos anos 2000, no contexto de crise da hegemonia neoliberal e das diversas mobilizações e protestos sociais, e numa conjuntura externa favorável de retomada do crescimento mundial, a nova onda de governos progressistas na região foi expressão de uma recomposição do poder político via satisfação de demandas populares, ou, em outras palavras, de alteração na correlação de forças nos Estados sul-americanos (Cortés; Tzeiman, 2017). Em linhas gerais, apesar da diversidade de experiências históricas dos vários países, podemos afirmar que os novos governos buscaram margens para a superação do dogma neoliberal através da tentativa de reconfiguração dos pactos nacionais de capital e trabalho, ainda que sem questionar a ordem do capitalismo neoliberal.

Assim, sem desfazer as principais diretrizes de política econômica dos governos neoliberais (comprometendo-se, de fato, a definição de formulações mais profundas a respeito de questões estruturais), os governos populares e progressistas afirmaram a necessidade de implementação de agendas nacionais e sociais de desenvolvimento, em diálogo com as camadas populares da sociedade. A

política de integração com a América do Sul passaria a ser para estes governos, e em particular para os governos Lula, no Brasil, e de Néstor e Cristina Kirchner, na Argentina, uma prioridade da política externa (re)orientada pelos vetores da autonomia externa e do desenvolvimento interno (Sarti, 2017; Granato, 2015).

Neste novo cenário, com expressivo apoio de movimentos e organizações da sociedade civil, o Mercosul buscaria ser reconfigurado através da inclusão de novos temas de viés social e produtivo na agenda interna do bloco, mas sem conseguir alterar, em essência, seu caráter mercantil e dependente, funcional à manutenção do *status quo* de certos setores das burguesias dominantes do Brasil e da Argentina (financeira e agrária, principalmente). Apesar das tentativas de mudança por parte dos novos governos (que talvez tenham subestimado, de alguma forma, a influência de interesses das classes e setores dominantes), continuaram prevalecendo no Mercosul, a partir de 2003, a lógica e os valores do mercado, marca de origem do bloco. Vejamos a seguir algumas evidências.

Em termos da chamada integração produtiva, apesar da aprovação, em 2008, do Programa de Integração Produtiva do Mercosul, e em 2012, do Mecanismo de Fortalecimento

Produtivo do Mercosul [8] a articulação de políticas industriais comuns, desafiantes da tradicional divisão internacional do trabalho, é, ainda hoje, um tema pendente. Como bem sinalizou Katz (2014) a este respeito, o Mercosul não materializou nenhum passo em direção à coordenação macroeconômica. O divórcio de moedas, tipos de câmbio e políticas fiscais entre seus membros é significativo, e como a indústria recuou frente a processos de reprimarização das economias do bloco, qualquer alternativa de coordenação interindustrial tornou-se abstrata. Somam-se a esse quadro a agenda de negociações com a China, a União Europeia e demais acordos de livre-comércio que só reforçaram a subordinação, promovendo atividades de baixo dinamismo e valor agregado.

Em termos institucionais, boa parte do desenho institucional do Mercosul permaneceu associado à racionalidade própria dos anos 90, e esferas como o Parlamento do Mercosul (Parlasul) ou a Unidade de Participação Social (UPS), criadas para a ampliação da base de sustentação social do bloco, revelaram-se, na prática, de alcance bastante limitado [9]. Já com relação ao tratamento das assimetrias e desigualdades nacionais e sociais dentro de cada país, e do bloco de integração como um todo, a agenda relativa ao Fundo para a

Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), posto em prática em 2007, esteve, no período, majoritariamente determinada por questões conjunturais, ao invés de balizada por uma estratégia sustentável de longo prazo para reduzir disparidades [10]

Os objetivos para um Mercosul ampliado, social e produtivo, parecem ter tido uma tradução restringida no plano da realidade. Fazemos nossa, nesse sentido, a opinião de Fuser (2017), no sentido de que os governos progressistas foram incapazes de superar a inserção subalterna ou “satelizada”, nos termos de Jaguaribe [11], que caracterizou, a nosso modo ver, o Mercosul desde o início; inserção essa defendida pelas frações dominantes das burguesias nacionais do rentismo mineral e petroleiro e do agronegócio exportador (ainda que sem supornos, de forma automática, que exista, neste campo, uma separação tão clara entre rentistas e industriais). Assim como no caso brasileiro, em que o governo Lula, do Partidos dos Trabalhadores (PT), segundo Boito Júnior (2005), promoveu a ascensão ao bloco no poder da grande burguesia industrial interna e agrária sem quebrar a hegemonia das finanças, limitando-se às margens de manobra de implementação de uma política de integração de viés autonomista e social-desenvolvimentista (Granato e



Batista, 2018), a tentativa dos governos Kirchner, na Argentina, de fortalecimento de alguns setores da burguesia interna não associados ao processamento de recursos naturais também se mostrou de alcance limitado, segundo Schorr e Wainer (2005).

A opção estratégica das burguesias locais desses grandes países, a despeito de qualquer política estatal de viés autonomista e social-desenvolvimentista, foi preferencialmente a associação com o capital estrangeiro (quase sempre em caráter de parceiros ‘menores’) e a correspondente integração subordinada de alguns setores (como dito, principalmente agronegócio, petróleo e derivados, e alguns poucos commodities industriais) às cadeias globais de valor. É interessante como este último conceito, referente à estratégia global de segmentação produtiva adotada pelas empresas transnacionais, nos permite, na atualidade, (re)discutir as categorias de autonomia e dependência, verificando a persistência das condições estruturais que historicamente reproduzem a dependência da região. Afinal, esta noção de cadeias globais de valor, conforme salientado por Treacy (2018), não representa outra coisa do que o mesmo processo global de desenvolvimento desigual e estratificado que consagra para os nossos países uma inserção externa

baseada na exportação de bens e serviços vinculados às vantagens comparativas estáticas e na recepção de capitais estrangeiros.

Resultam, a esse respeito, instigantes as indagações de Gambina (2011) sobre o Mercosul dos últimos anos e as contradições estatais: quem decidiu que os países do Mercosul devem ser em conjunto o principal produtor e fornecedor mundial de soja? É o resultado de uma decisão planejada soberanamente ou produto da estratégia de um punhado de empresas transnacionais da alimentação e da biotecnologia que manejam o pacote tecnológico do atual modelo produtivo? Uma política de integração orientada para a autonomia e o desenvolvimento interno pela via da industrialização não tem estado presente no horizonte estratégico das frações dominantes das burguesias nacionais do Brasil e da Argentina, que, sob a lógica capitalista do lucro, souberam esvaziar as tentativas autonomistas da ação política durante a era do progressismo na região.

### **Brasil, Argentina e os impactos da retomada conservadora**

A correlação de forças que prevaleceu a partir do início dos anos 2000 e permitiu a eleição do primeiro governo do PT estendeu-se até o primeiro governo Dilma Rousseff e mostrou-se instável já em sua reeleição em 2014. Nessa

seção, veremos como este governo constituiu-se em duas fases: a que perpetuava a correlação de forças dos governos Lula, preservando a “frente política neodesenvolvimentista” (Boito Júnior e Berringer, 2013), e a que levou ao esfacelamento desta frente. Desta forma, poderemos analisar como as classes e frações de classe que compunham o bloco de poder de sustentação do governo Dilma se organizaram e quais foram as suas consequências para a política externa brasileira e a integração regional.

Como destacado na seção anterior, os governos progressistas buscaram contemplar as demandas das classes populares, porém isto foi feito por meio de uma pactuação entre os interesses de diversas classes dentro de um arcabouço neoliberal. A frente neodesenvolvimentista apresentava um caráter heterogêneo, congregando diversas frações de classe: uma parte da burguesia interna brasileira refratária ao neoliberalismo dos anos 90 e mantenedora de uma relação ambígua com o capital internacional; a baixa classe média; o operariado urbano; o campesinato; e o grupo constituído pela massa de subempregados, desempregados, autônomos e camponeses pauperizados. No campo contrário, o do neoliberalismo ortodoxo, sob a égide do Partido da Social

Democracia Brasileira (PSDB), partido que implementou as políticas neoliberais no Brasil a partir de 1994 [12], com o governo Fernando Henrique Cardoso, estavam os grandes proprietários de terra, a classe média alta e uma outra fração da burguesia brasileira cujos interesses se entrelaçavam de forma bastante intensa com os do capital internacional. É importante ressaltar que ambos os campos, na abordagem de Boito Júnior e Berringer (2013), atuaram dentro de um modelo neoliberal, ainda que as abordagens e as políticas econômicas e externas fossem diferentes entre eles.

Essa interpretação sobre os governos petistas como uma “adaptação ao neoliberalismo” ou um “neoliberalismo com justiça social” difere da apresentada por teóricos como Rios e Veiga (2007), para os quais os governos de Lula e Dilma teriam construído um regionalismo pós-liberal, ou ainda da análise de Riggiorozzi e Tussie (2012), segundo a qual o regionalismo do século XXI seria pós-hegemônico, ou seja, voltado para o desenvolvimento econômico, a equidade e a justiça social. Entendemos que o neodesenvolvimentismo, tal como teorizado por Boito Júnior e Berringer (2013), não se dá num quadro pós-liberal ou pós-hegemônico; ao contrário, ele é a forma pela qual as diversas frações

*Mercosul e a dependência externa: política externa e interesses de classe no Brasil e na Argentina*

de classe se inserem e se acomodam ao mundo liberal hegemônico.

Na explicação de Boito Júnior e Berringer (2013), a heterogeneidade da frente neodesenvolvimentista não significava igualdade de influência de cada fração de classe nas políticas governamentais, uma vez que os interesses da burguesia interna brasileira -composta por setores da indústria, mineração, construção pesada e agronegócio (Boito Júnior e Berringer, 2013) – tinham um peso consideravelmente maior do que o das demais frações de classe no aparato burocrático-estatal e, portanto, maior probabilidade de influenciar a política externa brasileira. Como veremos mais à frente, a partir de Poulantzas, o aparato institucional filtra e processa demandas e interesses das classes, os quais reaparecem de forma refratária no âmbito estatal. Esta talvez seja uma explicação para o fato de que as frações de classe do campesinato, entre outras, foram parcamente contempladas na política doméstica e externa.

Dentre as políticas adotadas pelo primeiro governo Dilma, é possível perceber, segundo esta abordagem, o favorecimento da fração de classe da burguesia interna na política econômica. O agronegócio e a mineração foram beneficiados pela política de superávits na balança comercial, enquanto grandes empresas

nacionais receberam empréstimos a juros subsidiados e estímulos à exportação de seus produtos. A prioridade dada ao agronegócio travou ações como a desapropriação de terras, que responderiam às demandas de um campesinato pauperizado que também fazia parte da frente desenvolvimentista. Nesse sentido, podemos dizer, a partir da teoria de Poulantzas (2019), que o aparato institucional filtrou e processou as reivindicações deste campesinato, atenuando-as e transformando-as em políticas residuais. Esta abordagem relacional do Estado, que leva em conta o conflito de classes sociais, é primordial para entendermos a mudança que se processará a partir do segundo mandato de Dilma Rousseff.

No que tange à política externa deste primeiro período, podemos observar a atuação da burguesia interna no sentido de obter o apoio do Estado para ampliar o mercado externo para os seus produtos e aumentar os investimentos diretos no exterior. Tais estratégias da burguesia brasileira estariam diretamente relacionadas, segundo alguns autores, à aposta na cooperação Sul-Sul (Ramanzini Jr. e Ayerbe, 2015; Milani e Duarte, 2015), a qual resultaria, segundo abordagens mais críticas, em um subimperialismo brasileiro em países da periferia capitalista, sobretudo naqueles situados na África e na América do Sul (Mota Filho, 2017; Vogaciano, 2017). Consideramos que a análise da correlação de forças da frente

neodesenvolvimentista pode nos dar mais elementos para pensar as mudanças ocorridas ao final do primeiro mandato de Dilma Rousseff e que apontam para uma diminuição do interesse da burguesia nacional em ampliar sua presença no entorno regional. As mudanças que ocorreram no bloco no poder durante o governo Dilma foram provocadas por alguns fatores, segundo Boito Júnior (2018): a desaceleração do crescimento econômico provocada pela crise mundial, as manifestações de junho de 2013 e a opção por “dobrar a aposta” neoliberal da política econômica. Vejamos como esses fatores se relacionam entre si e impactam o equilíbrio da frente neodesenvolvimentista, modificando, conseqüentemente, a orientação da política externa brasileira para a integração regional.

A crise econômica mundial levou a equipe econômica de Dilma a adotar, num primeiro momento, políticas expansionistas, com redução de juros e de impostos. No entanto, em 2015, o governo mudou radicalmente sua política econômica, retomando e aprofundando os preceitos neoliberais que nunca haviam deixado de fazer parte do arcabouço dentro do qual o neodesenvolvimentismo atuara, mas que, até então, ainda permitiam alguma possibilidade de autonomia.

De acordo com Boito Júnior (2018), a crise econômica e a defesa,

pela oposição, de reformas neoliberais para combatê-la levou a fração da “grande burguesia interna” que servia como sustentáculo da aliança neodesenvolvimentista a se afastar do governo Dilma. Um segmento dessa fração burguesa já havia sido enfraquecido pelo ataque da Operação Lava Jato contra as grandes construtoras nacionais, muitas das quais eram responsáveis pelos investimentos em países em desenvolvimento, como parte da priorização das relações Sul-Sul. Portanto, seja pela retirada explícita de apoio seja pela impossibilidade de atuação, o fato é que parte da burguesia interna deixou de constituir o pilar de sustentação da frente neodesenvolvimentista que perpassava o aparelho estatal. Esta perda de apoio da burguesia interna pode explicar, em parte, a timidez e a “contenção na continuidade” (Cornetet, 2014) que vêm sendo apontadas como uma característica da política externa de Dilma, a qual mantém os princípios traçados por Lula, porém em “baixa intensidade”.

Não obstante, explicar a queda de Dilma Rousseff a partir, tão-somente, do comportamento da burguesia interna resulta, no mínimo, insuficiente. Os acontecimentos de “junho de 2013” representaram a deserção de parte da base de apoio do governo Dilma, que, por compromissos assumidos com a burguesia interna, havia

negligenciado as reivindicações populares. No início do segundo mandato, em janeiro de 2015, a escolha de Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda desencadeou um processo de ajuste fiscal que aprofundou a recessão e desagradou os setores populares, sem, no entanto, satisfazer a burguesia interna, que naquele momento já havia assumido sua adesão ao projeto neoliberal. Como destacado anteriormente, a burguesia interna brasileira, ao contrário da visão de Puig (1980, 1986) e Jaguaribe (1973, 1979), nunca esteve preocupada com um projeto de autonomia e desenvolvimento nacionais. O que se verifica no segundo governo Dilma é, de fato, o quão frágil era o apoio da burguesia interna ao projeto progressista. Ao menor sinal de perdas e de reavaliação da redistribuição de recursos na sociedade, por conta da crise econômica, a burguesia redefiniu os seus aliados. Consequentemente, a correlação de forças no bloco no poder torna-se desfavorável ao governo e o apoio às suas políticas domésticas e externas arrefece.

Em discurso proferido na 49ª Cúpula do Mercosul, em dezembro de 2015, em Assunção, Dilma Rousseff afirmou a continuidade de um bloco regional marcado por “políticas econômicas e sociais responsáveis e solidárias, que vêm dando uma contribuição inédita no combate à pobreza e à desigualdade social” (Rousseff, 2015,

p.2). Ressalte-se que este discurso ocorre alguns dias depois da exoneração do Joaquim Levy, responsável pelo ajuste fiscal do governo Dilma, o que sinaliza uma preocupação de Dilma com uma redistribuição de recursos incompatível com o ajuste fiscal, o qual se configurou como um ajuste social oneroso para as classes menos abastadas. A importância das questões sociais reaparece ainda nos seguintes trechos: “Os avanços das políticas do Mercosul Social e Cidadão também são motivos de grande orgulho” (Rousseff, 2015, p. 5) e “saliento também a adoção do Plano Estratégico de Emprego e Trabalho Decente, que prevê a elaboração de políticas regionais de trabalho, emprego e renda” (Rousseff, 2015, p. 5).

A despeito de sua defesa de um “Mercosul Social e Cidadão”, Rousseff posicionou-se a favor de uma aproximação com a Aliança do Pacífico (Chile, Colômbia, México, Peru e Costa Rica), cujo modelo de integração, mais voltado para o regionalismo aberto, era apontado pela mídia tradicional e por setores da burguesia brasileira como aquele que deveria ser adotado pelo Mercosul. No mesmo discurso sobre o Mercosul Social, Dilma afirma: É muito positiva também a contínua aproximação com a Aliança do Pacífico, com a qual temos muitas complementariedades, e com a qual devíamos estabelecer relações cada

vez mais próximas e sólidas. Continuaremos trabalhando pelo estabelecimento de uma área de livre comércio na América Latina (Rousseff, 2015, p. 4).

A declaração de Dilma acena a demandas que vinham sendo apresentadas pela burguesia interna empresarial desde o governo Lula. Uma dessas demandas é a suspensão da Decisão 32/00 do Conselho do Mercado Comum, publicada em 2000 [13]. Em seu Artigo 1º, a norma supracitada reafirma “o compromisso dos Estados Partes do Mercosul de negociar de forma conjunta acordos de natureza comercial com terceiros países ou blocos de países extrazona nos quais se outorguem preferências tarifárias” (Mercosul, 2000).

Em entrevista concedida ao jornal Valor Econômico em 2013, o presidente do Centro Empresarial da América Latina (CEAL), Ingo Ploger, criticou o fato de o governo Dilma não se pronunciar sobre a Aliança do Pacífico e tampouco avançar “a criação de uma agenda capaz de ampliar a ação das empresas brasileiras na região” (Ploger, 2013, p. 1). Na mesma reportagem, o diretor-executivo da Confederação Nacional da Indústria (CNI), José Augusto Fernandes, elogiou o modelo da Aliança do Pacífico, que incentivava um ambiente institucional no qual era possível “montar estratégias de captura de pedaços de cadeias

de valor global” (Fernandes, 2013, p.1). O diretor-executivo lembrava, ainda, que empresas brasileiras já atuavam na região, como mostravam os exemplos da Natura e da Gerdau, e que a Aliança do Pacífico poderia beneficiar “empresas brasileiras com planos de internacionalização” (Fernandes, 2013, p. 1). Tais declarações sinalizavam uma mudança da posição da burguesia interna em relação ao Mercosul, que, para estes empresários, estaria “em descompasso com a tendência global de fragmentação das etapas de produção industrial” (Leo, 2013, p. 1). No ano seguinte, o Mercosul iniciou um processo de diálogo com a Aliança do Pacífico.

O deslocamento de uma fração da classe burguesa (a burguesia interna) para o campo neoliberal ortodoxo também pode ser percebido na análise do embaixador e, na época, presidente do Conselho de Comércio Exterior da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), Rubens Barbosa, em artigo publicado em 2015 no Instituto Millenium, um *think thank* financiado e comprometido com os interesses da fração da burguesia ligada ao capital internacional. Barbosa destaca “a crescente frustração do setor privado com os rumos do Mercosul em vista de sua paralisação como um instrumento de abertura e de liberalização de mercado” (Barbosa, 2015, p. 1) e a reivindicação dos empresários por “maior agilidade

nas negociações que beneficiem o setor produtivo nacional” (Barbosa, 2015, p. 1). Uma das formas de acelerar as negociações, segundo ele, seria flexibilizar a referida Decisão CMC 32/00, que permitiria ao Brasil fechar acordos com terceiros sem depender da concertação com os demais membros do Mercosul.

Tal norma também fora apontada por alguns setores da burguesia como um entrave às negociações comerciais entre a União Europeia (UE) e o Mercosul. Como forma de responder a essas reivindicações, em junho 2015, a presidenta Dilma Rousseff tentou retomar o debate sobre o Acordo UE-Mercosul na abertura da Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da UE e da CELAC (Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos). A posição foi interpretada, por Rubens Barbosa, como um sinal de que o governo estaria comprometido com o livre comércio e o agronegócio, setor que mais tenderia a se beneficiar com o acordo. “A posição brasileira representa uma mudança de postura importante. O Governo da presidenta Rousseff foi duramente criticado por ter andado muito pouco nesse campo durante seu primeiro mandato” (Barbosa, 2015, p. 1). Porém, o esforço do governo Rousseff para contemplar os interesses da fração de classe

burguesa que sustentava a frente ampla neodesenvolvimentista, notadamente o agronegócio, se mostrou insuficiente. O esfacelamento da frente já estava em curso e culminaria no golpe jurídico-parlamentar de abril de 2016.

O neodesenvolvimentismo e a distribuição de renda por meio de programas sociais são possíveis em um período de crescimento econômico, mas se mostram precários em momentos de crise, quando há uma disputa pelos recursos e a instauração não de uma luta de classes, mas de um “conflito distributivo de classes” (Boito Júnior, 2018). Confrontada com a crise econômica, a fração de classe da burguesia interna, que fora até então a fração mais influente no pilar da frente neodesenvolvimentista, se afasta do governo e adere a um projeto neoliberal cujo propósito era garantir que as perdas econômicas não fossem distribuídas igualmente, mas recaíssem sobre as classes menos favorecidas economicamente. Este projeto incluía um amplo programa de privatizações, reformas trabalhistas, reforma previdenciária e estímulo ao capital financeiro.

O enfraquecimento do neodesenvolvimentismo já pode ser notado no segundo governo Rousseff, quando a presidenta enfrentou a resistência da fração de classe burguesa e tentou contornar a crise da frente ampla com

concessões como o ajuste fiscal na política doméstica e os acordos comerciais na política externa. No entanto, os recuos na implementação de ambas as políticas - o ajuste de Levy foi considerado demasiado rigoroso e o acordo com a UE permaneceu em aberto – mostravam as contradições e fissuras da frente ampla sobre a questão da distribuição dos recursos. A frente ampla só pode ser compreendida a partir do conceito de “materialidade heterogênea do Estado” (Poulantzas, 2019), que mostra como o Estado brasileiro, longe de ser um aparelho petista, sempre esteve marcado por interesses os mais diversos.

O golpe de 2016 contra a presidenta Dilma Rousseff pode ser visto como uma consequência do desmantelamento do bloco neodesenvolvimentista e o meio pelo qual a fração de classe da burguesia interna criará as condições de possibilidade para o triunfo de um “neoliberalismo irrestrito” ou “neoliberalismo escancarado”. As características do impeachment de Dilma Rousseff têm sido analisadas como indicativas de um novo tipo de “golpe” ou “neogolpe”, que não se define mais como o golpe militar tradicional com tanques nas ruas e coação, mas um golpe baseado em mobilizações contra a corrupção, erosão da relação com o Congresso e novas interpretações

jurídicas (Pereira da Silva, 2018). Os neogolpes não seriam produzidos pela força militar, mas por outras estratégias, lançadas pelos setores conservadores da política, do judiciário, da burguesia, da igreja e da mídia (Pereira da Silva, 2018). Outra estratégia que vem se firmando, desde 2018, como fundamental para a consecução dos chamados neogolpes é a da divulgação de *Fake News* (notícias falsas). Em relação aos atores do neogolpe, a não utilização da força física não significa, necessariamente, a ausência das Forças Armadas no processo. Os setores conservadores das Forças Armadas também passarão a atuar dentro deste novo modelo de golpe.

A mudança na correlação de forças das frações de classe não se restringiu ao Brasil. Quatro meses antes do neogolpe contra Dilma e a posse de Michel Temer, o empresário Mauricio Macri foi eleito na Argentina com um programa neoliberal de viés mais agressivo do que o experimentado até aquele momento pelos argentinos. De acordo com Ricardo Forster (2016), a direita histórica argentina teria passado por uma metamorfose e se transformado no que ele denomina de uma “nova direita” adaptada “às demandas da época da financeirização do capitalismo e da hegemonia da sociedade produtora de novas formas de subjetivação” (Forster, 2016, p. 10). O processo ocorrido na



direita Argentina parece semelhante à mudança apontada por Boito Júnior na burguesia interna brasileira. A relação ambígua com o capital financeiro é superada por estas burguesias, que, a partir de então, passam a se aliar incondicionalmente a ele.

A coincidência, ainda que imperfeita, entre os governos de Maurício Macri (2015-2019) e Michel Temer (2016-2018) sinalizava o início de uma nova fase para a integração regional, em geral, e para o Mercosul, em particular. Ambos compartilhavam uma visão comercialista da integração, a qual deveria permanecer subordinada aos interesses do capital financeiro e de uma burguesia a ele atrelada.

Este novo tipo de regionalismo comercialista que emerge a partir do governo Temer irá substituir o que, na literatura de integração regional sul-americana, ganhou uma série de denominações. Além de pós-neoliberal (Rios; Veiga, 2007) e pós-hegemônico (Riggirozzi; Tussie, 2012), o regionalismo da primeira década e meia do século XXI recebeu diversos nomes, como apontado por Benzi e Narea (2018, pp. 7-8): “pós-neoliberal, pós-comercial, heterodoxo, segmentado, solapado, modular, multilateral, contra-hegemônico, inclusivo, social, produtivo, estratégico, ligeiro, disperso, declaratório e ainda,

ultimamente, desconcertado”. O excesso de adjetivação, no entanto, não tem sido suficiente para aumentar nossa compreensão sobre o período em tela e responder à questão sobre se o “regionalismo da maré rosa” significou ruptura ou continuidade com o neoliberalismo, questão essa que, como dito na introdução, nos levou a realizar a reflexão teórica cristalizada nesse artigo.

As concessões à burguesia interna que já vinham sendo realizadas no segundo governo Dilma de forma hesitante ganharam intensidade e se firmaram no governo Temer. Como afirma Caetano (2019), houve “uma aceleração de transformações que já vinham em curso – como as tentativas de flexibilização comercial, a discussão da negociação em bloco e as chamadas *múltiplas membresías* de seus Estados membros” (Caetano, 2019, p. 51).

Em visita à Argentina em outubro de 2016, Temer defendeu a “flexibilização” das regras do Mercosul com o objetivo de formalizar o Acordo UE-Mercosul, posição também apoiada por Macri [14]. O presidente brasileiro destacou o caráter estratégico da inserção competitiva do bloco sul-americano no comércio internacional, evidenciando desta forma uma visão instrumental do Mercosul, que se constituiria apenas como um trampolim para a participação do país no comércio internacional.

A mudança de paradigma integracionista no Mercosul aparece nas declarações do primeiro Ministro das Relações Exteriores de Temer, José Serra (PSDB), para quem era necessário promover a “desideologização” da política externa brasileira e a renovação do Mercosul, para “corrigir o que precisa ser corrigido, com o objetivo de fortalecê-lo, antes de mais nada quanto ao próprio livre-comércio entre seus países membros, que ainda deixa a desejar” (Serra, 2016, p. 1). Para o referido Ministro, o comércio entre os Estados do Mercosul deveria ser desenhado de forma a não impedir negociações de livre-comércio com terceiros, o que era dificultado pela Tarifa Externa Comum (TEC) e pela Decisão CMC 32/00.

O objetivo do novo governo, portanto, não era a construção de um projeto autônomo de integração, mas a criação de uma plataforma de lançamento da economia brasileira no mercado global, processo esse que deveria começar pela aproximação comercial com a UE e a Aliança para o Pacífico. Em seu discurso de posse, Serra refere-se a “construir pontes, em vez de aprofundar diferenças, em relação à Aliança para o Pacífico, que envolve três países sul-americanos, Chile, Peru e Colômbia, mais o México (Serra, 2016, p. 1). Em novembro de 2016, Serra chegou a se reunir com o Ministro das Relações Exteriores da

Espanha, Alfonso Dastis, para impulsionar as negociações do acordo de livre-comércio entre a UE e o Mercosul. Em março de 2017, Serra foi substituído no Ministério por Aloysio Nunes Ferreira (PSDB). Apesar de sua breve gestão, Serra assentou as bases do que seria o novo posicionamento do Brasil em relação ao Mercosul. Aloysio Nunes Ferreira, um mês após assumir o cargo, declarou que o “acesso aos mercados da União Europeia é uma prioridade do Mercosul” (2017, p. 1)

Na 50ª Cúpula do Mercosul, realizada em 21 de julho de 2017, em Mendoza, Temer atribuiu a revitalização do Mercosul a Macri: “O Mercosul é o que fazemos dele. Revitalizar o Mercosul, como fez Vossa Excelência, tem sido possível porque vivemos, em cada um de nossos países, momentos modernizadores” (Martins, 2017, p. 1). Os elogios do presidente brasileiro ao vizinho argentino não se restringiram à política externa. Em dezembro de 2017, Temer afirma que Macri “serve de exemplo” (Martins, 2017, p. 1) por ter aprovado a Reforma da Previdência da Argentina apenas dois meses depois de seu anúncio do pacote de reformas. A declaração é feita após o próprio Temer já haver logrado aprovar duas reformas regressivas: a Projeto de Emenda Constitucional (PEC) do teto de gastos, em 2016, e reforma trabalhista, em abril de 2017. Percebe-se, desta forma, uma

convergência de posições dos dois governantes tanto na política externa quanto na doméstica, ambas voltadas para o aprofundamento de reformas neoliberais pró-mercado. Ambos os Estados são permeados por uma cristalização da correlação de forças sociais, na qual a burguesia financeira exerce papel fundamental. No entanto, a petrificação nunca é definitiva, embora possa ser longa, como veremos a seguir.

A guinada à direita trazida pelo presidente Temer pareceria, *a posteriori*, apenas um ensaio do governo subsequente. A eleição de Bolsonaro em 2018 significou um aprofundamento das políticas neoliberais já propaladas por Temer. Se o neodesenvolvimentismo era uma tentativa de sobreviver em meio ao neoliberalismo, a política de Temer e, mais intensamente, a de Bolsonaro apontavam para um alinhamento automático com o neoliberalismo.

O bloco de sustentação do governo Bolsonaro será formado por frações de classe que, muitas vezes, como tem ficado evidente nas diversas crises recentes, possuem interesses conflitantes. Ainda durante a campanha presidencial de 2018, a Frente Parlamentar Evangélica lançou um documento intitulado “Manifesto à Nação: O Brasil para os brasileiros”, que apresenta sua visão sobre alguns

temas, entre eles o do Mercosul.

A Frente Evangélica propõe pautas que já eram defendidas pela burguesia interna associado ao capital financeiro desde o segundo governo Dilma e a presidência de Temer, como, por exemplo, a revogação da já referida Decisão CMC 32/00. Outra antiga reivindicação da burguesia interna é encampada pela Frente Evangélica: a eliminação de tarifas nas transações entre Mercosul e Aliança do Pacífico.

Em seu manifesto, a Frente Evangélica tampouco deixou de demonstrar interesses convergentes com os do agronegócio, outra fração de classe importante na base de apoio do governo Bolsonaro. Os evangélicos sugeriam a flexibilização das licenças ambientais e a criação de um Ministério do Agronegócio, formado por Ministério da Agricultura, do Meio Ambiente, a Secretaria Especial de Pesca e a Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário.

A assinatura, em 28 de junho de 2019, do Acordo entre a União Europeia (UE) e o Mercosul [15] visava a favorecer os interesses das bancadas do agronegócio e evangélica, além da fração de classe da burguesia interna agora incontestavelmente associada ao capital financeiro. No entanto, os esforços do governo Bolsonaro para promover a abertura comercial e a transformação do Mercosul em área

de livre-comércio enfrentariam dois obstáculos: a oposição de europeus à política ambiental bolsonarista, seguida pela ameaça de não ratificar o Acordo UE-Mercosul, e a eleição de Alberto Fernández e Cristina Kirchner na Argentina em dezembro de 2019.

Com o avanço dos desmatamentos e o incêndio que atingiu a Amazônia em meados de 2019, 230 fundos que administravam US\$ 16 trilhões (aproximadamente R\$ 82 trilhões) publicaram uma carta em defesa da Amazônia em setembro de 2019. No mês seguinte, a Ministra do Meio Ambiente da França, Elisabeth Borne, condicionou a assinatura do Acordo UE-Mercosul à mudança na política ambiental bolsonarista. Nenhum desses alertas surtiu efeito e, quase um ano após os primeiros protestos, em julho de 2020, um grupo de 29 empresas de investimento de nove países que administram US\$ 3,7 trilhões, enviou uma carta a embaixadas brasileiras pedindo um debate sobre a política ambiental do presidente Bolsonaro. O descontentamento também surgiu entre empresários brasileiros, que pediram ao vice-presidente uma agenda sustentável. De acordo com Marina Grossi, presidente do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), o setor privado já percebe os prejuízos que podem advir do desmatamento e se articulam contra

esta prática.

A questão ambiental mostra uma das fissuras no bloco de poder do governo Bolsonaro. Não se trata apenas do protesto de um grupo de empresários e industriais contrários a uma abertura comercial que favoreceria o agronegócio e prejudicaria empresas e indústrias nacionais. O que observamos é a reação de uma burguesia diretamente associado ao capital financeiro que avalia como a política ambiental de Bolsonaro pode levar à fuga de investimentos. A fração de classe da burguesia do capital financeiro, um dos pilares de sustentação do atual governo, juntamente com evangélicos, ruralistas e militares, tem os seus interesses diretamente afetados pela perda de valor de empresas brasileiras ligadas ao desmatamento.

Outro entrave ao Acordo UE-Mercosul começou a se delinear no final de 2019, após a eleição do kirchnerista Alberto Fernández na Argentina. A derrota de Mauricio Macri e do bloco de poder da nova direita na Argentina mostraram a fragilidade, mais uma vez, do projeto neoliberal de desconstrução do Estado. O “Macri modelo a ser imitado” não podia mais ser invocado, como fizera Temer. Em reação à mudança política no país vizinho, Bolsonaro ameaçou sair do Mercosul: “Tudo pode acontecer” (Veja, 2019, p. 1), e recusou-se a comparecer à posse do

novo presidente argentino: “Não vou à posse de um cara que se elege falando Lula Livre” (Veja, 2019, p. 1). A volta da esquerda ao poder na Argentina mostra que, se, por um lado, a maré rosá havia encerrado o seu ciclo, por outro, a correlação de forças da nova direita argentina tampouco tinha condições de se manter por muito tempo.

A nova configuração de forças do governo Fernández conta com uma burguesia preocupada com a proteção da indústria nacional, ao contrário da burguesia preponderante no governo Macri. Como apontaram Granato e Berringer (2020), a burguesia do bloco de sustentação de Fernández vem apoiando as políticas de “proteção às empresas, ao emprego e às famílias mais humildes” implementadas durante a pandemia do Coronavírus.

No campo externo, Fernández retirou-se das negociações de acordos de livre-comércio com Canadá, Coreia do Sul, Cingapura, Líbano, México, Japão, Vietnã e Estados Unidos, mas decidiu manter os acordos do Mercosul com a UE (junho de 2019) e com a Associação Europeia de Livre-Comércio (EFTA) (agosto de 2019) [16], não sem antes criticá-los, gerando descontentamento no governo Bolsonaro. Como os países membros não podem negociar separadamente devido à Decisão CMC 32/00, a saída da Argentina das negociações, na

prática, paralisaria todo o processo, o que tem levado o governo brasileiro a considerar a possibilidade de revogação da referida norma jurídica.

O alinhamento entre Temer e Macri e, posteriormente, entre Bolsonaro e Macri revelava uma semelhança na composição dos blocos de poder dos dois países, os quais eram dominados por uma fração da classe burguesa associada ao capital financeiro. As políticas de abertura comercial eram encampadas pelos três governos acima citados. No entanto, a análise por demais concentrada no aspecto econômico não nos permite perceber as diferenças entre a nova direita de Macri e a extrema direita de Bolsonaro. Além de uma burguesia financeira, a correlação de forças que apoia Bolsonaro é formada por setores evangélicos, conservadores e antidemocráticos em um nível que não estava presente no governo de Macri. A ascensão de Fernández, por outro lado, mostrou a fragilidade da correlação de forças do governo Macri e instaurou uma nova configuração que contemplou uma burguesia argentina não tão subserviente ao capital financeiro.

Como Poulantzas (2019) destacou, o Estado é perpassado por conflitos de interesse entre as frações de classe que compõem a sua heterogênea base de apoio. Estes não estão cristalizados e podem se recompor

de novas maneiras em outros contextos. A eleição de Fernández e a nova correlação de forças argentina indicam que a disputa dentro do Estado permanece aberta. As fissuras e divisões já presentes na base de Bolsonaro também revelam as contradições inerentes aos blocos no poder, as quais, em última instância, criam instabilidades no processo de integração do Mercosul.

### **Conclusões**

A racionalidade instrumental, modernizadora, colonial e neoliberal que embasa algumas das abordagens mais tradicionais para pensar a integração regional não dão conta, a nosso ver, de explicar a permanência da subordinação e inserção dependente do Mercosul no sistema internacional. Isto ocorre porque se parte de uma visão de Estado liberal, unitário, racional e neutro que supostamente agiria de acordo com o “interesse nacional” baseado em um consenso da sociedade. Nas Relações Internacionais, as correntes teóricas do realismo e do liberalismo não são ontológica e epistemologicamente diferentes. Ambas consideram o Estado como um ente racional que atua, com maiores ou menores constrangimentos, no sistema internacional. Competem (assim creem os realistas) ou cooperam (acreditam os liberais), mas sempre dentro de uma anarquia definida como um incontestável d realidade.

Mesmo em abordagens sobre a integração que se pretendem feitas a partir do Sul, verificamos que há um esquecimento do conflito de classes presente no aparato estatal.

A teoria de Poulantzas sobre a “materialidade heterogênea” e a “autonomia relativa” do Estado nos permite analisar a integração regional sul-americana sob outro ponto de vista: o das frações de classe que disputam poder dentro do aparelho Estatal. De acordo com o referido autor grego, o Estado organiza as contradições, mas isto não significa que ele o faça autonomamente a partir de fora, como se ocupasse um pedestal ou púlpito que o mantivesse imune aos interesses. Ele não é um mero orquestrador que atua à distância, como um sujeito que olha para os objetos administrados. O Estado é, desde sempre, marcado e constituído por conflitos de classe.

Este artigo buscou compreender como as frações da classe burguesa nos blocos de poder do Brasil e da Argentina influenciam na aproximação ou afastamento entre as políticas externas de ambos os países para a integração regional. Esta talvez seja também uma alternativa teórica para repensarmos o quanto havia de liberal no chamado período pós-liberal ou pós-hegemônico do Mercosul e em que medida este liberalismo progressista preparou o caminho, ainda que ado da inadvertidamente, para o quadro de destruição do bloco atualmente

*Mercosul e a dependência externa: política externa e interesses de classe no Brasil e na Argentina*

em curso. Outra possibilidade que a teoria de Poulantzas traz para os estudos sobre o Mercosul é a indagação sobre se o período progressista e social do bloco foi apenas uma forma refratária e atenuada de progressismo, devido ao fato de este ter sido constantemente minado pelos interesses neoliberais das frações de classe dominantes.

A chegada ao poder do PT, em 2003, trouxe a expectativa de um rompimento com as políticas neoliberais dos anos 90 e de um aprofundamento do Mercosul. No entanto, a nova correlação entre as frações de classe que sustentava o governo petista era heterogênea e marcada, em parte, pelo ideário neoliberal, o que, de certa forma, explica as fragilidades do chamado regionalismo pós-hegemônico ou pós-liberal, entre outras denominações. As contradições observadas no bloco no poder nesse período se acirram a partir da crise econômica de 2015, quando a rejeição das frações de classe dominantes a uma redistribuição da riqueza provoca um rearranjo na correlação de forças (Boito Júnior, 2018) até então em vigor. A partir da análise aqui exposta, podemos dizer que, mais do que olhar para o partido que assume o poder, devemos atentar para as frações de classe que compõem o bloco no poder. Nesse sentido, não tivemos propriamente um governo do PT, mas um governo da base de apoio ao PT.

Por fim, mostramos como o esfacelamento do bloco de sustentação do governo Dilma se deu, em certa medida, a partir de dentro, ou seja, a partir da atuação de forças que já estavam presentes no bloco no poder e prepararam as condições para o aprofundamento do neoliberalismo nos governos subsequentes. A intensificação das políticas neoliberais e a retomada de uma visão comercialista do Mercosul nos governos Temer e Bolsonaro encontrou seu correlato no governo Macri na Argentina, porém este paralelismo durou pouco. A eleição de Fernández na Argentina evidenciou que as contradições na base da nova direita neoliberal representada por Macri não poderiam ser ignoradas por muito tempo. Resta saber como o bloco no poder do governo Bolsonaro irá lidar com as fraturas que já começam a ser observadas e que indicam uma possível dissolução da correlação de forças que o sustenta. O Mercosul abertamente neoliberal, que vem sendo promovido por Bolsonaro e contido por Fernández, não pode ser considerado a forma final com a qual teremos de conviver nos próximos anos. A proposta de análise aqui apresentada, qual seja, como as constantes disputas travadas entre as frações de classe no aparato do Estado afetam a integração regional, tem o potencial de fornecer-nos uma nova perspectiva para acompanhar as dinâmicas e tendências do Mercosul.

## Notas

1 - Assim, importa aqui diferenciar, ainda que de forma singela, duas grandes perspectivas teóricas para entender a natureza e forma do Estado capitalista: a liberal e a marxista. A primeira delas entende o Estado como um conjunto de instituições situado fora e em cima da sociedade, com capacidade de agência para (enquanto mediador neutral) garantir, através da ideologia de unidade, o “interesse público” ou “bem comum” de todos os indivíduos da sociedade. Já a abordagem marxista busca reconhecê-lo como um elemento complexo, constituído a partir das lutas de classe, e situado historicamente no contexto de um sistema interestatal capitalista hierárquico e desigual, atuando sempre, contraditoriamente, dentro dos limites do circunstancialmente possível, sem comprometer a relação básica social capitalista.

2 - O estruturalismo cepalino via a industrialização como a principal forma de superação do subdesenvolvimento dos países latino-americanos e a substituição das importações como o seu principal instrumento. No marco da referida estratégia de desenvolvimento, a alternativa de configurar um processo de integração econômica no continente foi vista, desde o começo da década de 50, como um elemento crucial

para racionalizar os custos da substituição das importações, associados tanto à ausência de competição quanto à ineficiência que era derivada da escala das plantas industriais (Prebisch, 1959). Através da integração, tratava-se de estabelecer um marco que permitiria formar, através de uma liberalização seletiva e progressiva das tarifas aduaneiras, um mercado regional que criaria estímulos para o desenvolvimento industrial nos países membros sobre bases competitivas; promover o crescimento do comércio entre os países-membros; e reduzir a vulnerabilidade externa dos países membros frente ao resto do mundo (Granato, 2015).

3- Para mais informações sobre a teoria da autonomia e os processos de integração regional na América Latina, veja-se Granato, Oddone e Battaglia (2016).

4 - Em palavras do próprio autor: “O Estado não se reduz à relação de forças, ele apresenta uma **opacidade e uma resistência próprias**. Uma mudança na relação de forças entre as classes certamente tem sempre efeitos no Estado, mas não se expressa de maneira direta e imediata: ela esgota a materialidade de seus diversos aparelhos e só se **crystaliza** no Estado sob sua **forma refratada** e diferencial **segundo seus aparelhos**” (POULANTZAS, 2015, pp. 132-3, grifo nosso).



*Mercosul e a dependência externa: política externa e interesses de classe no Brasil e na Argentina*

5- Em 1994, a referida Comissão aplicou explicitamente o conceito de regionalismo aberto ao contexto latino-americano, através do discurso de servir para a transformação produtiva com equidade (CEPAL, 1994), em franca oposição aos tradicionais ideais formulados pela instituição na metade do século.

6 - Fazemos referência aqui à arquitetura intergovernamental institucional definitiva aprovada em Ouro Preto centralizada nos Executivos nacionais, sob o argumento de uma mais eficiente administração e execução do Tratado de Assunção, e com baixo custo para os Estados partes

7 - Tal como explica Misoczky (2004), no contexto de crise do capitalismo que se iniciou na década de 1970, foi necessário reorganizar a relação entre o poder público e o mercado, a efeitos de renovar as possibilidades de acumulação e crescimento económico. Nesse contexto, começou a ser desenvolvido o “braço” gerencial do neoliberalismo, identificando como sua principal vertente o *New Public Management*, ou gerencialismo, que buscava substituir os tradicionais métodos de organização burocrática do Estado por técnicas e valores de mercado ou de gestão de negócios.

8 - Tais instrumentos previam o fortalecimento da complementação

produtiva das empresas do bloco (com ênfase nas pequenas e médias empresas), assim como o incremento da competitividade de diferentes setores dos Estados partes. Para mais informações sobre os tais instrumentos, veja-se Granato (2016a, 2015).

9 - Em relação ao Parlasul, este foi criado em 2005 para ampliar a representação política, a democratização e a consequente legitimação do processo de integração. Não obstante, segundo o próprio Protocolo Constitutivo, o Parlasul é um órgão de caráter meramente consultivo (não vinculante), desprovido de qualquer poder decisório, de controle ou de fiscalização; ponto que nos remete, mais uma vez, à forte estrutura centralista original do bloco. Além disso, atualmente, a eleição para legisladores do Parlasul se dá de forma indireta na maioria dos países membros, com exceção do Paraguai e da Argentina, que já aprovaram e internalizaram a norma que prevê eleições diretas. Por sua vez, a UPS, cuja prerrogativa fundamental era a de atuar como canal institucional de diálogo com os movimentos e organizações da sociedade civil, durante seu funcionamento não conseguiu sequer conquistar o status de conselho consultivo, limitando sua atuação ao âmbito da extinta Alta Representação do Mercosul.

10 - Para mais informações, veja-se Granato (2016a).

11- Ao fazer referência ao desempenho da Associação Latino-Americana de Livre Comércio dos anos 60, Jaguaribe expressou: “a Associação tende a converter-se em uma rede de compensações das empresas multinacionais norte-americanas estabelecidas nos diversos países da região. Esta é a integração satelizada, que contrasta com o modelo da autonomia” (Jaguaribe, 1973, p. 68, tradução nossa).

12 - O ideário neoliberal, segundo Guiot (2010), já estava no programa fundacional do PSDB, criado em 1988. O referido programa foi elaborado por Fernando Henrique Cardoso e José Serra.

13 - Doravante, Decisão CMC 32/00.

14 - De fato, por ocasião da visita de José Serra a Buenos Aires, em 23 de maio de 2016, a Ministra das Relações Exteriores do governo Macri, Susana Malcorra, ao se referir a tal acordo inter-regional indicou “a necessidade de aperfeiçoar o Mercosul, incorporando novas disciplinas afinadas com os processos de integração mais modernos, impulsionando avanços concretos nos temas relevantes de sua agenda e dando maior dinamismo a seu relacionamento

externo” (Malcorra apud Granato, 2016b, p. 89, tradução nossa).

15 - O Acordo foi assinado pelas partes, porém ainda precisa ser ratificado por cada um dos países membros e pelos seus parlamentos. No momento, o referido instrumento encontra-se sob revisão legal e está sendo traduzido para todos os idiomas oficiais da UE. As votações estão previstas para ocorrerem entre o final deste ano e meados de 2021.

16 - A EFTA reúne quatro países europeus que não fazem parte da UE: Suíça, Noruega, Islândia e Liechtenstein. As negociações entre o Mercosul e a EFTA começaram em 2017 e foram concluídas em 23 de agosto de 2019, alguns meses após a assinatura do Acordo UE-Mercosul.

## Referências Bibliográficas

- BARBOSA, R. 2015. Mercosul. Disponível em: <https://www.institutomillennium.org.br/mercosul/> Acesso em: 20 mai. 2020.
- BENZI, D.; NAREA, M. 2018. “El regionalismo latinoamericano, más allá de los ‘pos’. El fin de ciclo y los fantasmas globales”. *Nueva Sociedad*, n. 275, pp.106-120.
- BERRINGER, T.; BOITO JR., A. 2013. “Classes sociais, neodesenvolvimentismo e Política Externa nos Governos Lula e Dilma”. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 47, pp. 31-38.
- BOEHM, C. 2017. Acesso a mercados da UE é prioridade do Mercosul, diz Aloysio Nunes. Agência Brasil. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-04/acesso-mercados-da-uniao-europeia-e-prioridade-do-mercosul-diz-aloyisio> Acesso em: 20 jun. 2020.
- BOITO JR., A. 2005. “A burguesia no governo Lula”. *Crítica Marxista*, [s./v.], n. 21, pp. 52-77.
- BOITO JR., A. 2018. Entrevista a Marta Avancini. Jornal da Unicamp. Fratura em frente neodesenvolvimentista decretou queda de Dilma, avalia Boito Jr. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/ju/noticias/2018/06/19/fratura-em-frente-neodesenvolvimentista-decretou-queda-de-dilma-avalia-boito> Acesso em: 20 mai. 2020.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. 2019. Acordo Mercosul-EFTA. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/sem-categoria/20775-acordo-mercosul-efta-editoria> Acesso em: 20 ago. 2020.
- BRASIL. Frente Parlamentar Evangélica. Câmara dos Deputados. 2018. Manifesto à Nação. O Brasil para os brasileiros. Disponível em: <https://cdn.revistaforum.com.br/wp-content/uploads/2018/10/documento-da-bancada-evangelica.pdf> Acesso em: 20 jun. 2020.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. 2015. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante a XLIX Cúpula dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/12776-discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-a-xlix-cupula-dos-estados-partes-do-mercosul-e-estados-associados-assuncao-21-de-dezembro-de-2015> Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. 2016. Discurso de Posse de José Serra no Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016> Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Ministérios das Relações Exteriores, da Economia e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. 2019. Conclusão das Negociações do Acordo entre o Mercosul e a União Europeia. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20560-conclusao-das-negociacoes-do-acordo-entre-o-mercosul-e-a-uniao-europeia-nota-conjunta-dos-ministerios-das-relacoes-exteriores-da-economia-e-da-agricultura-pecuaria-e-abastecimento-bruxelas-27-e-28-de-junho-de-2019> Acesso em: 20 jun. 20.

CAVALCANTI, F. G. 2019. “O Mercosul Pós-Dilma Rouseff e o retorno do regionalismo aberto”. In: BRICEÑO, J.; LEAL, J.; VALENCIA, A.; FORCHERI, M. (Orgs.). *La integración latinoamericana en debate*. Buenos Aires: Teseo, 2019, pp. 69-96.

CEPAL. 1994. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. La

integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CORNETET, J. M. C. 2014. “A Política Externa de Dilma Rouseff: Contenção na Continuidade”. *Conjuntura Austral*, v. 5, n. 24, pp. 111-150.

CORTÉS, M.; TZEIMAN, A. 2017. “Discutir el Estado. Dilemas estratégicos a la luz de los procesos políticos latinoamericanos”. *Revista Theomai*, [s./v.], n. 35, pp. 202-219.

DEUTSCHE WELLE, Resistência a acordo com Mercosul cresce na União Europeia, 29/06/2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/06/29/resistencia-a-acordo-com-mercosul-cresce-na-uniao-europeia.ghtml>. Acesso em: 20 ago.2020.

EL PAIS. 2019. França diz que não assinará o acordo UE-Mercosul nas atuais condições. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/23/internacional/1566554931\\_522227.html?rel=listapoyo](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/23/internacional/1566554931_522227.html?rel=listapoyo) Acesso em: 20 jun. 2020.

FIORI, J. L. 2013. Estado e desenvolvimento na América Latina: notas para um novo ‘programa de pesquisa’. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37942/1/LCbrsR286\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37942/1/LCbrsR286_pt.pdf) Acesso em 15 mai. 2020.

*Mercosul e a dependência externa: política externa e interesses de classe no Brasil e na Argentina*

- FORSTER, R. 2016. *La repetición argentina*. Del kirchnerismo a la nueva derecha. Buenos Aires: Marea.
- FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.
- FUSER, I. 2017. “Reflexões sobre as burguesias sul-americanas e a integração regional”. *Estudos Internacionais*, v. 5, n. 3, pp. 112-125.
- GAMBINA, J. 2011. Un modelo en discusión. Disponível em: <https://www.aporrea.org/ideologia/a125634.html> Acesso em: 15 mai. 2020.
- GRANATO, L. 2015. *Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul*. Curitiba: Appris.
- GRANATO, L. 2016a. “Mercosur, assimetrias e integración productiva: Discusión y balance a 25 años de la creación del bloque”. *Caderno CRH*, v. 29, n.77, pp. 381-394.
- GRANATO, L. 2016b. “Mercosur: ideales y estrategias em la periferia del capitalismo”. In: RACOVSCHIK, María A.; RAIMUNDI, Carlos (Org.) *¿Fin de ciclo o paréntesis en la región? Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario del MERCOSUR*. Buenos Aires: FLACSO Argentina, pp. 77-92.
- GRANATO, L. 2020. “Mercosur, inserción subalterna y burguesías internas de Argentina y Brasil”. *Izquierdas*, [s./v.], n. 49, pp. 797-809.
- GRANATO, L.; BATISTA, I. R. 2018. “Intereses en pugna en el estado brasileño en torno de la política de integración para el Mercosur (2003-2010)”. *Relaciones Internacionales*, [s./v.], n. 38, pp. 41-57.
- GRANATO, L.; ODDONE, N.; BATTAGLIA, M. 2016. “Teoría de la autonomía: ¿Aún vigente para analizar los procesos de cooperación e integración en América Latina?”. *Teoría & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, v. 25, n. 1, pp. 153-175.
- GRANATO, L.; BERRINGER, T. A quarentena do Mercosul. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/a-quarentena-do-mercosul/> Acesso em: 15 mai. 2020.
- GUIOT, André Pereira. 2010. “A construção da ideologia neoliberal no PSDB (1988-1994)”, in Anais do XIV Encontro Regional da Anpuh-Rio, 14, 2010. Rio de Janeiro: ANPUH.
- JAGUARIBE, H. 1979. “Autonomía periférica y hegemonía céntrica”. *Estudios Internacionales*, v.12, n. 46, pp. 91-130.
- JAGUARIBE, H. 1973. “Dependencia y autonomía en América Latina”. In: JAGUARIBE, H.; FERRER, A.; WIONCZEK, M. S.; SANTOS, T. *La dependencia político-económica de América Latina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 1973, pp. 1-85.
- JIMÉNEZ, C.; PÉREZ, C. Mercosul pressiona União Europeia para avançar com acordo bilateral. El País, 10 de junho de 2015. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/11/politica/1433979885\\_736329.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/11/politica/1433979885_736329.html) Acesso em: 20 jun. 2020.

- KAFRUNI, S. Política ambiental: investidores internacionais enviam carta a embaixadas do Brasil. *Correio Braziliense*, 23 de junho de 2020. Disponível em: <https://blogs.correiobraziliense.com.br/4elementos/2020/06/23/politica-ambiental-investidores-internacionais-enviam-carta-a-embaixadas-do-brasil/> Acesso em: 20 maio 2020.
- KAN, J. 2016. “Desde arriba y desde abajo. Gobiernos, clases dominantes y movimientos obreros y sociales en el rediseño de la integración latinoamericana”. *Trabajo y Sociedad*, [s./v.], n. 26, pp. 193-224.
- KAN, J.; PASCUAL, R. 2011. “Integración regional en América Latina y Argentina. ¿Solamente una cuestión de Estados?” In: BONNET, A. (Comp.). *El país invisible*. Debates sobre la Argentina reciente. Buenos Aires: Peña Lillo, Ediciones Continente, pp. 45-79.
- KATZ, C. 2006. *El rediseño de América Latina*: ALCA, MERCOSUR y ALBA. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.
- KATZ, C. 2014. “Economía, clases y gobiernos en América Latina”. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 8, n. 2, pp. 92-123.
- LEO, S. Aliança do Pacífico preocupa no Brasil. *Valor*, 27 de maio de 2013. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/alianca-do-pacifico-preocupa-no-brasil.ghtml> Acesso em: 20 jun. 2020.
- MAISONNAVE, F.; CAGLIARI, A. 230 fundos que administram 65 trilhões pedem ao Brasil que proteja Amazônia. *Folha*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/09/230-fundos-que-administram-r-65-trilhoes-exortam-brasil-a-proteger-a-amazonia.shtml> Acesso em: 20 jun. 2020.
- MALAMUD, A. 2016. “El malentendido latinoamericano”. *Nueva Sociedad*, [s./v.], n. 266, pp. 32-44.
- MARTELLO, A.; ALVARENGA, D. Levy deixa Fazenda após 11 meses no cargo e sucessivas derrotas. *Portal G1*. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/12/levy-deixa-fazenda-apos-11-meses-no-cargo-e-sucessivas-derrotas.html> Acesso em: 30 jul. 2020.
- MARTINS, R. Macri, o vizinho que “serve de exemplo” para Temer. *Revista Exame*, 23 de dezembro de 2017. Disponível em: <https://exame.com/economia/macri-o-vizinho-que-serve-de-exemplo-para-temer/> Acesso em: 30 mai 2020.
- MERCOSUL. 2000. Decisão CMC n. 32. Disponível em: [www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec3200p.asp](http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec3200p.asp) Acesso em: 20/06/20.

*Mercosul e a dependência externa: política externa e interesses de classe no Brasil e na Argentina*

- MILANI, C.; DUARTE, R. 2015. “Cooperação para o Desenvolvimento e Cooperação Sul-Sul: a perspectiva do Brasil”. In: AYERBE, L. F.; RAMAZINI JÚNIOR, H. (Orgs.) *Política\* Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, pp. 53-82.
- MISOCZKY, M. C. 2004 “Uma defesa da reflexão teórico-crítica na pesquisa e prática da administração pública”, in Anais do Encontro de Administração Pública e Governança, 1, 2004. Rio de Janeiro: ANPAD.
- MOTA FILHO, A. V. B. 2017. *That's my man! Subimperialismo e dependência no governo Lula (2003-2010)*. Dissertação (Mestrado em História) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 144 p. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8137/tde-08052017-102228/pt-br.php>. Acesso em: 20 mai 2020.
- OLIVEIRA, E. Argentina decide sair de negociações comerciais do Mercosul com outros países. Jornal O Globo, 25 de abril de 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/argentina-decide-sair-de-negociacoes-comerciais-do-mercosul-com-outros-paises-24393672> Acesso em: 20 jun. 2020.
- PEREIRA DA SILVA, F. 2018. “O fim da onda rosa e o neogolpismo na América Latina”. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, v. 4, n. 2, pp.165-178.
- PORTAL TERRA. 2016. Em Madri, Serra debate Acordo UE-Mercosul com ministro espanhol. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/em-madri-serra-debate-acordo-ue-mercosul-com-ministro-espanhol,655eed19aaaf8197fb97be3af7db2bcb85t00qw8.html>. Acesso em: 20 jun. 2020.
- POULANTZAS, N. 2015. *O Estado, o poder, o socialismo*. São Paulo: Paz e Terra.
- POULANTZAS, N. 2019. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Editora da Unicamp.
- PREBISCH, R. 1959. Mercado Común Latinoamericano: conferencia del Dr. Prebisch, celebrada en el Banco Nacional de México. Disponível em <https://ideas.repec.org/p/egr/col093/32866.html> Acesso em: 09 ago. 20.
- PUIG, J. C. 1980. *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar.
- PUIG, J. C. 1986. “Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX”. *Integración Latinoamericana*, [s./v.], n. 109, pp. 40-62.

RAMANZINI JÚNIOR, H. 2015. “As diferentes dimensões da cooperação Sul-Sul na Política Externa Brasileira”. In: AYERBE, L. F.; RAMAZINI JÚNIOR, H. (Org.) *Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, pp. 15-52.

REVISTA GLOBO RURAL. 2020. Empresários cobram agenda sustentável do governo Bolsonaro na Amazônia. Disponível em: <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Sustentabilidade/noticia/20/20/07/empresarios-cobram-agenda-sustentavel-do-governo-bolsonaro-na-amazonia.html> Acesso em: 20 mai 2020.

REVISTA VEJA. “Tudo pode acontecer”, diz Bolsonaro sobre saída do Mercosul. Revista Veja, 25 de novembro de 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/tudo-pode-acontecer-diz-bolsonaro-sobre-saida-do-mercosul/> Acesso em: 20 abr. 2020.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (Eds.). 2012. *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Nueva York: Springer.

RÍOS, Sandra; VEIGA, Pedro da Mota P. (2007). *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Série Comércio Internacional, n. 82. Santiago: CEPAL.

SARTI, I. 2017. “Desafios à Esquerda. Notas sobre a Integração em tempos

de crise”. In: SIERRA, G. (Org.). *Los progresismos en la encrucijada: Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay, Venezuela*. Montevideo: Udelar, p. 99-110.

SCHORR, M.; WAINER, A. 2005. “A propósito de la crisis del Mercosur. Notas sobre el proyecto de país de la ‘burguesía nacional’ en la Argentina”. *Realidad Económica*, [s./v.], n. 215, pp. 8-19.

TREACY, M. 2018. “Discusiones sobre autonomía en la recepción de los aportes dependencistas al campo de las Relaciones Internacionales y contribuciones recientes desde el enfoque de Cadenas Globales de Valor”. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, [s./v.], n. 38, pp. 45-67.

VISENTINI, P. 2019. “O terceiro paradigma das Relações Internacionais: a contribuição do materialismo histórico”. *Cadernos de Relações Internacionais e Defesa*, vol. 1, n. 1, pp. 40-56.



## **Resumo**

Neste trabalho, com base em pesquisa e análise bibliográfica, buscamos investigar se existe uma correspondência com os interesses dos setores mais dinâmicos das burguesias do Brasil e da Argentina e as diferentes etapas atravessadas pelo Mercosul no século XXI. Para realizar esta proposta, recorreremos ao arcabouço teórico de Nicos Poulantzas, que nos permitirá entender como os interesses de classe perpassam o Estado e influenciam a Política Externa para a integração regional. Com base na pesquisa desenvolvida, conclui-se que a inserção externa dependente é uma constante na história do Mercosul, embora haja variações conjunturais decorrentes da correlação de forças entre as classes sociais no período estudado.

**Palavras-chave:** Mercosul; Dependência; Brasil; Argentina; Política Externa; Interesses de Classe.

## **Abstract**

*Departing from a bibliographic analysis, we aim to investigate if there is a correspondence between the interests of the most dynamic sectors of the bourgeoisie in Brazil and Argentina and the different stages that have characterized Mercosur in the 21st century. To carry out this proposal, we will use the theoretical framework of Nicos Poulantzas, which will allow us to understand how class interests permeate the State and influence Foreign Policy for regional integration. We conclude that the dependent external insertion has been a constant in the history of Mercosur, although there have been cyclical variations resulting from the correlation of forces between social classes in the period under study.*

**Keywords:** Mercosur; Dependency; Brazil; Argentina; Foreign Policy; Class Interests.

# Brazilian cultural policies during the governments of Lula da Silva and Dilma Rousseff: domestic decentralization and supranational regionalization

**Antonio Albino Canelas Rubim(1)** and **Sophia Cardoso Rocha(2)**

1 - National Council of Technological and *Scientific* Development (CNPq) Researcher. Professor at PhD Multidisciplinary Program of Culture and Society. Federal University of Bahia. Salvador. Brazil

2 - Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (Capes) scholarship. PhD Student and PhD Multidisciplinary Program of Culture and Society. Federal University of Bahia. Salvador. Brazil

## Introduction

Cultural policies of Brazil have passed through a turning point in its history since 2000. The Brazilian presidential elections occurred in 2002, 2006, 2010 and 2014, won by coalitions coordinated by the Workers Party (PT), resulted in the victory of Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006, 2007-2010) and Dilma Rousseff (2011-2014, 2015-2016), who arose new policies in several areas, among them culture. These governments have faced serious national problems, such as hunger and social inequalities. Furthermore, they have implemented national, democratic, inclusive and sovereign development policies, promoting social and cultural diversity.

In the cultural field, the Ministry of Culture (MinC) lived a new era, with important changes: recovery of its role; adoption of a broader concept of culture; formulation of public policies including the participation of civil society; investment in inclusive

projects with territorial reach, such as 'Cultura Viva / Pontos de Cultura' (Live Culture / Culture Points); and fostering the linking of federal entities through elaboration of the National Culture Plan (PNC) and the setting up of the National Culture System (SNC), which aims to structure and bring stability to the PNC.

MinC's proactive role was also present in the independent foreign policy of Lula and Dilma governments. Between 2003 and 2016, Brazil sought to expand its relations and partnerships with various regions of the world. It was remarkable the approach with South America, Latin America, Ibero-America and the Caribbean. Such relationships have resulted in multilateral organizations such as the Union of South American Nations (UNASUR) and the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC). It has also stepped up relations with the Mercosur, the Community of Portuguese Language Countries (CPLP), the Organization of

American States (OAS) and the Ibero-American General Secretary (SEGIB).

To investigate the national and international performance of MinC, this article is divided into two parts. The first focus on national cultural policies, especially the SNC. The second deals with multilateral cooperation policies, emphasizing the Ibero-America region. The theoretical framework of this article was based on literature review of academic works related to culture, state, public policy, federalism and international relations, as well as documentary analysis from secondary sources.

### **Part I: Ministry of Culture national practice**

Since the 2000s, MinC develops actions to establish the SNC, which seeks to link the federal entities and the civil society in favor of the institutionalization of democratic and decentralized public policies, combating instability.

The interaction of the federal entities – Federal Government, states, Federal District and municipalities - in order to promote systemic public policy is not new in the Brazilian history. The country has some tradition in this field, such as the decentralization of public policies related to education, social welfare, housing and health. These decentralizations, which transfer functions from federal government to other levels of government, occurred after the re-democratization, in the 1980s, and the reform of the state,

in the 1990s (Arretche 2000).

The consolidation of decentralized policies is not simple. Starting with the confrontational relationship between the entities of Brazilian federalism that has been changed in its organization since its founding in 1891, sometimes by setting up a centralized state, sometimes by a decentralized state, outlining a pendulum movement (Linhares, Mendes and Lassance 2012; Monteiro Neto 2014).

This instability began to shift with the Federal Constitution of 1988, which established new federative organization. A key change was the granting of political, legislative, administrative and financial autonomy to the municipalities (Brasil 1988), considered as unique status in the world by scholars (Bonavides 2002). The principle of autonomy forecast that the transfer of assignment can only occur with the joining of the entity to assume that role. It means that the decentralization process, from the federal government to other federal entities, needs the approval of them.

It's worth mentioning that the decentralization process gained ground in the period of neoliberal state (1990s). According to Ana Paula de Paula (2005), the reform process respected the formal dimension of democracy, but remained authoritarian features of the dictatorship, whose program was based on technocratic and centralized view without ensuring civil participation. This change intensified in 2003, with the government of

Lula, aware of civiciety's participation in the political process and the resumption of the state's role. The area of culture was one of the public policies that most absorbed such changes.

### **Cultural policies journey and federalism**

If the Brazilian federalism is defined by his pendulous movement, cultural policies also are part of this instability, with specific and interrupted actions that reveal their fragility. (Rubim 2007).

The beginning of Brazilian cultural policies occurs in the Vargas government (1930-1945). It was characterized by the concentration of power in the federal government. The authoritarian government had competences and power, consolidated through political skills of coordination and intervention, as wells as the structuring of a broad public service (Lassance 2012). In the culture policy took place an unprecedented interference of central government with the creation of public institutions, such as the Historical Heritage and National Artistic Service (SPHAN)<sup>1</sup>. This cultural policy built a Brazilian identity discourse, expressing a supposed national unity (Barbalho 2009). Sought to value 'the nationalism, the brazilianness, the harmony between social classes, the work and the mestizo character of the Brazilian people' (Rubim 2007, 16). These cultural policies rose from an authoritarian government, which concentrated

cultural policies (Botelho 2007; Rubim 2007).

The Vargas years was succeeded by a democratic period (1945-1964). For culture, the period was marked by the development of cultural consumption; expansion of radio broadcasters; intensification of film production; politicization of the arts and aesthetic renewal movements like 'Cinema Novo' and 'Bossa Nova' (Calabre 2009). Despite the cultural moment, the central government had a timid performance in the area of cultural policies (Calabre 2009).

The next period (1964-1985) was dominated by the military dictatorship, which expanded the powers of the federal government. In practice recreated the unitary state, keeping federalism formally. Member states had their autonomy reduced and suffered interventions in several areas (Cunha Filho and Ribeiro 2013). The pretext invoked to support such actions was the central government's concern to maintain the Brazilian unit and promote the so-called 'integrated development' (Baracho 1986).

The government's performance in culture had two guidelines: censored and restrained what was at odds with the dictatorship and strengthened the promotion and creation of cultural bodies. The state acted as 'promoter of cultural production and, foremost, the creator of an integrated picture of Brazil that tries to appropriate the monopoly of the national memory' (Oliven 1984, 50). The National

Cultural Policy (PNAC), for example, described culture as 'indispensable means to strengthen and consolidate the nationality' (MEC / PNAC 1975, 09). PNAC's aspiration was to build a national system for the sector, as it was recorded in the National Meeting of Culture realized in 1976, which brought together representatives of Ministry of Education and Culture (MEC), state secretaries, state councilors of culture and representatives of UNESCO. According to Lia Calabre (2009), the proposal for creating this system stressed the need to harmonize the activities among different levels of government, allocating responsibilities in accordance with their respective powers and duties. Sergio Miceli (1984) highlight that PNAC is an unprecedented attempt to establish a federal cultural policy. However, states and municipalities did not have autonomy because they were subordinated to the dictatorial government.

The 1980's mark the end of military dictatorship and Brazilian democratization, expressed in the Constitution of 1988. It expanded the political and democratic freedoms; included social participation as the axis of public policy management and control of government actions at all levels (Art. 204). With regard to culture, it restated the role of public authorities in Article 215: 'The State shall ensure to all the full exercise of cultural rights and access to sources of

national culture and shall support and foster the appreciation and diffusion of cultural expressions' (Brasil 1988). The Constitution has also advanced to include culture in the list of common duties of the Union, states and municipalities, according to Articles 23 and 24. It means that these entities have autonomy to act in the culture. Some years ago, in 1985, the culture began to have a unique ministry.

Despite the achievements of this Constitution, the 1990's were marked by the neoliberal state reform that reduced structures and activities, transferring them through privatization and outsourcing services (Bevir 2011). Cultural policies have suffered this impact. They passed through intense administrative instability (1985-1994) and the state's action absence (1995-2002). The instability was due to the passage of 10 executives to manage the national culture body in nine years (Rubim 2007). In addition, from 1990 to 1993, MinC and some of its bodies were abolished and recreated, reflecting the sector's fragility (Botelho 2001; Calabre 2010).

This period was characterized by the prominence of the tax incentive laws. They have become practically the unique funding model for culture. Between 1994 and 2002, during the Fernando Henrique Cardoso's government, these taxes mobilized a large volume of public resources, controlled by private companies.

'In the singular Brazilian setting, the incentive laws are tempted to exhaust

the theme of culture funding policies, if not the whole theme of cultural policies. They depress democracy by introducing a powerful distortion of who decides the use of public funds, the state or the market. They have become, in practice, decided by the companies and their marketing departments'. (Rubim 2015, 20-21).

Although there were some transfer of resources to states and municipalities (Moses 2001), it's not possible to affirm that the 1990's have encouraged the federal pact. The structure of the Ministry remained centralized, with most cultural bodies based in the Brazilian southeast region (Meira 2004).

### ***The Worker's Party governments and the National Culture System***

The governments of PT, chaired by Lula da Silva and Dilma Rousseff, represent a shift in the MinC's trajectory, expressed by: its active role; the participation of civil society in public policy through councils, conferences, public consultations, boards etc.; the creation of innovative projects like 'Revelando Brasis' and 'DOCTV'; the territorial expansion of its activities through programs such as 'Cultura Viva / Pontos de Cultura'; the long-term planning expressed by the PNC; and the encouragement of the federal pact through the SNC.

The idea of culture system appears in the electoral program of Lula in

2002. But its institutionality came in 2005. This delay was due to several reasons, including interlinking problems and disputes within the MinC (Reis 2008). The Proposed Constitutional Amendment (PEC) 416/2005 has dealt for seven years in the Depute's Congress until reach the Senate, where it was approved as the Constitutional Amendment (EC) 34/2012. The inclusion of the SNC in the Constitution provides constitutional guarantee for its realization. The EC 34/2012 added Article 216-A into the Constitution, establishing the SNC 'organized in collaboration, horizontally, open, decentralized and participatory.' The approval of SNC expresses the real intention of the Union to lead a national cooperative policy on culture (Molinari and Dantas 2013).

The SNC aims to implement the federal pact in the cultural field, improving intergovernmental management areas based on cooperation and complementarity of federal entities and civil society and fostering co-management with cultural associations (Botelho 2006). It is made up of bodies, mechanisms and management tools that should ensure democracy, cultural diversity and increase intercultural dialogue, both inside and outside Brazil (Rubim 2016). The following drawing shows the SNC's arrangement.



Source: own elaboration based on Article 216-A of Federal Constitution (1988).

As envisaged by the Constitution, the system should be adopted in the three levels of government: the Union's level as SNC; the State's level as State Systems of Culture (SEC); and the Municipalities' level as Municipal Systems of Culture (SMC). The idea is to strengthen the institutional framework of the Brazilian cultural field '[...] creating a consistent ballast to meet the cultural demands of the population, carrying the symbolic development and consolidating citizenship and cultural rights in the country.' (Rubim 2016).

The status of implementation of each of these elements varies within MinC and other federal entities, as explained below.

(1) Culture's bodies of management: public administration bodies

olicies. In the case of Union it's the Ministry and for states and municipalities is the culture secretary or equivalent body. By December 2015, 78% of states and 37% of municipalities (1.073 cities) had exclusive secretary for culture<sup>2</sup>, a percentage that has been increasing over the years and with the SNC's consolidation.

(2) Cultural Policy Council: permanent collegiate body that elaborates and monitors cultural policies. For MinC, councils should be consultative and deliberative, being composed of at least 50% of representatives of civil society, elected democratically. Within the Union, the culture council had unstable trajectory. It was created in 1938, carried out in 1961, abolished in 1990, recreated as the National Council of Cultural Policies in 2005 and restructured in 2015 (Calabre 2010). In relation to other councils, data from 2015<sup>3</sup> show that 100% of states and 39% of municipalities have cultural councils. In less than 10 years the number of cities with council more than doubled. According to the IBGE, they were 17% in 2006.

(3) Culture Conferences: spaces of civil society participation and articulation between them and the state to discuss public policies. MinC coordinates and calls national conferences (CNC) every four years. Up to the present there were three conferences: 2005, 2010 and 2013. Each meeting was preceded by state and local conferences, with

theme designated by MinC. The participation of municipalities and states in these events is significant. The 1<sup>st</sup> CNC (2005) involved 1.190 municipalities (21,3%) and 17 states (62,9%). The 2<sup>nd</sup> CNC (2010) hosted 3.216 municipalities (57,7%) and 27 states (100%). The 3<sup>rd</sup> CNC (2013) 100% of the states and 52,4% of the municipalities. For Adelia Zimbrão (2013), attended the meeting<sup>4</sup> the conferences have the potential to influence the legislature to elaborate laws. However, they have limitations on the forwarding channels. These limitations do not invalidate the conferences as spaces for participation of civil society, debate and political legitimation.

(4) Funding systems for Culture: formed by mechanisms of public financial support, as culture's funds and tax incentive laws. In the case of SNC, the main source is the National Culture Fund (FNC), whose resources are insufficient and have shown reduction.

'The FNC reduced from R\$ 132 million in 2005 to R\$ 91 million in 2013. That same year, the Rouanet Law mobilized R\$ 1,331 billion. That is, the Rouanet Law provided financing almost 15 times higher than the public fund in 2013. If the SNC effectively is a priority for the Ministry, FNC depression has to be halted and reversed. Without a powered FNC there is no chance for SNC'. (Rubim 2016).

resources' expectation from FNC to state's and municipal's funds, the SNC needs to boost programs, projects and actions that can move its structure. Such initiatives are still very timid. In 2014, the first public notice that aimed to strengthen the SNC was directed exclusively to states which joined the SNC and possessed Culture State System established by law, i.e., only 22,2%. The amount of resources was of R\$ 30 million, far below the demand of the Forum of Secretary's and Officer's State of Culture (Rubim 2016). In 2015 it was the turn of municipalities to be served by public notices amounting to R\$ 15 million. The goal was to select approximately 100 municipalities' projects with federal cooperation agreements and Culture Municipal Systems established by law.

(5) Culture Plans: public management tools that set goals to be achieved in ten years. The plans must be established with civil society participation and must be approved by the legislature of each level of government. At federal level, the National Culture Plan (PNC) was approved in 2010 and its 53 targets set in 2011. The first target is the SNC: 'National System of Culture institutionalized and implemented, with 100% of the Federative Units and 60 % of municipalities with culture systems institutionalized and implemented.' Plan and systems are structuring policies, permanent, of long-term, coordinated and

Apart from the transfer of



(collaborative, which does not always occur within the ministry (Rubim 2015). MinC undertook efforts in order to support states and municipalities preparing their own plans. Since 2012 partnerships were held between MinC, universities and bodies of culture from states and municipalities for the development of culture plans. According to Marta Arretche (2000), technical capacity is one of the key elements for decentralization policies. The realization of these partnerships is a federal exercise of the SNC itself, approaching the federal entities, expanding dialogue between them and promoting the exchange of knowledge and best practices (Rubim 2016).

6) Information Systems and Cultural Indicators: systems that provide information about cultural area (products, services, institutions, etc.). At federal level, Law nº. 12.343/2010 created the National System of Information and Cultural Indicators (SNIIC), also responsible for monitoring and assessing cultural policies, especially the PNC's implementation. Few states and municipalities already have such systems.

(7) National Training Program for Culture: intends to operate in one of the most critical and relevant area of the System - the training and qualification of managers and councilors of culture. According to Albino Rubim (2008), Brazil lacks a training policy for culture's managers. Such situation has faced by MinC only

recently, which promoted the training of cultural managers (Bahia, 2009-2010; Northeastern States, 2012-2013, Paraíba, Rio de Janeiro and Pará, 2014) and created the Secretary of Education and Artistic and Cultural Training within MinC (2015), interrupted by changing of minister in 2016.

(8) Sectorial Systems: aim to develop policies for specific cultural areas. The creation of the systems varies with articulation, organization and complexity of each area. Civil society participation should be guaranteed, like collegiate and sectorial chambers. Some sectorial systems have already developed their culture plans.

(9) Tripartite management commissions (CIT) and Bipartite (CIB): forum for negotiation and agreement of intergovernmental actions related to the operationalization of culture systems. They are permanent and should serve as technical advisory bodies to the cultural policy councilors (Minc 2011). Despite being presented as fundamental parts, they haven't been created yet.

### ***Challenges to consolidate the National Culture System (SNC)***

Considering the structure and constitutional provision of SNC it is possible to infer that its principles draw a decentralized federal pact model, but with integrated actions. The proposal is not a simple system of money transfer between the federal entities, but

implementation of joint activities in a coordinated and collaborative manner, which requires dialogue between MinC, states and municipalities.

The SNC has broad and complex architecture, which includes subsystems: financing; information and cultural indicators; and sectorials: instruments, management bodies and boards of civil society participation, which requires certain resources and skills by the various actors within it. On this point, Rubim (2016) points out that SNC structures must be consistent to stimulate and strengthen the democracy, the dialogue, the diversity and the social participation, at the same time, flexible to host civil society.

What happens is that the SNC has complex operational architecture, which involves many different actors, such as politicians, bureaucrats, legislators and cultural agents, multiplied by the three federal levels. That means that it's always necessary to negotiate in the different moments of SNC's implementation, mainly because: (1) not all the actors were present in the system formulation phase and their interests may be different and even contrary to the SNC design (Pressman and Widalvsky 1998); (2) the resources for culture are insufficient to meet the huge amount of demands, which implies making decisions that benefit certain groups; (3) to be long-term policy needs to be permanently on the agenda of the actors, because the presence in the Constitution does not guarantee its effectiveness.

Despite these difficulties, it can be observed positive results of MinC's work. The number of subnational entities that signed the Federal Cooperation Agreement to develop the SNC and took the assignment to establish its main elements (cultural policy council, culture plan and financing system with culture funding) increased from 2010 to 2015, as the chart below.

Table 1 (in the annexes)

These data show that the process of articulation, coordinated by MinC, is establishing a national broad-based network, seeking to operate federative and collaboratively (Rubim 2016), in a process that requires time and maturation.

In fact, the building process of a national system is slow. There are a number of steps to overcome, including some that are as real challenges, such as: (1) institute federal law for regulating the SNC, indicating how this will link with other systems and sectorial policies; (2) establish and operate the negotiation board of intergovernmental actions: the Interagency Commission Pact; (3) increase the financing system; (4) establish criteria for the distribution of funds to states and municipalities; (5) define the duties of each federal entity, indicating the specific skills for each level of government to allow the complementarity of actions, key point that was not faced by any MinC's management.

'The discussion about the different responsibilities of the federal government, states and municipalities in the SNC has not advanced. This step becomes important because nowadays all federal entities can play almost all activities in the field of culture. As this activity often takes a competitor character, the situation results as potentially problematic and illogical'. (Rubim 2015, 18).

All aspects pointed out above are fundamental to systemic policies that intend to carry out the federal pact. As highlight Molinaro and Dantas (2013), the Constitution does not make clear a number of issues about the SNC, as well as a series of legal mechanisms favor the Union, enabling that the SNC becomes a vertical policy. But it is undeniable that it is role of MinC take over the coordination for implementing the SNC, including through induction strategies. According to Arretche (2000), Brazil has a federal state with regional inequalities and a large number of municipalities with fiscal and administrative weaknesses. It complicates the process of reform, which seeks to reconfigure the centralized setting. For the author, the success of a major reform depends on the deliberate action of the most comprehensive levels of government that are committed to '[...] establish an assignment decentralization program; ii) bureaucratic capacity to formulate appropriate and compatible programs with this decision; and iii) resources -

financial and administrative - to make the joint to decentralization a truly attractive option for local governments' (2000, 248).

In the case of SNC there is a long way to go. The first aspect pointed out by Arretche (2000) - assignments decentralization program - for example, still lacks truly efforts by MinC. Set assignments isn't an easy task, especially because one cannot ignore the capacity (political, structural, financial, etc.) of the states and municipalities. However, one should not forget that the lack of discussion within Min C and the vagueness about operation, intergovernmental cooperation mechanisms and ways of solving the issue of funding can make the implementation of public policies involving federal agencies difficult and delay the SNC deployment.

## **Part II: International cultural policies and Ibero-America**

For a long time Brazil's international insertion played a subordinate role, or the condition of a colony of Portugal (1500-1822), or the country in a dependent position of world powers (Britain and France and then the United States). Only from 1930s the country began to envision a more independent foreign policy, grounded in their own interests, when Getúlio Vargas (1930-1945) used foreign policy to bargain national interest projects (Vizentini 2005). Since then, the country is experiencing a zig-zag in its foreign relations, ranging from

moments of more independence and others of submission to the United States' designs.

The subordinated foreign policies to dominant powers inhibited the attentive look to the countries of South America, Latin America and Ibero-America. In the latter context, the situation is aggravated by the complex historic interaction between ex-colonies and former colonial empires. Eduardo Lourenço, for example, outlines provoking reflections on the myth of the Luso-Brazilian community, their distances and misunderstandings of Brazilian and Portuguese conceptions about the relationship between the two nations (Lourenço 2015).

With advances and setbacks, more elaborate constructions of foreign policy were added to the initial flashes, as outlined by the presidents Quadros (1961) and João Goulart (1961-1964). The Foreign Minister San Tiago Dantas (1961-1962) gave consistency to the formulations and practices of independent foreign policy inaugurated in the previous government (Vizentini 2005). As principles of independent foreign policy could be listed, according to Paul Vizentini (2005): Brazilian exports to all countries, including socialists; defense of international law, autonomy and self-determination of peoples; policy of peace, disarmament and peaceful coexistence; support for decolonization and autonomous formulation of national development plans.

The military dictatorship

(1964-1985) initially imposed a policy aligned with USA's interests, then abandoned in favor of more independent foreign policy. This attitude granted an approach, yet tenuous, with neighboring countries, geographically or historically. It's emblematic that the military dictatorship have been the first country to recognize the independence of Angola, led and governed by the Movement of Liberation of Angola (MPLA), assumedly left.

The formulation process of independent foreign policy, after a century of independence, allowed Brazil to sign up in the world from other viewpoints, in which the neighboring countries have gained attention. It is accentuated with comings and goings in the post-dictatorship democratic governments (Miyamoto 2000): José Sarney (1985-1990), Fernando Collor de Melo (1990-1993), Itamar Franco (1993-1994) and Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). The 'perverse convergence' between the democratization process in progress, the presence of neo-liberalism in the international scene and its penetration in the country, pointed out by Evelina Dagnino (2005), led to tensions and ambiguity of different degrees as a result of this conflicted coexistence. Nevertheless, the contradictions could not overshadow the importance of neighboring regions, in geographical or historical horizons. The establishment of Southern Common Market (MERCOSUR) between 1991/1994

appeared as a landmark of the new circumstance of regional integration (Recondo 1997). The foundation of the Community of Portuguese Language Countries (CPLP) in 1996, also expressed this attitude in foreign affairs (Novais 2013). The unprecedented meeting of Presidents of South America, held in Brasilia in 2000, reinforces the search for cooperation and integration, even privileging physical connection projects (Lafer 2004).

The independent foreign policy featured by renewed worldviews deepened in Luiz Inácio Lula da Silva's government (2003-2010) and remained in the government of Dilma Rousseff (2011-2016). Without ignoring relations with Europe and the United States, traditional centers of Brazil's international affairs, the independent foreign policy pursued the diversity of partnerships in a multipolar vision of the world. It paid special attention to South America, Latin America and the Caribbean, the large developing countries, Africa and the Arab countries. It is no coincidence the constitution of some organizations in those years, such as the South American Nations Union (UNASUR); Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) and joints as involving Brazil, Russia, India, China and South Africa (BRICS), as well as the attention with MERCOSUR, the CPLP and other international partners (Guimarães 2015). The integration process in Latin America and the Caribbean has been covered in detail by Nils Castro (2015).

### **Culture and foreign affairs**

The context of international relations modified after the Second World War. The number of independent countries grew steadily: 50 in 1945, they moved to 120 in 1964, 170 in 1989 and 196 countries in 2011 (Ribeiro 2011). Multilateral organizations proliferated. Changes in economy, transports and communications brought a new meaning of the world. Foreign affairs have become increasingly vital in the brave new world.

The situation of foreign affairs policies also changed with rearrangements in the cultural field. After 1945 arise several multilateral organizations dedicated to culture, such as the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) in 1946, and the Organization of Ibero-American States (OEI) in 1949, and appear the first studies devoted to culture in international relations. In 1947, McMurry and Lee state the cultural dimension as a constitutive part of the states' foreign policies (McMurry and Lee 1947). Cultural themes begin to attend consistently at national and international political agenda. The creation of the Ministry of Cultural Affairs in France, in 1959, invented the national cultural policies (Urfalino 2004). UNESCO had an important role in internationalization and in cultural exposure in the world scenario (Rubim 2009). Its debates, meetings, studies

and legislation present themes such as: national cultural identity; cultural heritage; cultural policies; culture and development; and cultural diversity (Bolan, 2006, 77-109). Between 1971 and 2005, for example, it generated around 10 conventions and declarations on cultural matters (Montiel 2005). Cultural diversity mobilized supranational discussion and resulted in the Universal Declaration on Cultural Diversity (2001) and the Convention on the Protection and Promotion of Cultural Expressions Diversity (2005).

Other factors contributed to a broader presence of culture in international relations. The development of culture's economy, which emerged in the 19th century and intensified in the 20th century, placed the culture as an important asset and one of the most dynamic and promising economic areas nowadays. The creative economy, which has gained visibility in the 1990s, initially in Australia and Great Britain, amplified even more the place of culture in contemporary economy. Globalization, which characterized the late 20th century and the beginning of the present century, enhanced the inclusion of culture on the international agenda, as it urged wide discussion of its impacts, scheduling debates about globalization, cultural homogenization and cultural diversity (Lessa 2012). The velocity of information's flow and the potential expansion for exchange of ideas redefine the role played by culture in the modern world (Ribeiro, 2011). The

global and the local have become arenas of intense disputes, including cultural, as occurred in the Convention on Protection and Promotion of Cultural Expressions Diversity.

In contemporary times, shaped by economic, political, social, cultural, communicational and technological changes, thrived cultural diplomacy. Defined as '... specific use of the cultural relationship to achieve national goals, not only cultural, but also political, commercial and economic' (Ribeiro 2011, 33) or in almost similar way as '... use the issues and / or cultural matters for aiming objectives related to foreign policy ...' (Lessa 2012, 170), cultural diplomacy has its origin in the pioneering attitude of France to create, in 1910, a division in the Ministry of Foreign Trade to address the spread of French language and culture abroad (Ribeiro 2011). Bruno Podestá considered that the definition of Willy Brandt for culture as the third pillar of foreign policy, along with politics and economy, validated the term 'cultural diplomacy' (Podesta 2004). However, Monica Lessa assets culture as a fourth dimension of international relations, even though she also adopts the use of cultural diplomacy term (Lessa 2012). Edgard Telles Ribeiro and Bruno Podesta, among others, believe that cultural diplomacy expresses the foreign cultural policy of a country. In 2000 came the 1st White House Conference on Culture and Diplomacy, in a clear demonstration of importance that this theme has aroused nowadays.

Recently other conception of culture has been increasingly incorporated to international relations. The term is 'soft power', created by Joseph Nye (2004) as the ability of a state to benefit from behavioral changes of others through the power of attraction of its culture and its ideas. For him the challenge of 'soft power' is to convert such attraction elements into power in favor of their positions in various matters. Edgar Montiel assets 'intangible power' or 'versatile power', because he considers that, in his English meaning, the expression seems strained to associate two words with contradictory meanings: strength and lightness (Montiel 2010). Furthermore the conceptual discussions, it's important to highlight the growing presence of culture in diplomacy and international Relations.

### ***Brazilian national and international cultural policies***

The contemporary sociability transformations set Lula's rise environment for the presidency of Brazil (2003-2010).

This government is characterized by broad political alliance of classes, aiming to overcome national ills and to enable democratic development in political, social and cultural terms. Public policies, social diversity, democratization of state and independent foreign policy raised as some of the differential marks of the government.

Brazilian cultural diplomacy

(involved, at least, the ministries of Foreign Affairs; Culture; Education; Science and Technology; Sport; Tourism; and Industry, Development and Foreign Trade, as Bruno Novais (2013). This research covered specifically cultural diplomacy undertaken by the Ministries of Foreign Affairs, Culture and Education. Through the Tripartite Adjustment signed in 1987, they developed inaugural report entitled *Brazilian Cultural Policy Abroad*, which stated the link of this policy with national development (Ribeiro 2011) and elected the priority areas in the following order: Latin America, Africa, USA, Europe, Middle East and Asia (Ribeiro 2011).

The Ministry of Foreign Affairs (MRE) already had experience in the international dissemination of culture, in particular through the Cultural Department (CD) and its activities abroad. The establishment of foreign cultural policy happened in the second half of the 1980s, with democratization. In 1987, at Rio Branco Institute (IRB), Edgard Ribeiro defended pioneering thesis called *Cultural Dissemination: an alternative to support Brazilian foreign policy*, which was increased and published in 1989. In 1988, the Research Institute of International Relations from MRE promoted the seminar *Culture and International Relations*. All initiatives pointed out the emerging and growing interest in the issue of culture in international relations within the MRE.

MinC has worked in line with Lula's government guidelines. Gilberto Gil,

minister between 2003 and 2008, said that ‘... Lula’s government and MinC have been shifting cultural policies to the center of the national development debate and to the exchange relations between Brazil and other countries’ (Gil apud Novais 2010, 220).

Deliberate or not, it is remarkable the convergence between the promotion of social diversity, held by the president, and the cultural diversity policy, undertaken by MinC. Both sought to overcome the unequal treatment given to Brazilian people based on its origin and social characters. Cultural policies developed by the Ministry took on an wider concept of culture; the construction of public policy, discussed and defined through various channels of participation; the creation of comprehensive and inclusive cultural programs, such as the ‘Cultura Viva’; the national role of MinC; the democratization of national state formulations and its actions in cultural area; the search for more stable cultural policies, such as the National Plan of Culture and the National Culture System, as well as broadening the social base of MinC beyond the artists and heritage professionals. Such policies place culture in a higher level into the country, although the permanence of problems, some of them serious, like the financing arrangements and the size of the ministry (Rubim 2011).

Aligned with the policy of greater international presence of Brazil, MinC dedicated on the expansion of cultural

work outside the country, associated with MRE. The efforts convergence occurred in the delicate construction of the Cultural Diversity Convention, in which the two ministries held a competent joint action recognized by two ministries and scholars (Kauark 2009, 2010; Novais 2010). Several joint projects happened, like the year of France in Brazil and Brazil in France, in 2005, and the Culture Cup in Germany, in 2006. The International Forum on Creative Economy, held in Salvador, in 2005, with the participation of nearly 20 countries, in tune with the international discussion on the subject, it may be remembered as another convergence moment of both institutions.

MinC has always acted coordinated with the Cultural Department (CD) of MRE, institutional body with extensive experience in international cultural cooperation. At the time CD had five divisions designed to: promote the Portuguese language; cultural diffusion; issues and multilateral agreements; educational issues; and dissemination. In 2007, CD created the Audiovisual Division (AVD) to deal with audiovisual policies abroad, in cooperation with the Audiovisual Secretariat and the National Cinema Agency (ANCINE), both linked to MinC (Novais 2013 82). The structure and main activities of the CD are described in researches of Bruno Novais (2013) and Mariana Souza (2009).

The range of collaborative work required the transformation of the International Relations Office,



established in 2003 by the Minister Gilberto Gil, in a Brazilian Culture Commission in the World, in 2007, with participants from the two ministries. A year later, in 2008, MinC inaugurated the International Relations Board (IRB), linked to the Executive Secretary of the Ministry (Novais, 2010). Such initiatives expressed concern for the establishment of better institutional conditions and indicated the growth of Brazilian culture investment in the international arena.

### ***Culture in the international scenario***

MinC, aligned with MRE definitions to benefit South-South relations, has taken the priority to South America and Latin America in Brazil's external relations. The ministry was engaged to the construction of both South American and Latin America cultural spaces. The Cultural MERCOSUR gained attention. In the audiovisual field, for example, was instituted in December 2003 the Cinematographic and Audiovisual Authorities of MERCOSUR and Associated States Specialized Meeting (RECAM), within the framework of Mercosur. Its aims to promote the complementarity and the integration of film and audiovisual in the region, involving Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Bolivia and Chile. In 2005 the RECAM organized the of MERCOSUR and, in 2007, organized the MERCOSUR Cinematographic and Audiovisual Sector Competitiveness Forum. The RECAM acts, among others, in the

areas of production, circulation and studies on cinema and audiovisual of MERCOSUR. Gathered in Buenos Aires in 2014, the ministers of culture approved the MERCOSUR Cultural Fund.

Still in the audiovisual field, MinC reproduced in Latin America and the Community of Portuguese Language Countries (CPLP) the DOC-TV program, which got good response in its Brazilian version. The DOC-TV Latin America takes place every two years conducted by the Audiovisual Secretariat of MinC, along with the Cinematographic Authorities of Latin America Conference and the New Latin American Cinema Foundation. In 2015, the 5th edition of DOC-TV Latin America gathered 17 countries: Argentina, Bolivia, Brazil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Ecuador, Mexico, Nicaragua, Panama, Peru, Puerto Rico, Dominican Republic, Uruguay, Paraguay and Venezuela.

Besides the audiovisual field, cultural cooperation in Latin America occurred in various cultural fields, such as: establishment of information and cultural indicators; meeting of libraries and museums; seminars of cultural policy and management; exchanges between afro-latin cultures; projects involving indigenous cultures, such as Guarani, present in different South American countries; events of popular culture, as 1st South American Meeting of Popular Cultures, held in Brasilia in 2006. Brazil also served the Organization of American States (OAS),

the Inter-American Committee on Culture, including addressing this body, and the Inter-American Observatory of Cultural Policies (Podesta 2008).

It is noteworthy the Latin American impact of the 'Cultura Viva' Program, which inspired the realization of similar program in several nations and led to creation of Community 'Cultura Viva'. This movement has already held two editions of Latin American Community 'Cultura Viva' Congress in Bolivia (2013) and El Salvador (2015). Today it brings to bear thousands of cultural activists and is present in more than ten Latin American countries (Turino 2015; Vilutis 2015). In May 2014, the 6th Ibero-American Congress, organized by the Secretariat General Ibero-American (SEGIB), had the Community 'Cultura Viva' as theme and one of their resolutions was the creation of Iber-Cultura Viva Fund to support cultural communities and their exchange (Turino 2015). As can be seen, the boundaries of performance between Ibero-America and Latin America do not seem rigid. In many points they connect, intersect and even dissolve

### ***Brazil and Ibero-America***

Ibero-America did not appear among the priorities of Lula and Dilma governments, despite the common history of Brazil with Portugal and the recent presence of many Spanish companies and stocks in the country. In this particular case, MinC took discordant position of the government

and MRE. Neither the criticism of Nils Castro to the 'modest practical results' of the Ibero-American Summits, despite dealing with issues 'conceptually interesting for the political, economic and cultural cooperation between the countries,' could affect this proactive attitude (Castro 2015, 158). Thus, MinC played differentiated and intense relations with Ibero-America and their multilateral organizations, in particular the SEGIB and OEI.

Brazil has participated in all congresses of Ibero-American authorities, organized by SEGIB, including hosting the 3rd Summit of Heads of State and Government, held in Salvador, Bahia, in 1993. The development, especially in its social dimension, was the main agenda of the meeting (Dromi 2002).

The presence of the OEI General Secretary as the only foreign authority in the opening session of the 1st National Conference on Culture in 2005, expressed this relationship. Several times, Gilberto Gil and Francisco Pinón, leader of the OEI at the time, emphasized the convergences and the common work of the institutions, like Pinón at the opening of the conference. He said: 'Our organization has been working very close to the Ministry of Culture' (Pinón 2005 / 2006b, 156). The implementation of OEI Brazilian headquarters, with the collaboration of MinC, was led by Daniel Gonzalez in those years. The OEI, the MinC and the Multidisciplinary Studies Centre of Culture (CULT) of the

Federal University of Bahia (UFBA) were together in organizing the 4th Euro-American Campus of Cultural Cooperation, held in Salvador, Bahia, in 2005. It brought together over 200 participants from 27 countries (OEI and MINC 2005). Nothing strange that years later, during Dilma's first government, the former Minister Juca Ferreira was driving projects in SEGIB and former dean Paul Speller became the first Brazilian to assume the secretary general position of OEI in 2015.

It is not for this article to list all the cultural initiatives that associated Brazil to Ibero-America. However, some should be considered. The Ibero-American Cultural Charter, precious document committed to the cultural diversity, approved at the 16th Ibero-American Summit of Heads of State and Government, held in Montevideo in 2006, with active participation of Brazil (SEGIB; OEI 2006). The 1st Ibero-American Meeting of Museums took place in Salvador, Bahia, in 2007, with significant repercussions. Nothing casual that the next year is declared Ibero-American Year of Museums and more than 900 events have taken place in the region (Novais 2013). The newly established Museums Brazilian Institute (IBRAM) became active participant of IBERMUSEUS Program.

Besides the IBERMUSEUS, Brazil has acted in several programs of Ibero-American organizations, such as: Audiovisual Development Program in Support of Construction of

Iberoamerican Visual Space (IBER-MEDIA), Ibero-American National Libraries Development, from Ibero-American States Association (ABINIA), Integrated Repertory of Books on Sale in Ibero-America (RILVI), Ibero-American Theatres and Concert Halls Network (IBERES-CENA), and the Ibero-American National Responsible Public Libraries Forum.

Also in 2007 discloses the result of the 1st Program to Promote Production and Broadcasting Ibero-American Documentary (DOCTV IB), an unfolding of DOCTV Brazil. The DOCTV-IB, Audiovisual and Cinematographic Authorities of Ibero-America Conference Program (CAACI), brought together national audiovisual authorities, public broadcasters and associations of independent producers from 15 Ibero-American countries, under the executive coordination of MinC, Secretariat Executive of Ibero-American Cinematography and the New Latin American Cinema Foundation. In 2010, Brazil hosted the Ibero-American Colloquium on Cultural Landscape in Brasilia (Novais 2013).

The listing can also host other initiatives. The Chair Andres Bello implementation, occurred in 2005 and 2006 in Salvador, Bahia, through the partnership between the CULT-UFBA and the Andrés Bello Agreement, which brought together several Latin American countries, with support from MinC. Both versions of the Chair, which have combined course and research, had as its theme: Policies and cooperation networks in Ibero-America

culture (Rubim; Rubim and Vieira 2005, 2006). Books on culture theme in Ibero-America have been published in Brazil, as: *Latin America Cultures. Diagnostics and proposals for development*, organized by Néstor García Canclini and edited with the support of OEI (Canclini 2003); and *Cultural policies in Ibero-America*, launched in Brazil (Rubim and Bayardo 2008) and Colombia (Rubim and Bayardo 2009). Another book on *Cultural Management Panorama in Ibero-America* is being published in 2016 (Rubim, Yanez and Bayardo 2016). They demonstrate the growing interest of scholars and the reading public about Ibero-American issues.

performances converge and complement each other on the horizon of new cultural policies implemented in Brazil in those years.

## **Closing Comments**

Cultural policies developed in Brazil between 2003 and 2016 sought to sign up and integrate, in a complementary way, the country and the world simultaneously. The SNC aims to make cultural policies effectively national, with the strengthening of collaborative work between Brazilian federal entities: Union, states and municipalities. The SNC believes that only from this collective effort, cultural policies can reach all and express the Brazilian cultural diversity. Contrary to what one might think, the look at Brazil was followed by a country's insertion in the international cultural context based on its recognized cultural diversity. In this regard, national and international

## Notes

- 1) Current National Historic and Artistic Heritage Institute (IPHAN).
- 2) <http://pnc.culturadigital.br/metas/100-das-unidades-da-federacao-ufs-e-20-dos-municipios-sendo-100-das-capitais-e-100-dos-municipios-com-mais-de-500-mil-habitantes-com-secretarias-de-cultura-exclusivas-instaladas/> Access in July/2016.
- 3) <http://pnc.culturadigital.br/metas/sistema-nacional-de-cultura-institucionalizado-e-implementado-com-100-das-unidades-da-federacao-ufs-e-60-dos-municipios-com-sistemas-de-cultura-institucionalizados-e-implementados-2/> Access in July/2016.
- 4) <http://pnc.culturadigital.br/metas/sistema-nacional-de-cultura-institucionalizado-e-implementado-com-100-das-unidades-da-federacao-ufs-e-60-dos-municipios-com-sistemas-de-cultura-institucionalizados-e-implementados-2/> Access in July/2016.
- 5) Available at: <http://pnc.culturadigital.br/metas/sistema-nacional-de-cultura-institucionalizado-e-implementado-com-100-das-unidades-da-federacao-ufs-e-60-dos-municipios-com-sistemas-de-cultura-institucionalizados-e-implementados-2/>. Access in 2016, July.

**Table 1**



Fonte: Own elaboration from available data of Ministry of Culture <sup>5</sup>

## References

- ARAVENA, Francisco Rojas (org.). 2000. *Ibero-American Summits: a global perspective*. [Las cumbres iberoamericanas: Una mirada global]. Caracas: Nueva Sociedad.
- ARRETCHE, Marta. 2000. *Federative State and Social Policies: Determinants of Decentralization* [Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização]. Rio de Janeiro: Revan.
- BARACHO, José Oliveira. 1986. *General Theory of Federalism* [Teoria Geral do federalismo]. Rio de Janeiro: Forense.
- BARBALHO, Alexandre. 2009. *Cultural policies in Brazil: Beginnings (1500-1930)*. Paper presented at the Fifth Meeting of Multidisciplinary Studies in Culture. Salvador. [Políticas culturais no Brasil: primórdios (1500-1930)]. Texto apresentado no V Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura.] Available in: <<http://www.cult.ufba.br/enecult2009/19193.pdf>>. Accessed in Dec. 2010.
- Bevir, Mark. 2011. *Democratic governance: a genealogy*. Journal of Sociology and Politics [Governança democrática: uma genealogia. Revista de Sociologia e Política], Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, Junho. Available in: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782011000200008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000200008)>. Accessed in Jun.
- 2015.
- BOLÁN, Eduardo Nivón. 2006. *Cultural policy: issues, problems and opportunities*. [La política cultural: temas, problemas y oportunidades]. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA).
- BONAVIDES, Paulo. 2002. *Course of Constitutional Law. 12th ed.* [Curso de Direito Constitucional. 12ª edição]. São Paulo: Malheiros Editores Ltda.
- BOTELHO, Isaura. 2001. *Romance of Formation: FUNARTE and cultural policy 1976-1990* [Romance de formação: FUNARTE e política cultural 1976-1990]. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa.
- BOTELHO, Isaura. 2006. "For a discussion of cultural policy and management". [Para uma discussão sobre política e gestão cultural]. In: Calabre, Lia (ed.). *Culture National System's Workshops* [Oficinas do Sistema Nacional de Cultura]. Brasília: Ministério da Cultura. Available in: <[http://www.cultura.gov.br/upload/Projeto\\_Oficinas\\_Miolo\\_1156970790.pdf](http://www.cultura.gov.br/upload/Projeto_Oficinas_Miolo_1156970790.pdf)>. Accessed in: Nov/2012.
- Botelho, Isaura. 2007. "The Cultural Policy and Plan of Ideas". [A Política Cultural e o Plano das Ideias]. In: Rubim, Antonio Albino Canelas (Org.). *Políticas Culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA.

- BRASIL. Constitution of the Federative Republic of Brazil. [*Constituição da República Federativa do Brasil*], de 5 de outubro de 1988. culture” [Federalismo brasileiro: significados para a cultura]. In: Barbalho, Alexandre; Barros, José Marcio; Calabre, Lia. (Orgs.). *Federalism and Cultural Policies in Brazil* [Federalismo e políticas culturais no Brasil]. Salvador: EDUFBA, p. 13-41.
- CALABRE, Lia. 2009. *Cultural Policies in Brazil: 1930 to the 21st Century* [Políticas Culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI]. Rio de Janeiro: FGV Editora. Calabre, Lia. 2010. “Culture Councils in Brazil: some questions” [Conselhos de Cultura no Brasil: algumas questões]. In: Rubim, Antonio Albino Canelas; Rubim, Iuri; Fernandes, Taiane (Orgs.). *Cultural Policies, Democracy and Culture Councils* [Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura]. Salvador: EDUFBA. p.287-302.
- CANCLINI, Néstor García (org.). 2003. *Cultures of Iberian America. Diagnostics and proposals for development* [Culturas da Ibero-América. Diagnósticos e propostas para seu desenvolvimento]. São Paulo: Moderna / OEI.
- CASTRO, Nils. 2015. *Latin America and the Caribbean. Emancipatory or Neocolonial Integration* [América Latina e Caribe. Integração emancipadora ou neocolonial]. São Paulo, Editora da Fundação Perseu Abramo.
- COOMBS, Philip H. 1964. *The fourth dimension of foreign policy*. New York: Harper and Row Publishers.
- Cunha Filho, Francisco Humberto; Ribeiro, Sabrina Florêncio. 2013. “Brazilian Federalism: meanings for
- DAGNINO, Evelina. 2005. *Cultural policies, democracy and the neoliberal project* [Políticas culturais, democracia e o projeto neoliberal]. In: *Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, (15):45-65.
- Dromi, Laura. 2002. *Iberian America* [Iberoamérica]. Buenos Aires / Madrid, Ciudad Argentina / Universidad Complutense.
- GARRETÓN, Manuel (org.). 2003. *Latin American cultural space* [El espacio cultural latinoamericano]. México: Fondo de Cultura Económica / Convenio Andrés Bello.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. 2015. “Prefácio”. In: Castro, Nils. *América Latina e Caribe. Emancipatory or Neocolonial Integration* [Integração emancipadora ou neocolonial]. São Paulo, Editora da Fundação Perseu Abramo, p.9-29.
- KAUARK, Giuliana Del Rei de Sá. 2009. *Timely diversity: the participation of the Ministry of Culture of Brazil during the negotiations of the Convention on the Preservation and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions* [Oportuna diversidade: a participação do Ministério da Cultura do Brasil durante as



- negociações da Convenção sobre a Preservação e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais]. Salvador, Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia (dissertação de mestrado).
- KAUARK, Giuliana. 2010. "Participation and interests of MINC at the Convention on Cultural Diversity" [Participação e interesses do MINC na Convenção sobre a Diversidade Cultural]. In: Rubim, Antonio Albino Canelas (org.). *Cultural Policies of Lula's Government* [Políticas culturais no governo Lula]. Salvador, Editora da UFBA, p.241-264.
- LAFER, Celso. 2004. *The International Identity of Brazil and Brazilian Foreign Policy* [A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira]. São Paulo, Perspectiva.
- LASSANCE, A. "Federalism in Brazil : institutional trajectory and alternatives to building a new level of the State" [Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado]. 2012. In: Linhares, Paulo de Tarso Frazão; Mendes, Constantino Cronemberger; Lassance, Antonio. (Orgs.). *Brazilian Type of Federalism: Questions for Discussion [Federalismo à brasileira: questões para discussão]*. Brasília, IPEA. Available in: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/imagens/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_federalismoabrasileira\\_v08.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/imagens/stories/PDFs/livros/livros/livro_federalismoabrasileira_v08.pdf)>. Accessed in Jun. 2015. p.23-35.
- LESSA, Mônica. 2012. "Culture and Foreign Policy: Brazil's place on the international scene" [Cultura e política externa: o lugar do Brasil na cena internacional]. In: Suppo, Hugo e Lessa, Mônica (orgs.) *The fourth dimension of international relations : the cultural dimension* [A quarta dimensão das relações internacionais: a dimensão cultural]. Brasília: Contra Capa, p.169-192.
- LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; Mendes, Constantino Cronemberger; Lassance, Antonio. (Orgs.). 2012. *Brazilian Type of Federalism: Questions for Discussion* [Federalismo à brasileira: questões para discussão]. Brasília: IPEA. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/imagens/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_federalismoabrasileira\\_v08.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/imagens/stories/PDFs/livros/livros/livro_federalismoabrasileira_v08.pdf)>.
- LOURENÇO, Eduardo. 2015. *From Brazil: fascination and mirage* [Do Brasil: fascínio e miragem]. Lisboa: Gradiva.
- Marchesi, Álvaro (org.). 2013. *Moving toward in the construction of a shared cultural space. Development of the Ibero-American Cultural Charter*. [Avanzar en la construcción de un espacio cultural compartido. Desarrollo de la Carta Cultural Iberoamericana]. Madrid: CEPAL / OEI.
- MCMURRY, Ruth Emily; Lee, Muna. 1947. *The cultural approach*. Chapel Hill, The University of North Carolina Press.

- MEIRA, Marcio. 2004. "A republican policy" [Uma política republicana]. In *Revista Teoria e debate*, São Paulo, n. 58, p. 60-65.
- MICELI, Sergio. (Org.). 1984. *State and Culture in Brazil* [Estado e Cultura no Brasil]. São Paulo: DIFEL.
- Ministério da Cultura (MINC). 2011. *Organization, Institutionalization and Implementation of the National Culture System* [Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura]. Brasília: Ministério da Cultura
- Ministério da Educação e Cultura (MEC). 1975. *National Cultural Policy* [Política Nacional de Cultura]. Brasília.
- MIYAMOTO, Shigunoli. 2000. "Brazil and its multilateral relations" [O Brasil e as relações multilaterais]. In: Aravena, Francisco Rojas (org.) *Ibero-American Summits. A Global Perspective* [Las cumbres iberoamericanas. Una mirada global]. Caracas, Nueva Sociedad, p.99-115.
- MOISÉS, José Álvaro. 2001. "Institutional structure of the cultural sector in Brazil. Culture and Democracy". [Estrutura institucional do setor cultural no Brasil. *Cultura e Democracia*], *Cadernos do Nosso Tempo*, vol. 1, n. 5. Ed. Fundo Nacional da Cultura, Ministério da Cultura, p. 13-58.
- MOLINARO, Carlos Alberto; Dantas, Fernando Antonio de Carvalho. 2013. "Comments about the 215 and 216 articles". [Comentário aos artigos 215 e 216]. In: Canotilho, J. J. Gomes; Mendes, Gilmar Ferreira; Sarlet, Ingo Wolfgang; Streck, Lenio Luiz. (Coords). *Comments about the Brazilian Constitution*. [Comentários à Constituição do Brasil]. São Paulo: Saraiva/Almedina.
- MONTEIRO Neto, Aristides (Org.). 2014. *State Governments in the Brazilian Federalism: capabilities and limitations of governance in debate* [Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate]. Brasília: Ipea. Available in: [http://www.ipea.gov.br/portal/image/s/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_governos\\_estaduais.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/image/s/stories/PDFs/livros/livros/livro_governos_estaduais.pdf) >. Accessed in Jun. 2015.
- MONTIEL, Edgar. 2010. *The power of culture. strategic resource of sustainable development and democratic governance* [El poder de la cultura. Recurso estratégico del desarrollo durable y la gobernanza democrática]. México / Lima, Fondo de Cultura Económica.
- NOVAIS, Bruno. 2009. *The International Relations Policy of the Brazilian Ministry of Culture from 2003 to 2008* [A política de relações internacionais do Ministério da Cultura do Brasil no período de 2003 a 2008]. Salvador, Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia, 172 p. (Monografia de graduação).
- NOVAIS, Bruno e Brizuela, Juan. 2010.

- "International Policies". [Políticas internacionais]. In: Rubim, Antonio Albino Canelas (org.). *Cultural policies in the Lula government* [Políticas culturais no governo Lula]. Salvador, Editora da UFBA, p. 219-239.
- NOVAIS, Bruno do Vale. 2013. *Trodden Paths, Possible Horizons: an analysis at the Cultural Diplomacy of the Brazilian State from 2003 to 2010* [Caminhos trilhados, horizontes possíveis: um olhar sobre a diplomacia cultural do estado brasileiro no período de 2003 a 2010]. Salvador, Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade (dissertação de mestrado).
- NYE, Joseph S. 2004. *Soft power: the means to success in world politics*. New York: Public Affairs.
- Oliven, Ruben George. 1984. "The relation between the State and Culture in Brazil: interruptions or continuity?" [A relação Estado e Cultura no Brasil: cortes ou continuidade?] In: Miceli, Sergio. (ORG.). *Estado e Cultura no Brasil*. São Paulo: DIFEL.
- Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI) and Ministério da Cultura do Brasil (MINC). 2005. *Ibero-American Cultural Cooperation. 4th Cultural Cooperation Euro-American Campus* [Cooperación Cultural Iberoamericana. IV Campus Euroamericano de Cooperación Cultural]. Salvador, OEI / MINC.
- PAULA, Ana Paula Paes de. 2005. *Toward a New Public Management: limits and potentialities of the contemporary experience* [Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea]. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- PIÑEIRO, Manuel. 2000. "Culture in the center of the Ibero-American Summits". [La cultura en el centro de las cumbres iberoamericanas]. In: ARAVENA, Francisco Rojas (org.) *Las cumbres iberoamericanas. Una mirada global*. Caracas: Nueva Sociedad / Flacso Chile, p.75-83.
- Pinón, Francisco. 2005. "The Ibero-American cultural space" [El espacio cultural ibero-americano]. In: *Pensar Iberoamérica*. Madrid: OEI: (10):4-5, octubre.
- PINÓN, Francisco. 2005/2006a. "It is the first time that culture is placed at the heart of social construction" [É a primeira vez que se põe a cultura no centro da construção social]. In: Ministério da Cultura (MINC). *I Conferência Nacional de Cultura*. Brasília, MINC, p.156.
- Pinón, Francisco. 2005//2006b. "Culture in Ibero-America: factor of development and integration" [A cultura na Ibero-América: fator de desenvolvimento e integração]. In: Ministério da Cultura. *I Conferência Nacional de Cultura*. Brasília, MINC, p.173-177.
- PODESTÁ, Bruno. 2004. *Culture and International Relations* [Cultura y

- relaciones internacionales]. Fundação Alexandre de Gusmão. Montevideo: Taurus / Universidad Católica. Rubim, Antonio Albino Canelas. 2015. "Dilma's government cultural policies: downgrade level". [Políticas culturais no governo Dilma: patamar rebaixado]. In: Barbalho, Alexandre; Calabre, Lia; Rubim, Antonio Albino Canelas (Orgs.). *Dilma's government cultural policies* [Políticas culturais no governo Dilma]. Salvador: EDUFBA.
- PODESTÁ, Bruno. 2008. *The two faces of Janus. Culture and countries in the era of globalization* [Las dos caras de Jano. La cultura y los países en la era de la globalización]. Montevideo: Argumentos. RUBIM, Antonio Albino Canelas. 2016. "SNC structuring agenda: buildup, challenges and perspectives". [Uma agenda para estruturação do SNC: acúmulo, desafios e perspectivas]. In *Culture International Seminar: policies and cultural management decentralized and participative*. [Seminário Internacional de Cultura: políticas e gestão cultural descentralizada e participativa]. (2015 junho 1-3: Brasília, DF). Brasília: Ministério da Cultura e Fundação Casa de Rui Barbosa.
- PRESSMAN, Jeffrey L; Wildavsky, Aaron. 1998. Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland [Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland]. México: Fondo de Cultura Económica. RUBIM, Antonio Albino Canelas. 2011. *The cultural policies and the Lula's governemnt* [As políticas culturais e o governo Lula]. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.
- Recondo, Gregorio (org.) 1997. *Mercosur. The cultural dimension of integration* [Mercosur. La dimensión cultural de la integración]. Buenos Aires: Ediciones Ciccus. RUBIM, Antonio Albino Canelas. 2009. "Cultural policies and new challenges" [Políticas culturais e novos desafios]. In: *Matrizes*. São Paulo, 2 (2): 93-115.
- REIS, Paula Félix dos. 2008. *Cultural policies in Lula's government: Culture National System and Culture National Plan assessment* [Políticas culturais do governo Lula: análise do Sistema e do Plano Nacional de Cultura]. Dissertação de mestrado apresentado ao Programa de Pós-graduação em Cultura e Sociedade da Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia. Salvador. RUBIM, Antonio Albino Canelas. 2008. "Organization's culture training in Brazil". [Formação em organização da cultura no Brasil]. In *Itaú Cultural*
- RIBEIRO, Edgard Telles. 2011. *Cultural diplomacy: its role in the field of Brazilian foreign affairs policy* [Diplomacia cultural: seu papel na política externa brasileira]. Brasília,

- Observatory Journal* [Revista Observatório Itaú Cultural], nº6, p. 47-55, 2008. São Paulo: Itaú Cultural.
- RUBIM, Antonio Albino Canelas. 2007. "Cultural policies in Brazil: sad traditions, great challenges" [Políticas culturais no Brasil: Tristes tradições, enormes desafios]. In: Barbalho, Alexandre; Rubim, Antonio Albino Canelas (Orgs.). *Cultural policies in Brazil* [Políticas culturais no Brasil]. Salvador: EDUFBA, p. 11-36.
- RUBIM, Antonio Albino Canelas; Rubim, Iuri and Vieira, Mariella Pitombo. 2005. "Cultural Policies, cooperation and exchange networks in culture at Ibero-American space". [Políticas e redes de intercâmbio e cooperação em cultura no âmbito ibero-americano]. In: Andrés Bello's Agreement. *Seven chairs to integration* [Siete cátedras para la integración]. Bogotá: Convênio Andrés Bello, p.129-170.
- RUBIM, Antonio Albino Canelas; Rubim, Iuri and Vieira, Mariella Pitombo. 2006. "Social actors, networks and cultural policies" [Actores sociales, redes y políticas culturales]. In: Andrés Bello's Agreement. *Integration chairs Andrés Bello's Agreement*. [Cátedras de Integración Convenio Andrés Bello]. Bogotá, Convenio Andrés Bello, p.13-64.
- RUBIM, Antonio Albino Canelas and Bayardo, Rubens (orgs.). 2008. *Cultural policies in Ibero-America* [Políticas culturais na Ibero-América]. Salvador, EDUFBA.
- RUBIM, Antonio Albino Canelas and Bayardo, Rubens (orgs.). 2009. *Cultural policies in Ibero-America* [Políticas culturales en Iberoamérica]. Medellín, Universidad Nacional de Colombia / Universidad Nacional de San Martín / Universidade Federal da Bahia.
- Rubim, Antonio Albino Canelas; Yanez, Carlos and Bayardo, Rubens. 2016. *Cultural management scene in Ibero-America* [Panorama da Gestão Cultural na Ibero-América]. Salvador, EDUFBA, 2016.
- Secretaria Geral Iberoamericana (SEGIB); Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). 2006. *Ibero-American cultural charter* [Carta cultural ibero-americana]. SEGIB / OEI.
- Souza, Mariana. 2009. "Public policies of Brazilian cultural dissemination abroad". [Políticas públicas de divulgação cultural do Brasil no exterior]. In: *Mundo Afora*, (5):88-95.
- TURINO, Célio. 2015. "Culture to unit peoples" [Cultura a unir povos]. In: Itaú Cultural Observatory Journal [Revista Observatório Itaú Cultural]. São Paulo, (18):66-75.
- URFALINO, Philippe. 2004. *The invention of cultural policy*. [L'invention de la politique culturelle]. Paris: Hachette Littératures.
- VILUTIS, Luana. 2015. 'Live Economy': culture and solidarity-based economy in 'Culture's Point' network

*activities* [Economia Viva: cultura e economia solidária no trabalho em rede dos pontos de cultura]. Salvador, Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia (tese de doutorado).

VIZENTINI, Paulo Fagundes. 2005. *Brazilian's foreign affairs: from Vargas to Lula* [Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula]. São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo.

ZIMBRÃO, Adelia. 2013. "National Conferences of Culture and its developments in cultural policies". [Conferências Nacionais de Cultura e seus desdobramentos em políticas públicas]. In: *International Seminar of Cultural Policies* [Seminário Internacional de Políticas Culturais], 4.; 2013, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. p. 1-16.

## **Abstract**

This article aims to analyze two fields of the Brazilian cultural policy developed since 2000, during the governments of Luis Inácio Lula da Silva and Dilma Rousseff. The first analysis focus on the Nacional System of Culture and its goal of generating stability to the national cultural policy through the linking of the federal entities. In this context, the text addresses aspects related to the challenges involved in the multilevel governance in Brazil considering, on the one hand, the tradition of the country in developing systemic policies, and by the other hand, the problems faced to promote a democratic, decentralized and cooperative cultural management. The second analysis seeks the role of the country, represented by the Ministries of Culture and of Foreign Affairs, in processes of cultural cooperation and multilateral negotiation in the Ibero-American space. Thus, the article approaches the unprecedented international dimension that culture has achieved to the Brazilian's policy of foreign affairs, becoming an important diplomatic tool.

**Keywords:** Cultural Policies; Nacional System of Culture; Ibero-American space.

## **Resumo**

Este artigo tem por objetivo analisar dois campos da política cultural brasileira desenvolvidos desde 2000, durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. A primeira análise enfoca o Sistema Nacional de Cultura e seu objetivo de gerar estabilidade à política cultural nacional por meio da vinculação dos entes federativos. Nesse contexto, o texto aborda aspectos relacionados aos desafios da governança multinível no Brasil considerando, por um lado, a tradição do país no desenvolvimento de políticas sistêmicas e, por outro, os problemas enfrentados para a promoção de uma política democrática, gestão cultural descentralizada e cooperativa. A segunda análise busca o papel do país, representado pelos Ministérios da Cultura e das Relações Exteriores, nos processos de cooperação cultural e negociação multilateral no espaço ibero-americano. Assim, o artigo aborda a dimensão internacional sem precedentes que a cultura alcançou na política externa brasileira, tornando-se um importante instrumento diplomático.

**Palavras-chave:** Políticas Culturais; Sistema Nacional de Cultura; Espaço ibero-americano.

## Ecos do Mercosul Cultural: políticas, ideias e práticas (2003-2015)

Ana Wortman (1) e Mônica Leite Lessa (2)

1 - Doutora em Ciências Sociais UBA (Universidade de Buenos Aires), professora da Faculdade de Ciências Sociais – UBA e Pesquisadora do Instituto Gino Germani na área de Estudos Culturais.

2 - Presidente do Fórum Universitário Mercosul (FoMerco), professora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

### Introdução

Os estudos sobre cultura equivalem a registros de significados e definições compreendidas no contexto do investigador, escreve Williams, e o significado de cultura está diretamente subordinado ao desenvolvimento histórico. Não existe, portanto, uma definição conclusiva da idéia de cultura porque ‘a cultura é um processo’. Ela é co-constitutiva de todas as dimensões da vida social, mas, também, em um sentido mais especializado, refere-se às expressões artísticas. (WILLIAMS, 2011, p. 321)

Nesse sentido, coube ao conceito de indústria cultural<sup>1</sup> formular o primeiro registro crítico sobre o processo de mercantilização da cultura observando que ‘o cinema, o rádio e as revistas’ passaram a constituir ‘um sistema’ de produção e distribuição mundial de ‘mercadorias’, no qual ‘cada setor é coerente em si mesmo e todos os são em conjunto’. Esse ‘sistema’ levando à subordinação da

consciência do sujeito à racionalidade capitalista que produz a ‘falsa identidade do universal e do particular’, à promoção do consumo que aliena a sociedade de si mesma, reduz toda a ‘cultura de massa’ a um único padrão de consumo porque a ‘ideologia da indústria cultural é o negócio’ e ‘sua expansão segue o modelo das corporações gigantescas’. (ADORNO; HORKHEIMER, 1985)

Considerando que os principais pressupostos críticos do conceito de indústria cultural continuam vigentes, Duarte chama a atenção para o fato de que a atual fase de expansão global da indústria cultural compreende diversificada base tecnológica com convergência entre tecnologias digitais, multimídias e realidade virtual. Esse conjunto de mídias faz com que o consumidor não se encontre mais na posição de ativo ou passivo, mas interativo.

Consumindo, simultaneamente, conteúdo e tecnologia. (DUARTE, 2010, p. 98).

Por sua vez, a oligopolização da



indústria cultural possui ‘uma dimensão diversa da fragmentação’: o controle engendrado pela concentração. ‘As consequências disso são graves, pois as agências transnacionais são instâncias mundiais de cultura, sendo responsáveis pela definição de padrões de legitimidade social [cujos] mecanismos existentes no seu interior são em boa parte (mas não exclusivamente) moldados pelas ‘indústrias culturais globalizadas.’ (ORTIZ, 1994, p. 165)

Nos anos 1990, o conceito de indústrias criativas, introduzido na Inglaterra, provocou grande debate em torno de sua significação ao designar diferentes atividades com características de criatividade e inovação que englobam de tecnologias digitais, multimídias e realidade virtual à música e arquitetura<sup>2</sup>.

Outro ponto a se considerar nesse enquadramento das políticas globalizantes da cultura diz respeito à influência e controle exercidos pelos organismos internacionais, como observou Ortiz (1994). O conceito de política cultural, por exemplo, foi introduzido pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), em 1969, determinando aos países membros das Organizações das Nações Unidas (ONU) o reconhecimento explícito de suas ações culturais como políticas públicas. Decorre desse reconhecimento a institucionalização que determina situações que antes eram definidas na esfera estritamente nacional, e passam a ser coordenadas por uma agenda

globalmente estruturada. Essa perspectiva beneficiaria a ‘transversalidade da cultura’, que, defende Yúdice (2004), assegura à cultura a ‘onipresença’ na integração das demais políticas públicas.

Esse cenário do campo da cultura, conjugado às políticas neoliberais que marcaram a década de 1990 sob os ditames do Consenso de Washington e do ‘regionalismo aberto’ preconizado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) ao Mercosul, orientaram o processo do Bloco, principalmente, para uma integração comercial.

É somente a partir de 2003 que a dimensão cultural (e social) passa a ter significado no âmbito do Mercosul, com as eleições de governos de progressistas, e pela consequente reformulação das agendas desses países. O Mercosul adquire renovado impulso e se afirma para além da dimensão estritamente econômica até então praticada. Apresenta-se como espaço de uma política regional empenhada na redução das desigualdades sociais, na redução das assimetrias entre os países sul-americanos, na promoção de uma nova inserção da região no sistema internacional. Essas novas forças políticas constituem a reação mais evidente ao Consenso de Washington, cujos resultados altamente negativos para as economias sul-americanas, para o expressivo aumento dos índices de desemprego, de pobreza, de desindustrialização e da dívida pública, resultou na chamada ‘onda rosa’.

(LESSA, 2017).

Essa mudança de perspectiva inaugurou uma nova fase da integração. Sobretudo nos aspectos da política cultural do Bloco, entre 2003 e 2015. Circunscrevemos nossas reflexões à Argentina e no Brasil, de forma a se discutir a circulação de práticas e idéias que marcaram as relações culturais mercosulenas, em especial entre esses dois países do Bloco. Concluímos sobre a inovação da política e das ações desenvolvidas nesse período, observamos seus resultados sobre os sujeitos diretamente concernidos, os desdobramentos desse processo no circuito cultural de Buenos Aires e, por fim, analisamos como a circulação de ideias e agendas de pesquisas modificaram a comunidade acadêmica argentina a partir de seu interesse, e contato, com expressões da cultura brasileira em solo buenairense. Essa perspectiva não descarta a influência das estruturas da indústria cultural mas, antes, chama a atenção sobre a importância do Estado na formulação e amparo às identidades culturais, às expressões artísticas, e como esse caminho pode obter resultados promissores.

### **Registros de significados e definições**

O reconhecimento do 'papel constitutivo da cultura' em 'todos os aspectos da vida social', sobretudo na pós-modernidade, tem conduzido a uma resignificação do conceito de cultura estabelecendo seu 'amplo poder analítico e explicativo na teorização social.' Dessa forma, passou-se a conferir renovada importância sobre os 'aspectos substantivos e epistemológicos' da cultura. Os primeiros conferindo visibilidade ao 'lugar da cultura na estrutura empírica real e na organização das atividades, instituições, e relações culturais na

sociedade'. Os segundos, revendo a 'posição da cultura em relação às questões de conhecimento e conceitualização, em como a "cultura" é usada para transformar nossa compreensão, explicação e modelos teóricos do mundo.' (HALL, 1997, pp. 16-17).

Hall considera que o aspecto determinante dessa centralidade da cultura nas sociedades contemporâneas reside no papel que as indústrias culturais tem desempenhado como 'elementos mediadores em muitos outros processos' que envolvem diferentes tipos de mídias nos 'circuitos globais de trocas econômicas dos quais depende todo o movimento mundial de informação, conhecimento, capital, investimento, produção de bens, comércio de matéria prima e marketing de produtos e idéias.' (HALL, 1997, p. 17).

A mercantilização da cultura, em curso acelerado desde a segunda metade do século XX, condicionou sua institucionalização por meio da criação de serviços públicos inteiramente voltados para a formulação de políticas e ações culturais. Transformada em condição do desenvolvimento econômico, a cultura passou a determinar as necessidades da sociedade através do estímulo ao consumo em geral e, em particular, dos 'produtos' oferecidos pela indústria cultural. Essa nova posição da cultura, que conduziu à institucionalização de políticas culturais baseadas no projeto/discurso da democratização de seu acesso, condição necessária para um novo tipo de 'progresso', de 'justiça social' e de desenvolvimento geral da sociedade, disputou a orientação, o controle, a regulação, o desenvolvimento e o reconhecimento de suas ações entre os sujeitos e sobre os bens e serviços culturais. A indústria cultural reafirmando, portanto, o fim da noção

de 'esfera autônoma da cultura' na organização social. (GAUDIBERT, 1972, p. 9-13; MARCUSE, 2006, p. 89-136) Porém, esse processo avançou em meio às 'disputas ideológicas', especialmente na França, principal referência sobre política cultural em nível mundial, e, também, sede da UNESCO. O debate à ocasião da criação do primeiro Ministério da Cultura na França, em 1959, gerou um debate nacional sobre a noção de cultura e de política cultural, em meio a questionamentos sobre as 'funções' da cultura, sobre sua natureza 'integradora/subversiva' nos processos sociais, sobre sua crescente participação na estruturação e organização da sociedade. (GAUDIBERT, 1972, p. 9-13). Crítico desse modelo, Althousser argumentou que o projeto de democratização da cultura consubstanciava a ação do Estado para assegurar a renovação da reprodução das condições de produção através da regulação da cultura por meio de organismos que corresponderiam a aparelhos ideológicos do Estado (ALTHOUSSER, 1970).

Nesse sentido, é importante observar como a partir dos anos 1960, por meio de diversas ações, a UNESCO passou a coordenar uma política cultural global com forte intervenção no desenvolvimento das políticas culturais nacionais sob o argumento da cooperação internacional em prol do acesso universal à cultura com o fito do desenvolvimento econômico-social.

Portanto, uma das agendas da

UNESCO é o acompanhamento do desempenho da indústria cultural em nível nacional, regional e global. Em 2007, a indústria cultural mundial respondeu por 3,4% do PIB global, aproximadamente 2,0 trilhões de dólares - cerca de 2,6% do PIB total da União Europeia e quase 6,4% do PIB dos Estados Unidos. (UNESCO, 2010, p. 22) Em 2008, a crise econômica e financeira mundial provocou uma queda na demanda global, além de uma concentração de 12% no comércio internacional. Porém, as exportações mundiais de produtos e serviços do setor continuaram a crescer, alcançando a marca de 592 bilhões de dólares em 2008 — mais que o dobro do volume em 2002 —, o que indica uma taxa de crescimento anual de 14% durante seis anos consecutivos. (UNCATD, 2010, p. 10).

Em 2015, um estudo encomendado pela *Confédération Internationale des Sociétés d'Auteurs et Compositeurs*, (CISAC), confirmou a tendência observada em relatórios da UNESCO e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o crescimento constante da economia da cultura em nível mundial:

As receitas mundiais da CCI [indústrias culturais e criativas] são maiores do que as receitas de serviços de telecomunicações (US\$ 1,57 trilhões) e excedem o PIB da Índia (US\$ 1,9 trilhão). Os três setores que geram mais receita são a televisão (US\$ 477 bilhões), artes visuais (US\$ 391 bilhões)

e jornais e revistas (US\$ 354 bilhões). Com 29,5 milhões de empregos, as ICC empregam 1% da força de trabalho global. Os três principais empregadores são artes visuais (US\$ 6,73 milhões), música (US\$ 3,98 milhões) e a indústria de livros (US\$ 3,67 milhões). *Un monde très culturel. Premier panorama mondial de l'économie de la culture et de la création*. (CISAC, 2015, p 8).

Outrossim, no contexto das políticas culturais dos países, é importante compreender o sentido de duas tendências que se alternam: a desregulação (diminuição da participação do Estado) e a regulação (aumento da participação do Estado). Dos anos 1980 até o início do anos 2000, observou-se uma crescente desregulação: diminuição da participação do Estado, privatização, internacionalização e precarização de determinadas áreas da cultura. A 'regulação' não desaparece, como alardeiam as forças do mercado, mas ela passa das mãos do Estado para o setor privado. E outros regimes de regulação ocupam o lugar do Estado impondo suas pautas (questões religiosas, valores morais, políticos, estéticos etc). (HALL, 1997, p. 36)

Nas fases de desregulação a indústria cultural assume um papel preponderante na conformação das 'identidades pessoais e sociais', 'determina as subjetividades', na medida em que 'a cultura governa os indivíduos através da escola, dos bens e serviços culturais', 'regula nossas condutas, ações sociais e práticas e,

assim, a maneira como agimos no âmbito das instituições e na sociedade mais ampla.'. (HALL, 1997, p. 18).

Em relação a essa perspectiva, cabe destacar que a prática da 'cooperação cultural' faz parte da política internacional desde a criação da Sociedade das Nações, mas se intensifica a partir da expansão da indústria cultural. No Entre Guerras, o discurso da precursora da UNESCO defendia a 'cooperação intelectual', no pós Segunda Guerra o foco passou a ser a 'democratização do acesso à cultura como um direito universal' e a 'cooperação internacional' em prol da 'modernização' e do 'desenvolvimento'. (LESSA, 2002)

A UNESCO passou, assim, a estabelecer a 'cooperação internacional', a 'assistência técnica', via modelos Norte-Sul, e a oferecer inúmeros programas de padronização cultural, acompanhados de seus devidos subsídios, entre outros mecanismos, como condição de acesso ao circuito internacional. Condicionados ou premiados, os países em busca de 'desenvolvimento sustentável da cultura' subscrevem, portanto, uma adesão a um modelo globalizado de política cultural que tem por discurso alcançar metas e resultados, na maioria das vezes, distantes das realidades dos países periféricos.

A Organização dos Estados Americanos (OEA) também congrega diversos organismos e políticas importantes que, em grande parte, disputam a liderança em projetos

similares àqueles desenvolvidos pela UNESCO. Desde 1996, existe o Programa Interamericano de Cultura (PIC), em 2002 foi criado o Processo de Reuniões Interamericanas de Ministros e Máximas Autoridades da Cultura, vinculado ao Departamento de Educação e Cultura da OEA. Também foi criada a Comissão Interamericana de Cultura (CIC), organismo técnico-político de discussão constituído por representantes dos Ministérios da Cultura e pelas Altas Autoridades de Cultura. (LESSA, 2017).

Em contrapartida, os dados estatístico sobre a cultura na América Latina difundidos por pesquisa da Organização dos Estados Ibero-americanos (OEIA) revelam que

[...] Em 20 países de língua espanhola, mais o Brasil, a média do Produto Interno Bruto (PIB) dedicada à cultura está abaixo de 0,5%, enquanto a presença da internet cresce consideravelmente (40% tem acesso) e se transforma em uma espécie de contrapeso para as políticas oficiais. [...] 65% dos latino-americanos disseram não ter ido ao cinema no último ano, e só 9% realizaram a atividade uma vez por mês. [...] Mais da metade assiste a vídeos (56%), contra 40% que nunca o fizeram. [...] 45% dos entrevistados reconhece que não lê nunca ou quase nunca por motivos profissionais ou educativos. [...] Os latino-americanos costumam dedicar uma média de 3,5 horas por dia à televisão e 3,7 horas a mais nos finais de semana. [...] Em relação ao

rádio, em média são dedicadas 3,9 horas diárias de segunda-feira a sexta-feira. A leitura de jornais consome 3,7 dias por semana. [...] Grande parte da população acima de 51 anos (80%) nunca usou e-mail ou internet, contra 57% das pessoas com idades entre 31 anos e 50 anos, e 33% dos mais jovens. [...] O Facebook é a rede social mais usada em todos os países (38%), seguida pelo YouTube (21%). A média regional de acesso à internet é de 40% frente a 80% nos países da [OCDE] [...] “as elevadas tarifas de conexão à banda larga em relação ao PIB per capita mensal” e a “limitada infraestrutura de telecomunicações” de muitos países da região [limita esse hábito]. [...] 62% dos entrevistados admitiram nunca ter ido a um parque histórico ou a algum lugar que fizesse parte do patrimônio nacional, enquanto 27% disseram ter visitado locais como esses entre uma e três vezes. (El País, 14/9/2014)

Essa longa citação, que em seu original é muito mais detalhada, inclusive por país, termina com a seguinte conclusão da pesquisa da OCDE: *‘A criação local ou regional é essencial, apesar de não ser, talvez, percebida pelos entrevistados como Cultura.’* (El País, 14/9/2014).

### **Desafios e avanços**

É no contexto ‘pós-hegemônico’ (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2018) que a cultura adquiriu um

interesse especial no quadro da integração sul-americana. De uma maneira geral, nos primeiros dez anos de existência do Bloco os trabalhos/discussões sobre os assuntos culturais claudicaram, como se depreende da leitura das discussões no Encontro de Fortaleza (1996), coordenado por Roberto DaMatta e Felix Peña.

Primeiramente, contudo, é importante ressaltar que antes da ‘onda rosa’ as relações culturais latino-americanas eram, sobretudo, de caráter bilateral, intermitentes, de discutível alcance, concebidas como ações diplomáticas isoladas, sempre limitadas por restrições orçamentárias, com público alvo restrito, empreendidas pelos países com maior capacidade de investimento, desconsideradas como fatores de inclusão e representação social, menos ainda como fator de integração, e favorecedoras da assimetria entre os países. (LESSA, 2017)

Primeira experiência regional institucional na área da cultura, o Mercosul Cultural tem sua origem na Reunião de Ministros da Cultura do Mercosul, em 1995, que junto com os organismos então existente no âmbito do Bloco passaram a ser denominados como Mercosul Cultural. Porém, foi somente em 2010 que se aprovou a criação e instalação de uma Secretaria Técnica fixa, com sede em Buenos Aires, e na XXXI Reunião de Ministros da Cultura do Mercosul, realizada no Rio de Janeiro, em 2010, sob a presidência *pro-tempore* do Brasil, se

aprovou a criação do Fundo do Mercosul Cultural<sup>3</sup>.

Em 2012 foram aprovados o documento de “Estrutura Orgânica e o Regulamento Interno do Mercosul Cultural”<sup>4</sup> e a criação de um grupo de trabalho denominado “Comitê Coordenador Regional” – encarregado da redação do “Plano Estratégico de Integração Cultural do Mercosul”, com a função de estabelecer os objetivos de médio e longo prazo para respaldar as ações de integração, cooperação e intercâmbio cultural do Bloco.

Constituído, atualmente, de doze instâncias de trabalho, o Mercosul Cultural possui uma agenda temática que inclui ‘programas, projetos e atividades orientados para a promoção e o fortalecimento da cooperação, da centralidade, da transversalidade da cultura e de seu impacto na expansão das economias do bloco, e na visibilidade da diversidade cultural da região’<sup>5</sup>.

Na ampla pesquisa realizada nos anos 1990 sobre as políticas culturais dos países latino-americanos, Canclini fez um triste balanço sobre uma política ‘deformada’ por uma visão ‘elitista’, ‘burguesa’ e ‘mercadológica’, resultante de políticas culturais importadas, marcadas pela concentração de investimentos estatais na ‘tradicional tríade artes cultas - preservação de patrimônios monumentais- preservação do folclore’. Essas políticas, ele analisa, contribuíram decisivamente para a ‘alienação de uma consciência sobre a cidadania’ e para o aprofundamento

da ‘dependência cultural’. ‘Poderíamos dizer que no momento em que estamos a ponto de sair do século XX as sociedades se reorganizam para fazer-nos consumidores do século XXI e, como cidadãos, levar-nos de volta para o século XVIII.’ Uma vez que nos países da América Latina ‘transmitem-se em média mais de quinhentas mil horas anuais de televisão’ contra apenas ‘onze mil’ na Europa Latina, e que ‘somos subdesenvolvidos na produção endógena para os meios eletrônicos mas não para o consumo’. (CANCLINI, 1999, p. 53)

Outro ponto por ele levantado diz respeito às políticas globalizantes da UNESCO que reiteram uma orientação conservadora, e que não alcança contingente significativo da população em geral, como vimos com os resultados da pesquisa da OCDE, publicada pelo *El País*: 67 projetos reconhecidos pela Agência, no biênio 1990-91, 28 versavam sobre a proteção do patrimônio cultural, 17 sobre a participação na vida cultural e o desenvolvimento, 10 sobre a dimensão cultural do desenvolvimento, 8 sobre criação artística, 3 sobre a relação cultura, ciência e tecnologia, e apenas sobre 1 comunicação de massa. (CANCLINI, 1999, p. 234)

É, portanto, na natureza de sua política cultural que se encontra o centro do debate sobre os avanços/realizações do Mercosul Cultural. A inovação de suas propostas e abordagens, com a valorização das práticas culturais até então ignoradas pelos subsídios e outros apoios dos

Estados nacionais e do Bloco, representa um marco nas políticas culturais locais e regionais. Um esforço para a superação de estruturas complexas, antigas, ‘elitizadas’ e reproduzidas acriticamente reiteradas vezes.

### **A questão das políticas culturais/dos estudos culturais latino-americanos/do giro decolonial**

Restrepo (2015) aponta, ao lado de diversos outros autores, que o emprego da denominação Estudos Culturais Latino-Americanos é de origem recente, por volta dos anos 1990, e origina-se do espaço acadêmico estadunidense que denomina de *Latinamerican studie ou Latinamerican Cultural Studies* as ‘investigações e trabalhos acadêmicos sobre os países ou regiões da América Latina’. Esse termo equivaleria a mais uma forma de ‘apagamento’ das ‘heterogenidades irreduzíveis.’ Mas, Barbero reivindica ‘Nós fazíamos Estudos Culturais muito antes que essa etiqueta aparecesse.’ (RESTREPO, 2015, pp.22-23)

No Brasil, Luciana Ballestrin resgatou a trajetória e o pensamento do Grupo Modernidade/Colonialidade (M/C), para destacar a contribuição desse ‘coletivo’ em promover um ‘movimento epistemológico fundamental para a renovação crítica e utópica das Ciências Sociais na América Latina no século XXI: a radicalização do argumento pós-colonial no continente por meio da noção de “giro

decolonial". (BALLESTRIN, 2013). No âmbito das Relações Internacionais, por sua vez, coube a Fernandez (2019) e a uma série de outros autores(as) na atualidade, que buscaram recuperar o pensamento latino-americano na disciplina, inclusive, nos estudos de integração regional. Lessa; Fontes Et Al (2020) estabeleceram essas conexões entre os estudos decoloniais de modo inter(trans)disciplinar a partir das Relações Internacionais, cultura e comunicação social problematizando múltiplas agendas de pesquisa, sobretudo, nos âmbitos das políticas externas vis à vis aos processos de integração regional Sul e latino-americana.

Na Argentina os Estudos Culturais latino-americanos decorrem do desenvolvimento, em uma chave regional, da teoria social e cultural produzida em outro Norte, principalmente por Pierre Bourdieu, e posteriormente por antropólogos como Arjun Appadurai, Mary Douglas e Daniel Miller. Porém, a vasta produção dos intelectuais latino-americanos tem sido fundamental na geração do conhecimento responsável pelos novos rumos das políticas culturais regionais, sobretudo a partir do início dos anos 2000.

Nesse sentido, a contribuição de George Yudice (2003) ao viajado conceito de cultura deve ser destacada. Em seu renovado conceito de cultura, concebido a partir de teorias políticas baseadas nos conceitos de confiança e de capital social, no reconhecimento das

capacidades próprias dos sujeitos, derivadas de suas experiências existenciais e da integração com o seu meio social, é que surge o conceito de cultura como recurso, vinculado a uma visão renovada do desenvolvimento e que tem implicações nas novas formulações das políticas culturais no Brasil, Argentina e Uruguai, com o objetivo valorizar a cultura em termos de identidades. (WORTMAN, 2009; 2011)

Do trabalho de campo que Yúdice realizou em Salvador da Bahia em empreendimentos culturais como o Afro Reggae e o Olodum, e no Rio de Janeiro no Viva Rio, surgiu toda uma série de reflexões e pesquisas sobre empreendimentos culturais comunitários. (YUDICE, 2003) Em trabalhos mais recentes se constata uma linha de reflexão sobre a questão cultural em nossos países que também influenciou o crescimento de um saber fazer sobre a cultura que se denomina gestão cultural. (GARCÍA CANCLINI; URTEAGA, 2011; YUDICE, 2007)

Gestão que não se limite exclusivamente a uma determinada concepção de Estado que intervém e fortalece as instituições, mas convoca grupos sociais, bairros, localidades e instituições da sociedade civil a se fortalecerem a partir da produção de um bem cultural, seja música, teatro, dança, a partir da ação dos artistas empenhados na construção de seus próprios empreendimentos. O artista não seria mais uma pessoa que se destaca dos demais exclusivamente por sua criatividade, em um sentido



transcendente e que deve ser subsidiado, mas deve aprender uma série de habilidades para organizar um projeto, encontrar um espaço, promovê-lo e gerar um fato cultural e artística. A dimensão econômica do bem cultural faz parte da ação do artista e não se opõe à sua criatividade e significado. (WORTMAN, 2013).

Na Argentina, e no contexto da crise de 2001, todo um conjunto de saberes culturais se tornou visível - sem ter lido Yudice - baseado nessas práticas, embora, provavelmente, influenciado pela rápida circulação de Discursos da Economia Social e do Fórum Social Mundial graças às redes e principalmente à internet. Os centros culturais organizados em autogestão surgiram como uma forma de dar origem quase que naturalmente ao crescimento de artistas, produtores culturais, graduados de novos espaços artísticos educacionais, tanto terciários como universitários, bem como iniciativas de gestão local. (WORTMAN, 2009)

Nesse contexto, a cultura passou a ser visibilizada como espaço de criação de emprego, de acordo com a idéia de promoção das indústrias criativas para o desenvolvimento, também com o impacto que as novas tecnologias que então começavam a ter como instância conquistas culturais, por outro. Definimos essas capacidades como políticas culturais da sociedade civil (WORTMAN, 2009) porque verificamos que surgiu uma dinâmica de cultura como o trabalho e o empreendedorismo, não derivada de

financiamentos estatais ou de empresas privadas, mas de iniciativas de grupos e empresas informais, nem sempre levado em consideração e que atualmente continua e é permanentemente recriado.

Nesse sentido, podem-se ler os trabalhos mais recentes de García Canclini (2011b) sobre empreendedorismo cultural de jovens e também a análise que Yudice faz da rede de coletivos brasileiros chamada Fora do Eixo (AZEVEDO DA FONSECA, 2015) Em todo caso, esses empreendimentos revelam novas subjetividades e novas formas de operar a cultura. Desde a segunda metade da década de 1990, inúmeras empresas culturais surgiram de diferentes áreas da sociedade civil que operam em rede, ao estilo do que propõe Castells (2009). Parafrazeando sua teoria da Sociedade em Rede, os sujeitos tendem a se agrupar e a se vincular em rede da mesma forma que ocorre com a informação e a comunicação.

Em entrevista publicada em revista cultural de grande alcance de Buenos Aires, recentemente García Canclini (2013) retoma o conceito de democratização cultural, sobre o qual já havia refletido em um dos livros fundadores das discussões sobre políticas culturais nos anos 1980 em nossas sociedades. (GARCÍA CANCLINI, 1987) Já nessa época ele se referia ao fato de que a formulação de políticas culturais a partir do pensamento de acesso era limitada, pois a chamada democratização da cultura se limitava

a uma única concepção, a das artes plásticas. Depois de três décadas, ele mais uma vez afirma que as políticas culturais apoiadas por essa concepção foram um fracasso e pergunta, olhando de soslaio para as concepções de Bourdieu, se deve se tornar um mandato para que uma sociedade democrática apenas aspire a ser mais igualitária pelo acesso da cultura de cultura. Ele se pergunta, então, se todos deveriam estar interessados em consumir o que consomem aqueles que têm maior capital cultural e econômico, não existem outras tradições, práticas? Quem tem o poder de determinar o que é legítimo e ilegítimo nas sociedades contemporâneas? Por fim, a questão do poder surge novamente a partir dessa intervenção sobre os sentidos e os giros das políticas culturais no prazo de 25 anos.

Portanto, por um lado, uma nova dinâmica da economia mundial emergiu, já que o campo da cultura tem um papel crescente e determinante, devemos considerar ou desenvolver um novo campo do conhecimento no pensamento latino-americano que influencie o surgimento de novas perspectivas sobre as políticas públicas culturais da região sul-americana, em especial as não denominadas do Mercosul Cultural. Ao mesmo tempo, pode-se dizer que em termos de democratização cultural, tanto na Argentina quanto no Brasil, existem dois eixos. Por um lado, a ideia de cultura e economia para o desenvolvimento, gestão do

empreendedorismo, promoção da criação cultural e, por outro lado, desde 2003, pensar a cultura como factor de inclusão social, quase em termos de políticas sociais, que podem se transformar em microempresas, com impacto social. Como essas ideias se refletem nas políticas culturais originadas nos Programas de Pontos de Cultura da Argentina?

### **Pontos de cultura - argentina e brasil**

Em 2004, o Ministério da Cultura do Brasil lançou o Programa Cultura Viva, que em 2014 tornou-se política de Estado sob a denominação de Política Nacional de Cultura Viva. Por sua vez, o Cultura Viva abrigava o programa Pontos de Cultura, que marcou 'uma mudança de paradigma na elaboração de políticas públicas' orientando o foco de sua ação para 'promover e viabilizar o pleno exercício dos direitos culturais aos cidadãos brasileiros, dispondo-lhes os meios e insumos necessários para produzir, registrar, gerir e difundir iniciativas culturais', conforme consta nos objetivos do programa. O sucesso dos Pontos de Cultura se traduziu em mais de 2.500 registros do Programa e mais de 30 mil postos de trabalho. A adesão ao Programa por outros países da América Latina também representou um estímulo para as trocas de experiências, saberes e políticas culturais fora dos tradicionais circuitos institucionais transnacionais.

Como essas ideias se refletem nas políticas culturais originadas no

Programa Pontos de Cultura da Argentina, entre outros países onde programas semelhantes foram implantados?

Em primeiro lugar, devemos citar o Parlamento do Mercosul na promoção do Programa Pontos de Cultura na Argentina. Embora, dois anos depois da proposta e cinco anos após sua implantação no Brasil, um programa semelhante começará a ser implantado por meio de editais.

Na Argentina, os Pontos de Cultura se formaram como parte de uma política transformadora na perspectiva das políticas culturais nacionais, a partir de 2011. O governo de Cristina Kirchner (CK) foi perdendo legitimidade no que diz respeito ao envolvimento de diversas questões econômicas e que possui ações político-culturais, entre outras intervenções, para reafirmar a dimensão hegemônica do projeto político começado em 2003 com Nestor Kirchner (NK) e que continuou com Cristina em 2007, que se fortaleceu junto com o crescimento econômico dos dois primeiros anos do governo NK, mas chegou a manifestar algumas fissuras. (WORTMAN, 2015),

Conforme indicado na natureza econômica, à medida que o ano de 2009 avança, os custos sociais da crise vão se tornando cada vez mais evidentes: suspensões de mais de 100.000 trabalhadores nos primeiros meses, milhares de demissões (199.000 no final de 2008, segundo o INDEC) conseqüente remanescência do imposto profissional devido ao aumento do sub-negócio: a taxa do

imposto profissional aumentou 42,2% - população total da população - não 2º trimestre de 2008 para 41,8% ao ano depois, inquanto ou sub-negócio saltou de 8,6% - população economicamente ativa - para 10,6% não no mesmo período. Junto com a persistência de deficiências estruturais não resolvidas<sup>6</sup> para grandes setores da população (empreendimentos de baixa renda próximos a 60% da população ocupada, incidência de pobreza de renda superior a 30% da população, alto déficit habitacional e de infraestrutura urbana, deterioração contínua da educação e saúde pública) este processo consiste em um mapa social em rápida deterioração.

Ou seja, uma série de ações no plano cultural criou outro universo simbólico de legitimação da gestão política que nos permitiu superar a crise social que apontamos. Essa descrição não implica desqualificar novas ações culturais, aliás, mas as coloca em um determinado contexto, uma vez que até então as políticas culturais não haviam se constituído em um eixo central da ação política e menos ainda do discurso político. A partir de 2009, podem ser notadas as seguintes intervenções culturais (Lei dos Serviços de Comunicação Audiovisual, Lei da Igualdade do Casamento, Festa do Bicentenário, mudanças no Ministério da Cultura, novos programas, etc.) Em resumo, durante este período de governo o As políticas federais de desenvolvimento das artes e da produção cultural local seriam limitadas. A sua diversificação

burocrática e programática - incorporando, entre outros instrumentos, uma política cultural renovada nos meios de comunicação - foi apoiada fundamentalmente pela Presidência e pelo programa do Bicentenário, e encontraria menos reflexo na capacidade do SCN de influenciar o todo o campo cultural territorial.

Como no caso brasileiro, criado 7 anos antes, as prioridades do Programa lançado na Argentina em 2011 eram promover uma descentralização da cultura que permitisse um alcance territorial e uma integração de todas as vozes presentes no país. O programa consistia no apoio a projetos socioculturais implementados por diferentes grupos da sociedade civil. Os Pontos de Cultura atuam a partir de uma gestão compartilhada entre o Estado e a comunidade para a articulação de ações e projetos já existentes no território.

Com o objetivo de formar uma rede nacional de organizações culturais que promovam a inclusão social, a identidade local e o desenvolvimento regional em todo o país, a Secretaria Nacional da Cultura promoveu o programa “Pontos de Cultura” “De âmbito federal, a aposta é apoiar o trabalho de organizações sociais e comunidades indígenas, e promover novos projetos, englobando a enorme riqueza cultural do país e suas diversas manifestações”. (Cultura Argentina, Ministério da Cultura, Presidência da Nação; 2015)

Também, como no caso brasileiro, a implantação do Programa Pontos de Cultura não foi um programa isolado, mas deu continuidade a um conjunto de programas e ações que vinham se desenvolvendo alguns anos antes, como o Centro Cultural del Bicentenário, La Cultura Argentina. Hoje, Temas Argentinos, Argentina de Punta a Punta, Cultura do Café, Cultura do Chocolate, Cultura Solidária, Memória, Cidadania e Diversidade, Povos Indígenas, Fortalecimento das Organizações da Sociedade Civil, entre outros (RUBIM; BAYARDO; 2008) assim se formando uma rede de programas complementares que compartilham uma abordagem de política pública que empodera de baixo para cima e dá origem a múltiplos atores na cena cultural e sociopolítica.

Os Pontos de Cultura realizam os seguintes componentes: linhas de apoio econômico; entrega de equipamentos para produção audiovisual e registro de experiências; realização de treinamento; interligação entre os diferentes Pontos através de encontros nacionais e regionais e um portal web para partilha de imagens e atividades; articulação com diferentes programas do Ministério da Cultura e entre Pontos Culturais que promovam processos de integração, entre outras estratégias

Na especificidade de cada um desses programas, encontram-se conceitos-chave como territorialidade e integração de uma cultura que engloba diferentes perspectivas,

segundo a linha de programas culturais da gestão anterior, como o Programa de Cultura do Café promovido pela anterior. Secretário de Cultura José Nun:

“O programa Café Cultura articula as áreas da cultura municipal, provincial e nacional de forma a promover espaços de encontro e reflexão, orientados para a participação e mobilização democrática. São realizados em cafés e bares em muitas cidades do país com artistas, intelectuais, lideranças sociais, jornalistas.” (RUBIM; BAYARDO; 2008; p. 40).

Também se reflete a ideia de economia solidária e de construção de uma cultura comunitária a que aludiu Turino: “O Chocolate Cultura visa promover nas crianças valores como solidariedade, diversidade, identidade por meio de jogos, recreação e shows em escolas, clubes, praças, refeitórios comunitários etc., em todo o país, em articulação com organizações locais. Já o Programa Cultura Solidária articula iniciativas com componentes solidários em benefício de entidades de bem público por meio da publicação de livros” (RUBIM; BAYARDO; 2008; pp. 40-41).

Por sua vez, iniciativas como a construção da Casa Central de Cultura Popular na aldeia 21-24 de Barracas, na cidade de Buenos Aires [2], são expressões claras da capilaridade que se pretende neste programa de democratização da cultura e a mesma ideia que sustenta o Programa Cultura Viva Comunitária. Busca não apenas a pluralidade, o federalismo e a

democratização da cultura, mas também o surgimento de uma nova economia “comunitária” que promova a solidariedade e crie um pilar para uma cultura sustentável.

“... Fortalecimento das Organizações da Sociedade Civil é um programa que concede subsídios às organizações sociais que realizam empreendimentos criativos ou produtivos de base cultural que promovem a inclusão social, a identidade local, a participação social e o desenvolvimento regional. Também busca a capacitação de organizações sociais para a apresentação de projetos e a transferência de metodologias de trabalho cultural comunitário.” (RUBIM; BAYARDO; 2008; p. 41).

Fica claro a partir daqui que este processo de desenvolvimento cultural e empoderamento de baixo para cima na cultura acompanha o processo de globalização ao construir identidades plurais e romper com a ideia de culturas nacionais homogêneas. A promoção dos Programas de Pontos de Cultura constituiu uma visão renovada das políticas culturais que de alguma forma foi a síntese de programas anteriores também voltados para o fortalecimento da sociedade civil e finalmente a autogestão. Como pode ser visto tanto na proposta brasileira como nas sucessivas que foram criadas na Argentina, Uruguai, Peru e Equador, a cultura foi pensada no sentido de promover a inclusão social e constituir a dimensão simbólica das políticas

sociais. Em termos gerais, o social não foi pensado em termos de bem-estar, mas valorizando as capacidades das comunidades onde já havia potencial criativo. As avaliações de programas realizadas em diferentes pontos de seu desenvolvimento tornam difícil fazer comparações de escopo.

Pode-se deduzir das informações existentes que as dimensões do programa no Brasil foram maiores, mas não temos informações sobre a magnitude do financiamento na Argentina, em relação ao orçamento da cultura em geral. Em ambos os casos, procurou-se potencializar as capacidades sociais em termos de projetos culturais. Se pudermos observar diferenças na base dos programas. No caso do Brasil, fica evidente a intenção de democratização e inclusão social de setores que historicamente foram deslocados e raramente participaram de processos sociais e políticos. No caso da Argentina, evidenciou-se ainda a intenção de buscar legitimação política, em momentos de fragilidade e renovação do consenso e reconstituição do vínculo social como consequência - ao contrário do caso brasileiro - dos processos de desmobilidade e exclusão social produzidos durante os anos noventa. O trabalho cultural com organizações de base às vezes traz esse perigo. Parte disso pode ser percebido na reiteração do uso do conceito de batalha cultural, integrando esse programa a outros projetos políticos culturais do governo com o objetivo de obter aderência simbólica.

Múltiplas questões permanecem quanto ao destino desses programas nas novas trajetórias políticas de nossos países, mas também quanto ao futuro das pessoas envolvidas. Infelizmente, muitas vezes os programas não criam instituições e, embora possam ter êxito em algum ponto, os pêndulos políticos mostram sua fraqueza. No caso do Brasil, a gravidade da situação política coloca em risco a continuidade do Programa, envolvendo um grande número de pessoas. Na Argentina, a situação é menos grave, embora o Estado nacional também passe por uma grave crise econômica.

### **Ecos do Mercosul cultural - as ciências sociais argentinas e o brasil**

As relações culturais entre Brasil e Argentina, sobretudo nos últimos vinte anos, repercutiu de forma intensa no campo das Ciências Sociais argentina que demonstrou grande interesse pela reflexão sobre o Brasil na Argentina e os traços culturais de sua presença no contexto das chamadas questões binacionais. Congressos organizados para a reflexão e o debate sobre os processos de integração cultural e regional, originaram diversas obras de cientistas sociais, sociólogos, antropólogos e cientistas da comunicação argentinos, que buscaram refletir sobre as particularidades da presença brasileira na Argentina, seu impacto na cultura, a questão afro na Argentina etc. Os temas dessas obras geralmente

tem uma certa consonância com as políticas culturais que se formulam nas organizações internacionais: temas sobre a diversidade cultural das nossas sociedades em um mundo em globalizado, a indefinição das identidades centrais europeias, a revalorização das identidades oprimidas, a identidade dos países do MERCOSUL. Há também vários trabalhos sobre a incidência social, cultural e demográfica dos migrantes brasileiros.

Em um mundo recém-transnacionalizado, mas em direções diferentes daquelas que ocorreram no final do século XIX e início do século XX, e com outros padrões de pensamento e outras questões, emerge o questionamento sobre a forma como a identidade argentina era pensada e a possível existência de uma matriz identitária comum à brasileira com componente de raças africanas, anteriormente negada no caso argentino. Este reconhecimento de uma migração africana nas origens da nação Argentina, produziu uma explosão de demanda por danças afro-enraizadas que costumam ocupar o espaço público nas mobilizações do aniversário do golpe militar de 1976. Daí a questão dos direitos humanos na Argentina foi expandido para incluir direitos iguais e questões raciais. O reconhecimento da matriz afro se dá na valorização das danças e da música. Não seríamos mais tão europeus. Outro aspecto novo no universo das pesquisas argentinas é o estudo da cultura afro-brasileira, e em seu

‘modelo’ baiano de exportação, muito aperfeiçoado para o turismo, mas também em termos de empoderamento dessa identidade baiana na cultura brasileira. Mencionamos isso porque no documento argentino que constrói uma história sobre a presença brasileira na Argentina é dito que, embora a migração brasileira dominante tenha origem no Sul do Brasil, as atividades culturais que são promovidas em termos de identidade brasileira são preponderantemente do Nordeste.

Outra questão significativa desta nova etapa em termos de gestão é a ação cultural pública que não aparece como exclusividade dos Ministérios da Cultura, mas se expressa em termos da secretaria dos Direitos Humanos, Cidadão, etc. Há um cruzamento do cultural com outras áreas sociais. Na verdade, vários dos eventos invocados para celebrar o Brasil são promovidos por secretários ligados a esses temas. Da mesma forma, cabe mencionar que a Cultura também começou a pensar em relação ao seu potencial para o Desenvolvimento Econômico e em várias ocasiões as áreas de Economia dos ministérios começaram a pensar nas indústrias culturais e incorporaram em nossas terras a questão das indústrias ‘economias criativas’. Por um lado, essa maior visibilidade pode ser compreendida pelas políticas desenvolvidas em nível nacional pela Secretaria de Direitos Humanos. Por uma década existiu a área de

Diversidade Cultural e ali a Subsecretaria de Cultura Afro da Argentina teve uma presença crescente. Também o Centro Cultural Haroldo Conti, que depende dos Direitos Humanos, costuma ser um espaço cultural de divulgação do cinema brasileiro e em seu auditório é frequente a apresentação de grupos de dança e música relacionados ao Brasil. No caso da cidade de Buenos Aires, a Subsecretaria de Direitos Humanos e Pluralismo Cultural garante, promove e divulga os Direitos Humanos, seus valores e princípios e o pluralismo social e cultural, por meio de programas e políticas voltadas para a valorização do respeito pela diversidade. Neste âmbito se insere a Direção Geral de Coletivos cujos objetivos são os seguintes: Descrição das Responsabilidades Primárias Incentivar o reconhecimento e a valorização da diversidade cultural que as comunidades contribuem para a construção da identidade portenha. Divulgar e promover os usos e costumes das diferentes comunidades que residem na cidade autônoma de Buenos Aires. Contribuir para a preservação do patrimônio histórico, social e cultural das comunidades. Fortalecer o vínculo entre as comunidades que residem na cidade autônoma de Buenos Aires e a sociedade como um todo. Assistir e acompanhar as comunidades em seu trabalho institucional.

Dentro desta diretoria, junto com as associações civis, existe uma tendência muito significativa de

crescimento da presença brasileira em Buenos Aires e em áreas metropolitanas. comemora o Brasil e que faz parte da homenagem de Buenos Aires às comunidades que deram forma à identidade nacional e também às migrações mais recentes. Como também se observa no documento sobre a comunidade brasileira em Buenos Aires, suas associações civis e também seus vínculos com a prefeitura são muito significativos na organização desta festa. O mais poderoso é a Associação Civil de Intercâmbio Cultural "Me Leva Que Eu Vou", La Casa do Brasil-Escola de Línguas (1999)<sup>7</sup>. Também podemos citar "A Associação Cultural Argentino-Brasileira" A Turma Da Bahiana O Círculo de Mulheres Brasileiras "em Buenos Aires 1989 A" Escola de Danças Brasileiras Balaio"(2003).

Até 2013 funcionava a "Fundación Centro de Estudios Brasileiros" (FUNCEB) acima mencionada, que tinha o objetivo de divulgar a cultura brasileira e a língua portuguesa na Argentina. Para isso, ofereceu uma ampla programação cultural que inclui expressões relacionadas às artes visuais, cinema e literatura. Também cursos de especialização e apresentações de livros, exposições e conferências. Vários desses eventos acontecem em língua portuguesa. O FUNCEB desenvolveu suas atividades em colaboração com a Embaixada do Brasil em Buenos Aires, por fazer parte da Rede Brasileira de Ensino da Divisão de Promoção da Língua Portuguesa



(DPLP), órgão dependente do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e responsável pela coordenação a política cultural estrangeira de seu país. Desde 2013, a Embaixada do Brasil está diretamente encarregada de promover atividades (aprendizagem de línguas, séries de filmes, exposições de arte, etc.), mas sua presença vem diminuindo em relação ao papel desempenhado pelo FUNCEB.

### **Considerações finais**

Buscamos introduzir a questão da cultura no Mercosul primeiramente evidenciando o entendimento de cultura como um processo e uma dimensão central e constitutiva da organização social. Nesse sentido, destacamos a impotência das mídias como ‘elementos mediadores’ nas várias instâncias da vida contemporânea e nos circuitos globais, sua importância na formação das ‘identidades sociais e subjetivas’. Como assinalou Ortiz (1995), a transferência das tecnologias culturais equivale a uma transferência de modelos globalizantes de organização do poder.

Em seguida, analisamos como o institucionalismo liberal internacionalista por meio de suas organizações multilaterais, como a UNESCO, OCDE e a OEA, interferem nos processos de formulação das políticas culturais nacionais visando a promoção da normatização global dessas política. Essas idiosincrasias constituem o modus operandi das

organizações internacionais.

Na contra-mão dos múltiplos esforços desenvolvidos entre 2003 e 2015, observamos o inegável esfacelamento do multilateralismo nas mais diversas agendas pertinentes à integração Sul-latino-americana. Constatamos que a cultura é uma das poucas estruturas que sobrevive e resiste em meios aos desalentos com que o Mercosul vem sendo impactado.

Isto posto, este breve contexto sobre a centralidade da cultura objetivou significar as mudanças na política cultural do Mercosul, entre 2003 e 2015. A inovação de sua orientação voltada para a promoção de sujeitos e/ou coletivos. Mas, e, principalmente, este artigo aponta o quanto a cultura é vital para as dinâmicas e processos da integração latino-americana. Principalmente, quando destacamos que desde 1997, a questão da cultura foi amplamente discutida por Recondo como sendo o desafio e a condição básica para uma nova cultura da integração. Defendendo que ‘a cultura é o marco referencial que dá sentido a outras visões fragmentadas da sociedade’, que ‘proporciona o marco global e os elementos referenciais’ para o futuro da integração regional. Sua obra assinalava para uma integração ampliada do Mercosul propondo a ‘via a cultura’ como equivalente ao ideal de ‘solidariedade’, principal possibilidade de construção da necessária ‘solidariedade’ e ‘identidade’ para uma integração baseada na consciência de pertencimento comum ao espaço

historicamente compartilhado pelos latino-americanos. (RECONDO, 1997).

**Notas**

\*Agradecemos a leitura e as observações de Pablo Victor Fontes.

- 1) A discussão sobre cultura e tecnologia está associada à produção da primeira geração da Escola de Frankfurt em textos seminiais como ‘O caráter afirmativo da cultura’ (MARCUSE, 1937) e ‘A indústria cultural: o esclarecimento como mistificação das massas’, (ADORNO; HORKHEIMER, 1944). Próximo a esse grupo, a visão de Benjamin em ‘A obra de arte na era de sua reprodutibilidade técnica’, de 1935, confrontava-se com a visão de Adorno com quem manteve sustentado diálogo.
- 2) Sobre as indústrias criativas, Bolaño argumentou que : ‘Uma vez aceitos os novos parâmetros, o novo entorno cultural exigirá de cada participante “inovação”, “criatividade”, para fomentar os direitos de propriedade intelectual, o copyright, a expansão da cultura digital a serviço dos oligopólios que dominam os diferentes setores da comunicação, das telecomunicações, da informática etc. [...] “no campo cultural as disputas semânticas são também uma forma de se fazer política” [...] A marca de origem dos conceitos de indústrias criativas e de economia criativa, como bem expressou Schlesinger, é

370).

3) O orçamento foi fixado em US\$ 1 milhão e cada país membro contribui proporcionalmente de acordo com seu PIB. O Conselho do Mercado Comum, que instituiu o Fundo, anunciou que os países contribuirão na seguinte proporção: Argentina, 27%; Brasil, 70%; Paraguai, 1%, e Uruguai, 2%. O Fundo foi aprovado inicialmente pelos Congressos da Argentina e do Uruguai, mas somente em 2014 o Congresso brasileiro aprovou a contribuição brasileira.

4) Com o seguinte organograma: Comitê Coordenador Regional (CCR), Secretaria do Mercosul Cultural - SMC, Comissão do Patrimônio Cultural - CPC, Comissão da Diversidade Cultural - CDC, Comissão de Economia Criativa e Indústrias Culturais - Cecic, Fórum do Sistema de Informação Cultural do Mercosul - Sicsur.

5) <https://www.mercosur.int/que-es-el-mercosur-cultural/>

6) Ver em Plustrabajo, 2010, nº 19.

7) Disponível em: <http://www.cfkargentina.com/casa-cultura-villa-21-barracas/>. Acessado em 19 de setembro de 2020.

## Referências bibliográficas

ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. **Dialética do Esclarecimento**. Fragmentos Filosóficos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.

AZEVEDO DA FONSECA, Andre. “O valor do “egocard”: afetividade e violênciasimbólica na rede do Fora do Eixo. Web. 21 de junio de 2015. **Revista FAMECOS mídia, cultura e tecnologia**, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 94-119, janeiro-março, 2015.\_

AMORIM, C. Entrevista do ministro Celso Amorim ao IPEA. 2010 . Ano 7 . Edição 61 - 13/07/2010. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25:entrevista-celso-amorim&catid=30&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=25:entrevista-celso-amorim&catid=30&Itemid=23)

ACHUGAR, H. A política cultural no acordo Mercosul. **Estud. av.** [online]. Vol.8, n.20: 215-229, 1994. BARBOSA DA SILVA, Frederico A. Araújo Herton Ellery (Organizadores) **Cultura Viva avaliação do programa arte educação e cidadania**, Brasília: IPEA, 2010.

BAYARDO, RUBENS: “Políticas culturales y economía simbólica de las ciudades”, **Latin American Research Review**, Vol. 48, Special Issue. by the Latin American Studies Association. Impreso, 2013.

BOLAÑO, Cesar. Indústria e criatividade. Uma perspectiva latino-

americana. **Cadernos do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p. 367-380, jul.-dez. 2011.

BRUNO, Sebastián. “Presencia brasileña en Buenos Aires, particularidades migratorias de una colectividad fuera de sistema” XV Encontro do Estudos poblacionais MG (policopiado), 2016. [http://webiigg sociales.uba.ar/pobmigra/archivos/bruno\\_br\\_baires.pdf](http://webiigg sociales.uba.ar/pobmigra/archivos/bruno_br_baires.pdf)

CASTRO, NAZARET, 2012 “No todo es bellas artes” **El Diplo** Edición Nro 154 - Abril,

CISAC. *Un monde três culturel. Premier panorama mondial de l'économie de la culture et de la création*. Décembre, 2015. Link:<https://fr.cisac.org/CISAC-FR/l-universite-CISAC/Bibliotheque/Les-etudes-et-les-guides/Un-Monde-Tres-Culturel-Premier-panorama-mondial-de-l-economie-de-la-culture-et-de-la-creation>

CORAZZA, Gentil. O ‘regionalismo aberto’ da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 27, n. 1. pp. 135-152, 2006.

– Presidencia de la Nación, (2016) “Puntos de Cultura - Una política transformadora”, 2015. [http://puntos.cultura.gob.ar/wp-content/uploads/2015/11/Puntos-de-cultura\\_Maquetacio%CC%81n-11.pdf](http://puntos.cultura.gob.ar/wp-content/uploads/2015/11/Puntos-de-cultura_Maquetacio%CC%81n-11.pdf). [RdPTRdS1] Web 10 mayo ,

- DALLE, Pablo. “Experiencias de inmigrantes brasileiros en Buenos Aires” **VI Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la U.B.A y II Congreso Nacional de Sociología**. Buenos Aires, Argentina. 2004. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20161118111231/PONDalle.pdf>
- DUARTE, Rodrigo. Indústria cultural - Uma introdução. Col. FGV de Bolso. Série Filosofia. Rio de Janeiro, 2010.
- DUARTE, Rodrigo. Indústria cultural e meios de comunicação. Col. Filosofias: o prazer de pensar. São Paulo, Ed. Martins Fontes, 2014.
- A América Latina tem fome de cultura. Pilar Álvarez; Javier Lafuente. El País. [https://brasil.elpais.com/brasil/2014/09/17/cultura/1410981112\\_655895.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2014/09/17/cultura/1410981112_655895.html)
- FORD, Anibal; MAZZIOTTI, Nora “Construcciones sobre la información en la prensa argentina sobre el Tratado del Mercosur” In GARCIA CANCLINI, Nestor. Culturas en globalización. **Revista Nueva Sociedad**, CLACSO, 1996.
- FERREIRA, JUCA. 2013. Pronunciamento sobre cultura, integração e desenvolvimento. [IV Encontro Internacional sobre Diversidade Cultural. Buenos Aires: 13/9/2006]. In: ALMEIDA, ABERNAZ, SIQUEIRA (orgs.) **Cultura pela palavra. Coletânea de artigos, entrevistas e discursos dos ministros da Cultura 2003-2010**. Rio de Janeiro: Versal.
- FERNANDEZ, Marta. As Relações Internacionais e seus epistemicídios. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD** 8 (15), 458-485, 2019.
- FRIGERIO, Alejandro. “Migrantes Exóticos: Los Brasileiros en Buenos Aires”. **Runa 25. Instituto de Ciencias Antropológicas, UBA: 97-121**, 2004-2005. Consultado septiembre 2, 2019.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor. **Políticas culturales en América Latina**. Buenos Aires, Grijalbo, 1987.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor. **Consumidores e Cidadãos. Conflitos multiculturais da globalização**. [Trad.]. 1ª ed. 1995. Rio de Janeiro: EdUFRJ, , pp. 233-236, 1999.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor. “La cultura global es una ficción” *en Revista Eñe*, Buenos Aires, setiembre, [http://www.revistaenie.clarin.com/ideas/filosofia/Nestor-Garcia-Canclini-cultura-global-ficcion\\_0\\_997100309.html](http://www.revistaenie.clarin.com/ideas/filosofia/Nestor-Garcia-Canclini-cultura-global-ficcion_0_997100309.html). Web. 20 dic. 2014.
- GIL, Gilberto. Cultura, diversidade e acesso. In: **Diplomacia, Estratégia e Política**. Out./dez. Brasília: Funag, 2007.
- GONCALVES, W. Panorama da política externa brasileira no governo Lula da Silva. In: Freixo, Pedone, Rodrigues, Alves (orgs.). **A política externa**

**brasileira na era Lula: um balanço.** Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

GAUDIBERT, Pierre.. Action Culturelle. Intégration et/ou subversion. Paris: Casterman, 1972.

GODIN, Benoît. What's so difficult about international statistics. UNESCO and measurement of scientific and technological activities. **Project on the History and Sociology of S & T statistics.** Working Paper Nº 13, 2001. <http://www.csiic.ca/>.

HALL, STUART. A Centralidade da Cultura: notas sobre as revoluções culturais do nosso tempo. **Educação e Realidade**, UFRGS, vol. 22 (2): 15-46, jul/dez, , pp. 1-46, 1997.

LASH, SCOTT y Urry, John. **Economías de signos y espacios. Capitalismo de la posorganización**, Amorrortu, Buenos Aires, 1998.

LECHNER, Norbert "El capital social como problema cultural" s/r.

LECHNER, Norbert. "Nuevas ciudadanía's". **Revista Estudios Sociales**, Nº. 5, Bogotá, pp. 20-26, 2000.

LESSA, M. L. Mercosul Cultural: desafios e perspectivas de uma política cultural. In: LIMA E sarti (ORG.). **Frontera, Universidad y Crisis Internacional.** VII Encontro Internacional do Forum do Mercosul. Foz do Iguaçu, 2009.

LESSA, M. L. Mercosul Cultural: desafios e perspectivas de uma política cultural. **Mural Internacional.** vol. 1, n. 2., jul-dez.: 50-58, 2010. [http://www.e-publicacoes\\_erj.br/index.php/muralinternacional/issue/view/394](http://www.e-publicacoes_erj.br/index.php/muralinternacional/issue/view/394).

LESSA, M. L. (2002) Relações Culturais Internacionais. In: Menezes, Rollenberg, e Munteal (orgs.). **Olhares sobre o político. Novos ângulos, novas perspectivas.** Rio de Janeiro: Faperj/Uerj, : 11-26, 2002.

LESSA, Mônica Leite; Saraiva, M.; Mapa, D. M. "Entre o Palácio Itamaraty e o Palácio Capanema: perspectivas e desafios de uma diplomacia cultural no governo Lula". In: PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. (orgs.). **Política externa brasileira. As práticas da política e a política das práticas.** Rio de Janeiro: FGV, 2012.

LESSA, Mônica Leite. Bens e serviços culturais: o lugar do Brasil na cena internacional (2001-2006) In SUPPO, H.; LESSA, M. L. (Orgs.). **A quarta dimensão das relações internacionais: a dimensão cultural.** Rio de Janeiro: Ed. Contra Capa, 2012.

LESSA, Mônica Leite. Mercosul Cultural: caminho e perspectivas (2003-2015) In Carvalho, G.; Rossevics, L. (Orgs.). **Diálogos Internacionais. Reflexos críticos do mundo contemporâneo.** Rio de Janeiro: Ed. Perse, 2017.

- LESSA, Mônica. FONTES, Pablo Et Al. UNESCO/Fundación Editorial de Belgrano, 24; 32; 266-270, 1997.
- Core-Periphery: a critical analysis of curricular guidelines for undergraduate courses in International Relations in Brazil. **Carta Internacional**, 2020. (No Prelo).
- MATO, Daniel. “Desfetichizar la globalización: basta de reduccionismos, apologías y demonizaciones, mostrar la complejidad y las prácticas de los actores”. **Estudios Latinoamericanos sobre Cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización**, 2. UNESCO/IESALC-CLACSO. pp. 147-179, 2001.
- ORTIZ, Renato. *Mundialização e cultura*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994.
- NEPOMUCENO, M. M. “Memória: o projeto cultural do Brasil na América Latina a partir dos anos 40”. In: Sarti, Perrota, Lessa, Carvalho(orgs.). **Por Uma Integração Ampliada da América do Sul no Século XXI**. vol. 2, Rio de Janeiro: FoMerco/Perse, 2013.
- PASSOS, RODRIGO Duarte Fernandes dos. Gramsci e a Teoria Crítica das Relações Internacionais. *Revista Novos Rumos*, v. 50, n. 2, p. 1-19, 2013. Available at: <<http://hdl.handle.net/11449/115250>>.
- RECONDO, GREGORIO. *Identidad, integración y creación cultural en America Latina. El desafio del Mercosur*. Buenos Aires:
- RESTEPRO, Eduardo. *Sobre os Estudos Culturais na América Latina. Educação* (Porto Alegre, impresso), v. 38, n. 1, p. 21-31, jan.-abr. pp. 21-31, 2015.
- RIGIROZZI, PIA.; TUSSIE, DIANA. Claves para leer al regionalismo sudamericano: fortaleciendo el estado, regulando el mercado, gestionando autonomia perspectivas **Revista de Ciencias Sociales**. Año 3. No. 5 - Enero-Junio, pp. 6-21, 2018.
- SOARES, Maria. Suzana (2008). A diplomacia cultural no Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. [online]. vol.51, n.1,: 53-69, 2008.
- UNESCO (2005). *Echanges internationaux d’une sélection de biens et services culturels, 1994-2003*. L’Institut de Statistique. Montreal [http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/culture05\\_fr.pdf](http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/culture05_fr.pdf)
- UNCTAD. **Relatório de Economia Criativa 2010**. Disponível em: [http://unctad.org/pt/docs/ditctab2010\\_3\\_pt.pdf](http://unctad.org/pt/docs/ditctab2010_3_pt.pdf). Acessado em 17 de setembro de 2020
- WILLAMS, Raymond. **Cultura e Materialismo**. [Trad.]. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.
- WORTMAN, Ana. “De cultura y política a cultura en red en América Latina: el caso de la Argentina” en Sarti, Ingrid (Comp.) **Ciencia, política e Sociedade**.

**As ciencias sociais na América do Sul.** UFRGS editora. Brasil, 2008.

**capitalismo tardío.** Atuel Parusía, Buenos Aires, 2003.

WORTAN, Ana. **Entre la política y la gestión de la cultura y el arte. Nuevos actores en la Argentina contemporánea.** Buenos Aires, EUDEBA, 2009.

WORTMAN, Ana. “Crisis social y políticas culturales en la Argentina. Espacios de la sociedad civil, generadores de proyectos culturales”. En Cvjeticanin, Biserka **Dynamics of Communication: new ways and new actors.** Culturelink Unesco, Zagreb. PP. 115-127, 2009.

WORTAN, Ana. “Redes como práctica: su impacto en el desarrollo de América Latina” en Cvjeticanin, Biserka Networks, **The evolving aspects of cultura in the 21st Century,** Culturelink IMO, Zagreb pp. 175-185, 2011.

WORTAN, Ana. **Mi Buenos Aires querido. Entre la democratización cultural y la desigualdad educativa.** Prometeo Libros, Buenos Aires, 2012.

WORTAN, Ana. “25 años de giros en las políticas culturales en América Latina” en Firmani, Emiliano y Tasat, Jose Gestión cultural en Argentina, RGC Libros, Buenos Aires. pp 301-317, 2019.

YÚDICE, George. **El recurso de la cultura. Usos de la cultura en la era global.** Gedisa, Buenos Aires, 2003.

ZIZEK, Slavoj. **A propósito de Lenin. Política y subjetividad en el**



**Resumo**

Este artigo tem como objetivo refletir sobre a dimensão cultural do Mercosul, sobretudo nos aspectos da política cultural do Bloco, entre 2003 e 2015. Circunscrevemos nossas reflexões à Argentina e ao Brasil, de forma a se discutir a circulação de práticas e ideias que marcaram as relações culturais mercosulenas, em especial entre esses dois países.

**Palavras-chave:** Mercosul; cultura; Brasil; Argentina; integração regional

**Abstract**

This article aims to reflect on the cultural dimension of Mercosur, especially in aspects of the cultural policy of the Bloc, between 2003 and 2015. We circumscribe our reflections to Argentina and Brazil, in order to discuss the circulation of practices and ideas that marked the Mercosurian cultural relations, especially between these two countries.

**Keywords:** Mercosur; culture; Brazil; Argentina; regional integration

## **CELAC y el Grupo de Puebla: ¿Se retoma la integración latinoamericana y caribeña?**

### **Felix Pablo Friggeri (1) e Gisele Ricobom (2)**

1 - Docente del Curso de Relaciones Internacionales e Integración y del Programa de Maestría en Integración Contemporánea Latinoamericana, de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana - Unila. E-mail: felix.friggeri@unila.edu.br

2 - Docente del Instituto de Relaciones Internacionales y Defensa de la UFRJ y del Programa de Maestría en Integración Contemporánea Latinoamericana, de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana - Unila. E-mail: giselericobom@hotmail.com

### **Introducción**

El relativo avance de gobiernos de derecha en América Latina y el Caribe en los últimos años trajo consigo un intento de destrucción de las organizaciones en las que se organizó la integración latinoamericana. Ese intento desarticuló algunas de ellas, como el caso de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), y limitó fuertemente otras, como los casos del Mercado Común del Sur (Mercosur) y de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP).

En el caso de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) se experimentó más bien una especie de parálisis temporaria sin que se provoquen grandes polémicas en torno a ella. A su vez, los gobiernos de derecha propusieron otros espacios de articulación -como fueron el Grupo de Lima y del Foro para el Progreso

De América del Sur (PROSUR)- que aparecieron más como elementos destructivos que como búsquedas de integración. Sin embargo, estos proyectos no lograron avanzar dada, entre varios factores, su prácticamente absoluta sujeción al alineamiento con Estados Unidos coincidente con la poca relevancia que el gobierno de Donald Trump dio a las iniciativas de articulación regional.

El panorama actual de la CELAC muestra, sin embargo, posibilidades de una retomada de un proceso positivo con la llegada de México a la presidencia en enero de 2020 y con la articulación incipiente que se estaría dando entre los gobiernos de este país y de Argentina. Por otro lado, el gobierno de Jair Bolsonaro en Brasil, el gigante latinoamericano, que tendría que tener casi “naturalmente” un protagonismo en este sentido, no muestra señales de estar interesado en participar en procesos de unidad regional. Su forma de encarar

las relaciones transestatales está plenamente dependiente de los dictados de Trump y su cancillería propone acciones y discursos difíciles de comprender como una política externa con alguna coherencia con los intereses del pueblo brasileño.

En este trabajo se analizan en prospectiva las posibilidades de una retomada del proceso de integración latinoamericana y caribeña a partir del llamado “eje México-Argentina”. Indudablemente se trata de un camino difícil. Requiere una gran habilidad diplomática, por un lado, y una gran capacidad de potenciación de las oportunidades y de limitación de las contrariedades que presenta la coyuntura latinoamericana. Sostenemos aquí que no nos encontramos ante un “fin de ciclo populista” en la región sino más bien delante de una situación de “empate catastrófico”. Para la salida de esta situación es clave el papel de los liderazgos y de su capacidad de articulación y negociación.

El aporte que los autores presentamos en el presente trabajo - en base a material bibliográfico y análisis documental- busca abordar: lo que significa una integración contrahegemónica desde una situación de empate catastrófico; una breve contextualización histórica y actual de la CELAC; las posibilidades y límites del eje México-Argentina para conducir una retomada del proceso de unión latinoamericana y el papel del Grupo de Puebla en esta coyuntura.

## **El empate catastrófico y la integración contrahegemónica**

La caracterización de la situación actual latinoamericana-caribeña como un “fin de ciclo populista” aparece, más que como una lectura de la realidad, como una expresión de deseo y un intento de construcción de realidad de los sectores oligárquicos, sobre todo políticos y mediáticos, para intentar desalentar las luchas populares y dar crédito a los limitados “liderazgos” procapitalistas de la región.

Si bien, principalmente, los golpes dados en Brasil en 2016 y en Bolivia a fines de 2019 fortalecieron un escenario de tomas de poder por la derecha extrema en la región, por otro lado, una serie de hechos muestran otras tendencias. Principalmente, los triunfos electorales de Andrés López Obrador en México y de Alberto Fernández en Argentina, sumados a las protestas que debilitaron fuertemente a los gobiernos de Lenín Moreno en Ecuador y, sobre todo, al “oasis” de Sebastián Piñera en Chile, modelo del pretendido éxito de las fórmulas neoliberales en la región, nos muestran que la coyuntura histórica no tiene una direccionalidad unívoca. Si observamos los resultados electorales de los últimos diez años, podemos ver que, en la gran mayoría de los países, predomina un escenario de partición del electorado en dos grandes mitades: una correspondiente a los bloques de derecha y el otro a bloques más cercanos a posturas populares.

Por eso entendemos que una mejor descripción de la coyuntura latinoamericano-caribeña actual es comprenderla como un escenario de “empate catastrófico”. Hacemos esta interpretación desde la derivación del planteo gramsciano que realizaron dos científicos políticos latinoamericanos: Juan Carlos Portantiero y Álvaro García Linera.

En los años setenta del siglo pasado, Portantiero (2003) hablaba de un “empate hegemónico” describiendo la situación argentina. Si bien los elementos contextuales que analiza eran relativamente distintos, entendemos que pueden aprovecharse para la actual coyuntura algunos de los conceptos y de los análisis que el autor porteño utilizó. En una coyuntura que él identificaba como de “ofensiva general de las clases dominantes” veía también “fragmentaciones en el interior de ese bloque como resultado de la aparición de contradicciones de tipo secundario entre las clases y fracciones que lo integran”. Destacaba tres elementos, cuya presencia en la actualidad pueden verse en nuestra región: la “proyección de esas fragmentaciones en el plano político (lucha por la hegemonía)”; la “crisis en las alturas”, y el “crecimiento de la movilización”. Su descripción del empate la centra en el hecho de que los grupos que conforman la disputa por el poder poseen energía suficiente para vetar los proyectos contrarios pero que no alcanzan a lograr la fuerza necesaria para poder dirigir al país imponiendo sus propios proyectos.

La explicación de esta situación la ubica Portantiero en que ninguna de las clases sociales que poseen el liderazgo en estos “polos de la contradicción principal” dominando su respectivo campo de alianzas alcanza a volverse hegemónica de su propio bloque de fuerzas sociales. Destaca que el intento de quebrar esta situación de empate se caracteriza por una política fuertemente agresiva con el “respaldo de la violencia desnuda, montada sobre una estructura vertical, autoritaria del Estado”. Al carecer, esta metodología de pura violencia, de sostenibilidad en una situación “normal” de sociedades complejas, se presenta un discurso en que los “sacrificios” propios de una “etapa de disciplina forzosa” podrán superarse en un plazo no demasiado extenso y que así se lograrían las condiciones para la creación de un consenso más ampliado.

Tiempo después, en la primera década del siglo actual, García Linera (2008) propone su descripción de lo que llama el “empate catastrófico” para la realidad de la Bolivia que derivará en los gobiernos de Evo Morales. El cochabambino caracteriza este concepto por la “confrontación de dos proyectos políticos nacionales de país, dos horizontes de país con capacidad de movilización, de atracción y de seducción de fuerzas sociales”. Agrega a ésto que esta confrontación tiene su lugar en el ámbito institucional porque existe voluntad de poder en ambos bloques que se enfrentan. El tercer elemento que menciona es la “parálisis del mando estatal”

que puede tener una duración variable, de semanas o de años pero que en algún momento desemboca en un desempate.

Tomando estos elementos que sirven tanto para el análisis de la situación interna de los países de nuestra región como para el ámbito regional, es que proponemos estos planteos y la caracterización de la situación regional como de “empate catastrófico” para comprender la coyuntura. Estamos hablando entonces no de un ciclo sino de un escenario que no da simplemente para optimismos o pesimismoes radicales sino para la comprensión de una situación compleja pero abierta.

Por otro lado, proponemos el concepto de integración contrahegemónica para interpretar este proceso. No como una afirmación sin más, sino como una referencia teórica desde la cual es posible establecer parte de los análisis realizados. Uno de los dilemas de las llamadas teorías de las Relaciones Internacionales es una tendencia a transformar “los intereses hegemónicos en conocimientos verdaderos” (Cairo; Bringel, 2010, p.45), por eso desde una perspectiva popular y descolonizadora entendemos que para abordar los procesos de la integración regional latinoamericana es fundamental entenderla desde su definición o no como contrahegemónica. Los avances de los distintos intentos de unión latinoamericana tuvieron siempre que ver con este carácter. Siempre fueron

respuestas a “amenazas externas” (Briceño, 2014, p.14). Y hoy, como en otros tiempos, “Estados Unidos representa la fuerza extrarregional que obstaculiza la integración” (Puig, 1978, p.96). Los procesos recientes, y especialmente el de la CELAC, tuvieron ese “carácter reactivo y/o defensivo en su exclusión de EEUU, en función del histórico fantasma de la amenaza de una influencia o una injerencia del hegemón hemisférico” (Serbín, 2010, p.17).

### **La importancia de la CELAC**

La CELAC tiene como antecedentes al Grupo de Contadora y posteriormente el Grupo de Río, en ambos casos con la característica central de la marginación de los Estados Unidos (Bonilla; Álvarez, 2013, p. 8). Esta fue su marca de nacimiento: [...] *la CELAC reúne por primera vez en la historia a todos los países del continente americano, incluido su espacio caribeño, sin que Estados Unidos, Canadá o cualquier potencia extracontinental alguna hayan marcado los objetivos estratégicos de nuestra comunidad, hecho que ninguna de las instancias previas había podido lograr* (Preciado; Florido, 2013, p. 189)

La formación de la CELAC, posterior a otras iniciativas como Mercosur, ALBA o Unasur, ha sido ubicada dentro de lo que suele denominarse regionalismo “posliberal” o “poshegemónico” una de cuyas características es su operatividad mediante una “diplomacia de

cumbres” (Ojeda, 2017, p.136). En su conformación asume el principio de no intervención, la convicción de la resolución pacífica de las controversias y la exigencia de regímenes democráticos para integrarlo (Bonilla; Álvarez, 2013, p.9). La determinación de procesar sus decisiones mediante el consenso busca limitar pretensiones hegemónicas internas, aunque esto tiene el contrapeso de acarrear tendencias a la lentitud e incluso a la paralización de los acuerdos que se elaboran.

Un tema clave en la formación misma de la organización fue la incorporación de Cuba, según testimonia Celso Amorim (Brieger, 2020). El peso de esta presencia del país caribeño se da “por su incidencia ideológica, histórica y símbolo de lucha contra la potencia hegemónica regional y mundial” (Carrión, 2003, p.123). Amorim sostiene que esta incorporación consensuada de Cuba a la integración latinoamericana a través de la CELAC fue un factor determinante para el cambio de orientación política estadounidense con respecto a la isla concretizada por los pasos dados en este sentido por Barak Obama (Brieger, 2020). Un elemento importante y no suficientemente destacado es que esta incorporación protagónica de Cuba en un organismo que sostenía la vigencia democrática como requisito daba un reconocimiento tácito a este carácter en el régimen cubano, elemento éste histórica y actualmente negado por muchos dirigentes políticos, analistas mediáticos y declaraciones oficiales de

varios países. El carácter protagónico del país caribeño quedó evidenciado al asumir en 2013 la presidencia del organismo, hecho que lo hizo participante de la Troika a lo largo de tres años fundamentales en la conformación de este organismo.

Al abarcar 33 países aglutina un colectivo ideológico no solo variado sino también sumamente variable en su composición de correlación de fuerzas. Esto hace que, si bien presenta características contrahegemónicas en su misma conformación, esto sea moderado y cambiante en grado. Por eso algunos autores ponen en duda esta caracterización (Llenderozas, 2013, p;145)

Bajo esta misma perspectiva contrahegemónica existe la discusión sobre su carácter alternativo a la Organización de Estados Americanos (OEA). Hasta la reciente actuación en el golpe en Bolivia, quizás el mayor error de este organismo fue la expulsión de Cuba en los años sesenta. Hechos como éstos pesan en su evaluación:

*Mucho ha cambiado en la región en el último lustro y los principios enunciados entonces fueron desoidos e invisibilizados por una Organización de Estados Americanos (OEA) al servicio de las estrategias e intereses de Estados Unidos, en especial en lo referido al derrocamiento de gobiernos progresistas (Brasil, por ejemplo) y la eliminación del ‘virus boliviano’. (Verzi, 2020)*

El avance de gobiernos neoliberales que desarticuló la Unasur, y debilitó fuertemente al Mercosur y a la ALBA,

no tuvo la misma agresividad con la CELAC, aunque la organización fue afectada por “un escenario de bloqueo y abandono por parte de los nuevos gobiernos de derecha” (Sanahuja, 2019, p.111)

Pero el panorama aparece con posibilidades de cambio a partir de la asunción de la Presidencia *Pro Tempore* de México en enero de 2020. Sobre todo, porque este hecho coincide con el primer gobierno mexicano que no adhiere a políticas neoliberales como se venía dando en los últimos treinta años. Esta impronta se evidencia en la reunión de la CELAC en que México asume la presidencia: los únicos dos países que no participaron fueron justamente aquellos de los dos golpes de estado de restauración neoliberal más recientes en la región: Brasil y Bolivia.

En la difícil tarea de encontrar caminos colectivos para el organismo uno de los intereses aglutinantes puede ser la consolidación de articulaciones conjuntas con actores externos a la región. En su agenda la presidencia mexicana hizo claramente presente la relación con China. Existe, por un lado, “el interés chino [...] de institucionalizar un mecanismo multilateral que facilite sus relaciones con la región usando varios instrumentos, entre ellos, los Foros Ministeriales China-CELAC” (Bonilla; Herrera, 2020, p.174). Por otro lado, la relevancia que toma la CELAC en este sentido, es que aparece como el único ente capaz de construir una agenda regional de la relación con el país asiático y el que posibilitaría la adopción de posturas conjuntas en organismos internacionales (Dussel; 2016, p.164). En esta relación con China es necesario encarar varias dificultades que tiene el intercambio regional con el país asiático. Entre ellos está el tema de la escasa diversificación de las exportaciones y del enfoque extractivista de la inversión que crea

fuertes conflictos socioambientales (Bonilla ; Herrera, 2020, p.185-187).

A pesar de las limitaciones de la organización “la CELAC se ha constituido en la principal herramienta de China para la profundización de su relacionamiento con ALC en su conjunto, a través de la institucionalización de un mecanismo como son los Foros Ministeriales” (Bonilla; Herrera, 2020, p.191). Esta capacidad de “interlocutor regional” también se dio con respecto a la Unión Europea (Sanahuja, 2019, p.111). Estas relaciones son vitales y configuran puntos en común para prácticamente todos los países integrantes más allá de sus orientaciones ideológicas. Pero conducidas por liderazgos populares pueden ayudar a la multilateralización del escenario relacional y, en el caso chino, al fortalecimiento de una inserción internacional con el acento en la integración Sur-Sur.

Con la presidencia mexicana, prácticamente coincidiendo con la explosión de la pandemia del Covid-19 a nivel mundial, la política sanitaria toma una relevancia fundamental en la agenda. Y aquí el papel de Cuba recobra importancia. Además, aunque el escenario esté en disputa con una reconcentración capitalista de la economía, también puede significar la reafirmación de una característica fundacional de la CELAC en lo que podemos llamar “retorno al Estado” (Ojeda, 2017, p.132). En un discurso a la Universidad de Buenos Aires, en plena pandemia, el ex-presidente Lula afirmaba que “es el estado, en último análisis, el que puede proporcionar los recursos y organizar la sociedad para atravesar este momento tan difícil en la historia reciente de la humanidad” y que América Latina necesita “una democracia de Estado fuerte para cuidar del pueblo” porque “lo que esta crisis demostró fue que el mercado no va a

salvar la vida de nadie” (Lula da Silva, 2020).

### **Algunos desafíos**

A los ya nombrados podemos acrecentar algunos desafíos posibles. Hay autores que sostienen que la CELAC estaría condenada a “posiciones moderadas” que neutralicen “tanto las posturas ‘contrahegemónicas’ como las ‘pronorteamericanas’, si es que el foro quiere sobrevivir y adquirir alguna relevancia” (Llenderozas, 2013, p.143). Esto es relativamente cierto y propio de toda articulación ampliamente abarcativa. En este aspecto, que tiene que ver con la realidad del “desempate” que planteamos en el marco teórico, es importante la calidad de los liderazgos que van surgiendo. Esta calidad estaría dada principalmente por el prestigio que logren y por su capacidad de diálogo con todos los países involucrados.

Otros autores apuntan que la CELAC tiene dificultades en su capacidad y legitimidad de representación para negociar (Bonilla; Herrera, 2020, p.192). Característica dada por no poseer un marco jurídico fuertemente vinculante. De todas formas, en puntos que interesen a todos, los logros que se obtengan en las relaciones que establezca y consolide, serán bienvenidos por todos sus miembros. Además, en la medida en que estos logros se van dando, el interés por participar activamente en los más reticentes posibilitará

consolidar la organización comunitaria. Y esto ya no parte de cero como vimos en las articulaciones logradas con China y la Unión Europea.

Un tema a procesar es la articulación con organizaciones populares que ayuden a superar la tendencia estadocéntrica que predomina en los procesos de integración. Sobre todo, porque esta articulación tensiona cualquier agenda moderada que pueda establecerse. El organismo que más claramente trabajó este tema fue la ALBA-TCP. Si miramos por ejemplo la agenda de la Cumbre de los Pueblos podemos ver la alternatividad de los planteos: la recuperación del Estado ligado a una profundización de las nacionalizaciones; “fortalecimiento de los espacios comunitaristas y reconocimiento constitucional de la naturaleza como sujeto de derecho”; “promoción del paradigma del buen vivir”; ejercicio de “la democracia directa, participativa y popular”; enfoque de género; “reconocimiento de los pueblos originarios”; “promoción de la soberanía alimentaria en perspectiva de una autonomía territorial donde los pueblos y comunidades deciden qué y cómo producir”; eliminación de la “criminalización de la protesta, sus leyes antiterroristas, el Estado Policial”; “denunciar y boicotear a las transnacionales”; “promover los derechos de los migrantes”; “condena al bloque estadounidense a Cuba”; “recuperación de las Malvinas para Argentina”; superación de la precarización laboral, etc.



(Preciado; Florido, 2013, p.194-195). Aquí se destaca especialmente el dilema Desarrollo y/o Buen Vivir frente a la tendencia neoextractivista de los mismos gobiernos populares latinoamericanos evidenciaron y que marcó también el reciente proceso de integración (Ojeda, 2017, p.139-140). La búsqueda del espacio y la forma de realizar este debate serán una prueba para este liderazgo regional incipiente, visto que la tendencia de fortalecimiento del Estado sin la profundización de la democracia conlleva al autoritarismo.

### **Posibilidades del eje Argentina / México**

Con la virtual retirada del proceso de unión latinoamericana del que tendría que ser líder natural del mismo, el Brasil, la expectativa de liderazgo pasa a los otros dos grandes países que le siguen en volumen económico y político: México y Argentina. Coincide que los dos países tienen gobierno de signo popular que reconocen a América Latina y el Caribe como su marco natural de articulación, aunque en el caso de México el peso de su relación de vecinos con los Estados Unidos es mucho mayor. Así la posibilidad de un liderazgo de una retomada del camino de unidad latinoamericana recae sobre lo que sería el "eje" formado por estos dos países. A este "eje" llama Amorim el "eje del bien" porque puede volver a impulsar la integración latinoamericana (Brieger, 2020).

En México, histórica y actualmente, la necesidad de vincularse con América Latina y el Caribe opera como contrapeso de su absorbente relación con Estados Unidos (Hernández; Morales, 2018, p.152). Incluso esta política tiene cierta raigambre en la misma derecha mexicana. Con todas las ambigüedades que tuvo el largo proceso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) tuvo importantes muestras de latinoamericanismo en su historia: la llamada Doctrina Díaz Ordaz por la cual se mantuvo el reconocimiento a Cuba cuando prácticamente todo el continente le daba la espalda; la política de recepción de refugiados durante las dictaduras militares; el acompañamiento de las causas del Tercer Mundo dado especialmente durante la presidencia de Luis Echeverría (1970-76); la actividad para lograr la paz en Centro América durante los años ochenta; son algunas muestras de ello (Levy, 2009, p.122).

Para la época de la creación de la CELAC, Amorim recuerda que el presidente Felipe Calderón -que era del Partido de Acción Nacional (PAN)- sostenía que "México estaba atado a un elefante y el elefante estaba moribundo" (Brieger, 2020). Así México fue "impulsor" de la CELAC a pesar de estar en ese momento con un gobierno de derecha y ésto "marcó el retorno de México a su interés por Caribe, Centro y Sudamérica, después de casi 20 años de asociación con Estados Unidos y de una etapa de abiertos conflictos de México con Venezuela y Cuba"

(Bernal-Meza, 2013, p.15-16).

El histórico, y tan largamente buscado, triunfo de Andrés Manuel López Obrador transformó el panorama político mexicano. En una primera instancia el histórico líder expresó que “quería concentrar todas sus energías y capacidades en la política interna” (Ruiz, 2019, p.1). Caracterizado como distinto de las derechas, pero a pasos atrás de los gobiernos antineoliberales de la región (Modonesi, 2018) no aparece como tendiente a una política de confrontación en lo externo. Teniendo en cuenta todo esto hay que considerar que colocó en la cancillería a Marcelo Ebrard, considerado como su “mano derecha” (Ruiz, 2019, p.13).

Las posibilidades que abre la realidad política mexicana para impulsar un camino regional más autónomo y con una mirada centrada en sus pueblos necesitaban una complementación que la haga más sólida y abarcativa. Esta posibilidad se abrió a partir del triunfo peronista en Argentina a fines de 2019. Así se posibilitó la conformación de un eje que retome el camino que los gobiernos de derecha habían llenado de obstáculos. Llamativamente este eje comenzó a actuar antes que Alberto Fernández asumiera la presidencia con motivo del golpe en Bolivia y actuando exitosamente para salvar la vida y la libertad del presidente Evo Morales, de su vicepresidente García Linera y de varios de sus principales funcionarios. Incluso en ese accionar lograron la colaboración del gobierno paraguayo con el cual no existe una coincidencia ideológica.

En este eje puede lograrse un equilibrio en la conducción. Por un lado, México ocupa la presidencia de la CELAC y, por lo tanto, un poder formal de iniciativa. Por otro, el liderazgo personal de Alberto Fernández podría aparecer como en vías de una mayor consolidación, entre otros elementos por su actuación frente a la pandemia. También debe apuntarse su capacidad de lidiar con la “unidad en la diversidad” principio histórico de la CELAC (Bullón, 2012, p. 139) demostrada en su exitoso trabajo para aglutinar un movimiento tan amplio y diverso como es el peronismo en Argentina. Así el escenario terminó mostrando la posibilidad de un liderazgo volcado más hacia la izquierda, aunque la composición del colectivo de países por conducir haya hecho una importante mudanza hacia la derecha. La necesidad de “liderazgos sólidos” (Bonilla; Herrera 2020, p.177) es fundamental en este escenario complejo, pero no cerrado.

Entre los desafíos que debe asumir este liderazgo se destaca por su urgencia el abordaje del tema de Venezuela. Fue uno de los motivos de cierta parálisis de la CELAC “como instancia regional de concertación y diálogo político” que se evidenció en la cumbre de 2017 en República Dominicana (Sanahuja, 2019, p.112). A mediados de 2020 el panorama aparece más propicio que en otros momentos. El evidente fracaso de las intenciones de fabricar un liderazgo opositor con Guaidó a la cabeza, el desempeño aparentemente positivo

del chavismo durante la pandemia y la sola pervivencia en medio de tamaña agresividad de Estados Unidos y de sus aliados regionales, son todos elementos que muestran que no va a haber un panorama distinto si no se admite que el interlocutor de cualquier diálogo fructífero debe ser el gobierno de Nicolás Maduro. Llevar adelante este tema -contando también con otros países y organismos que pueden ayudar- necesita una profunda habilidad política y pone a prueba la calidad conductora de este eje.

El otro desafío es reestablecer una agenda constructiva para el organismo. Como se evidencia ya con claridad, la política de los gobiernos de derecha - que se agruparon en el Grupo de Lima y el PROSUR - fue más un intento autodestructivo de la región que un proceso de integración (Sanahuja, 2019, p.123). Planteamos esto afirmando que la integración latinoamericana solo camina si tiene, por lo menos, un matiz autónomo y contrahegemónico. Esto parece menos cuesta arriba que lo anterior porque hay un escenario de pérdida de iniciativa de todos los gobiernos de derecha marcados por un enorme proceso de pérdida de prestigio, como es evidente en los gobiernos de Piñera y Bolsonaro, pero que también ocurre con Moreno y Duque, para dar algunos ejemplos.-

Un desafío más bien positivo es aprovechar la coyuntura para una articulación más clara con la Cumbre Iberoamericana. La posición política

Portugal podría llegar a fortalecer al eje México-Argentina y le abriría puertas para las relaciones externas a la región.

### **La formación del Grupo de Puebla**

El carácter contrahegemónico aparece también con claridad, aunque con cierta moderación, en la constitución del Grupo de Puebla. Cuando Celso Amorim habla de la búsqueda de cooperación entre nuestros pueblos a través del Grupo pone como finalidad “que podamos enfrentar lo que va a ser siempre la vocación de la potencia hegemónica a debilitar nuestros esfuerzos” (Brieger, 2020).

La gran potencialidad de este grupo, que no tiene una organicidad ligada a los estados, es la posibilidad de establecer un camino de articulación durable que esté más allá de los cambios de gobiernos en la región. Por otro lado, no tiene las obligaciones de formalidad diplomática que encuadran a un organismo oficial. Eso le da más libertad para encarar temas polémicos y una mayor flexibilidad para explorar vías de comunicación y diálogo que no necesitan de procedimientos burocráticos.

Un elemento importante es que, desde su primera reunión, colocó el tema del diálogo para abordar la problemática venezolana y destacó su rechazo a cualquier intento de un ataque armado, aunque no se refirió expresamente a la injerencia estadounidense.

Como elementos para esa agenda

Amorim propone: la democracia; cómo combatir el lawfare; el intercambio de experiencias en reforma agraria y pequeña agricultura, en combates contra el hambre y en educación; una comprensión conjunta del mundo y destaca la importancia de que la integración sea aproximada “más a los pueblos”, porque el proceso dado “ha sido acción de los gobiernos progresistas, pero no penetró profundamente en los pueblos” (Brieger, 2020). Esto plantea la relación con los movimientos populares ya que por ahora el colectivo reúne dirigentes políticos y académicos.

Por todo esto, el Grupo de Puebla puede operar en importante complementariedad con el eje México-Argentina en la CELAC y éste puede ser un tándem virtuoso en la retomada de la integración latinoamericana. En ese sentido, en el segundo encuentro del Grupo se hizo evidente que se busca promover “la integración latinoamericana y caribeña y el rol de los distintos organismos y espacios de convergencia regional, como la CELAC, MERCOSUR, UNASUR, la Alianza del Pacífico, entre otras.” (Declaración II Encuentro del Grupo de Puebla, 2019.)

Entre los desafíos que están en la prospectiva del Grupo podemos apuntar también la importancia de abarcar al Caribe, destacada por el mismo Amorim (Brieger, 2020) y su relación con otros foros y organizaciones, entre éstos con el Foro de San Pablo, con el cual comparte integrantes.

Después de un año de existencia,

el Grupo de Puebla se firma con “una propuesta inédita para rediseñar las reglas actuales del mercado, democratizar la sociedad, fortalecer el Estado y la participación social, puesto que el virus Covid-19 puso en evidencia las profundas desigualdades y vulnerabilidades de la sociedad.” (GP 2020)

Además de inaugurar un ciclo de encuentros y debates virtuales con las principales temáticas y líderes progresistas latinoamericanos, el Grupo de Puebla ha creado dos otras instancias de articulación. El Consejo Latinoamericano de Justicia y Democracia – CLAJUD constituido por juristas latinoamericanos (entre ellos la autora del artículo), cuyo rol es el combate del uso del derecho como estrategia de la guerra híbrida y también el Grupo Parlamentario Progresista Iberoamericano (GPI), que integra legisladores de 14 países de la región, con la finalidad de establecer proyectos legislativos comunes que expresen los debates y propuestas del Grupo. Según información oficial: Hasta ahora, oficialmente el Grupo ha hecho cinco encuentros. En la Declaración del último, empiezan a conformarse los valores imprescindibles, considerando la crisis económica y sanitaria que pasa la región por la pandemia del COVID-19, son ellos:

*ESTADO PROVEEDOR DE BIENES PÚBLICOS COLECTIVOS: Consideramos que este panorama desalentador requerirá de la puesta en marcha de instrumentos de política social y económica de los que la región se había alejado en los últimos años,*

por la primacía de modelos neoliberales que delegaron la distribución de bienes básicos en el mercado, minimizando el protagonismo del Estado que, en medio de la crisis sanitaria, ha demostrado con creces cuán necesario es.

**CAMBIO CLIMÁTICO EXIGE CAMBIO DE MODELO ECONÓMICO:** Expresamos nuestro deseo de no volver a un sistema de producción, extracción, acumulación y consumo incompatible con el desafío que representa la adaptación al calentamiento global, un fenómeno subestimado pero cuyos efectos se pueden exacerbar en el corto y mediano plazo en medio de la pandemia.

**PROMOVER UNA CONVOCATORIA DE LA ONU PARA DEBATIR PANDEMIA, PAZ Y EQUIDAD:** Como miembros del Grupo de Puebla convocamos a los esfuerzos de todos los partidos, movimientos y ciudadanos para que se convoque una reunión extraordinaria de la Asamblea General de Naciones Unidas que tenga como objeto una discusión sobre la gestión de la pandemia, preservando sin excepción la equidad social y una garantía de protección para los más vulnerables.

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA GARANTIZAR EL MÍNIMO VITAL:** Recordamos que el COVID-19 ha hecho evidente la necesidad de estructurar verdaderas políticas públicas de reconocimiento del derecho al mínimo vital mediante programas que tuvieron éxito en el pasado reciente de gobiernos progresistas y otros nuevos como la garantía de una renta básica inicialmente extraordinaria, para

garantizar con dignidad las condiciones del confinamiento que se han decretado en casi todos los países latinoamericanos.

**MORATORIA DE LA DEUDA EXTERNA:** Como latinoamericanas y latinoamericanos planteamos la necesidad de reestructurar la deuda externa y en la medida de lo posible, lograr una moratoria que les permita a los Estados que la soliciten canalizar esfuerzos para atender la emergencia y redefinir de cara al futuro, las prioridades sociales desatendidas o delegadas en el mercado.

**ASUMIR LA SALUD COMO BIEN PÚBLICO GLOBAL:** La pandemia nos impone la necesidad de asumir la salud como un bien público global. Nos preocupa que sean los más vulnerables quienes terminen pagando los costos de la crisis. No existe dilema entre salud y economía, pues es inviable pensar en una reactivación del consumo, del ahorro y de la inversión con la amenaza latente de la pandemia.

**PREOCUPACIÓN POR LA POSTURA DEL GOBIERNO DE COLOMBIA DE DESESTIMAR COMPROMISOS FUNDAMENTALES DEL ACUERDO DE PAZ:** Como Grupo de Puebla expresamos nuestra preocupación por la paz en Colombia, seriamente amenazada por la postura del actual gobierno empeñado en desestimar compromisos fundamentales contraídos. El desconocimiento del rol histórico que sin condicionamientos ha desempeñado Cuba en varios procesos de paz en Colombia, condena cualquier posibilidad de revivir un esquema de

diálogo con el Ejército de Liberación Nacional. Un eventual fracaso de la paz en Colombia sería, sin duda alguna, nuestro fracaso como humanidad.

**POR UN NUEVO MODELO DE INCLUSIÓN SOCIAL:** Consideramos que el escenario post COVID-19 plantea en Colombia la necesidad, esta vez inaplazable, de poner en marcha un nuevo modelo de inclusión social, que responda a estas necesidades exacerbadas por la coyuntura, a la vez que se defiendan, como activo fundacional del progresismo colombiano, los Acuerdos de La Habana, así como las reactivaciones de las negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional, suspendidas indefinidamente por parte del gobierno actual.

**POR UN NUEVO ESTADO CON FISCALIDAD Y MANEJO DE BIENES SOCIALES COMO LA SALUD:** Proponemos que ese nuevo Estado prevea desde ya cómo gestionar la post-pandemia estructurando un régimen fiscal más equilibrado y devolviéndole a la esfera pública el manejo y distribución de bienes sociales, entre ellos la salud todo dentro del marco del progresismo.

**POR UN LEVANTAMIENTO DE LAS SANCIONES A CUBA Y A VENEZUELA:** Rechazamos las amenazas y sanciones contra Venezuela, así como aquellas retomadas respecto de Cuba y la forma como se ha desconocido su contribución a la paz en Colombia. En tiempos sin pandemia son condenables aquellas medidas, en tiempos pandémicos son sencillamente un

crimen de lesa humanidad.

**PRIMERA INTERNACIONAL PROGRESISTA:** El progresismo que nos identifica como Grupo de Puebla debe articularse con el esfuerzo reciente de un grupo de intelectuales y figuras reconocidas de la izquierda para establecer la Primera Internacional Progresista. En la medida en que sumemos esfuerzos, una articulación de fuerzas progresistas en distintas latitudes nos fortalecerá y otorgará una mayor perspectiva respecto de nuestros retos futuros partiendo de las asimetrías enormes que marcan a nuestras sociedades.

**LA UNIDAD PROGRESISTA:** Reconocemos que la unidad es el camino. El progresismo colombiano y latinoamericano no se puede dar el lujo de enfrentarse. Eso sólo favorece a la derecha. Nuestros pueblos merecen los máximos esfuerzos unitarios. Para construir un mundo más justo lo primero que debemos hacer es unir las fuerzas del progresismo. (Declaración V Encuentro del Grupo de Puebla, 2020).

Sin embargo, un probable error de entrada en este espacio reciente ha sido el de identificarse como “progresista”. Es cierto que es difícil encontrar conceptos abarcativos en todo colectivo relativamente amplio. También es cierto que existen movimientos políticos de un compromiso indudable con las mayorías populares que adoptan esta denominación, a veces intermitente o parcialmente. Pero es claro que el concepto remite a una espacio-temporalidad eurocéntrica y, lo que es

peor, heredada y compartida con la matriz capitalista del evolucionismo social.

Desde una perspectiva popular y descolonizadora asociarse al concepto de “progreso” con toda su carga opresora y burguesa trae un problema más que un aporte. Y es un concepto hegemónico cuya resignificación como contrahegemónico aparece realmente muy difícil. Por eso quizás, en algún momento oportuno, convendría una reflexión y revisión de esta identificación.

Además de las declaraciones, el Grupo de Puebla busca movilizarse políticamente, como pasó en el caso de Evo Morales tras el golpe en su país, además de propiciar algunas acciones jurídicas dibujadas por CLAJUD en Ecuador y Bolivia. (GP, 2020)

Existe una fuerte tendencia hacia una integración solidaria, independiente de las instituciones y representaciones oficiales de los gobiernos que quedaran como marcos temporales para que se superen los retrocesos de la integración por los avances de la extrema derecha y para que se consolide una integración contrahegemónica a partir de los pueblos.

### **Consideraciones finales**

El panorama de la integración latinoamericana presenta algunos elementos que permiten ver posibilidades limitadas pero reales de una retomada parcial del camino realizado especialmente desde el

comienzo de este siglo. La CELAC y el Grupo de Puebla pueden ser dos instrumentos complementarios para impulsarla. La primera tiene la posibilidad de organizar su liderazgo en torno al eje México-Argentina, aunque en un proceso complejo y delicado que requiere de una gran capacidad de conducción para lograr dar pasos conjuntos. No obstante, las relaciones establecidas -especialmente con China y la Unión Europea-; el escenario generado por la pandemia; el fracaso y desprestigio de los intentos de articulación realizados por los gobiernos de derecha; la falta de liderazgos de este espectro político; la necesidad de un protagonismo estatal tanto en las políticas económicas como sociales; son elementos que pueden favorecer la aceptación relativa del liderazgo de este eje.

La delicada situación de empate hegemónica dada una relativa paridad de fuerzas políticas en la región puede procesarse hacia un desempate reorientado por liderazgos sólidos y complementarios. No parecería posible que estos liderazgos puedan presentarse actualmente como radicalmente contrahegemónicos si quieren mantener cierta cohesión en el colectivo latinoamericano, pero sí pueden actuar en medidas concretas y sin estridencias en este sentido.

**Notas**

3 - La traducción es de los autores. El original en portugués de los textos entrecomillados dice así: “é o estado, em última análise, que pode proporcionar os recursos e organizar a sociedade para atravessar este momento tão difícil na história recente da humanidade”; “uma democracia de Estado forte pra cuidar do povo”; “o que essa crise demonstrou foi que o mercado não vai salvar a vida de ninguém”.



## Referencias

BERNAL-MEZA, Raúl. 2013. "Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica" *Ibero-Online.de*, 12: 3-22.

BONILLA, Adrián; ÁLVAREZ, Isabel. 2013. "La Diplomacia de Cumbres frente al contexto internacional del nuevo multilateralismo político latinoamericano y del Caribe". In BONILLA, ADRIÁN; ÁLVAREZ, Isabel. (edit.), *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo. CELAC e Iberoamérica*. San José, Costa Rica: FLACSO, pp. 7-13.

BONILLA, Adrián; HERRERA-VINELLI, Lorena. 2020. "CELAC como vehículo estratégico de relacionamiento de China hacia América Latina (2011-2018)". *Revista CIDOB d'Affers Internacionals*, 124: 173-198.

BRICEÑO RUIZ, José. 2014. "Autonomía: genealogía y desarrollo de un concepto. Su relación con el regionalismo en América Latina". *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 9(18):

BRIEGER, Pedro. 2020. "Celso Amorim, exchanciller brasileño, a propósito de la salida de Brasil de la CELAC. 'La política de Bolsonaro es una sumisión total a la política de Trump'". *Nodal*, 17 de enero.

<https://www.nodal.am/2020/01/celso-amorim-exchanciller-brasileno-a-proposito-de-la-salida-de-brasil-de-la-celac-la-politica-de-bolsonaro-es-una-sumision-total-a-la-politica-de-trump/>

BULLÓN MÉNDEZ, Mariano. 2012. "La CELAC como foro de concertación política y la configuración de una nueva etapa en el proceso de integración regional". En Cobarrubia Gómez, Faustino (coord.), *Retos actuales de la integración de América Latina y el Caribe*. La Habana: Centro de Investigaciones de la Economía Mundial – CIEM, pp. 136-161.

CAIRO CAROU, Heriberto; BRINGEL, Breno. 2010. "Articulaciones del Sur Global: afinidad cultural, internacionalismo solidario e Iberoamérica en la globalización contrahegemónica". *Geopolítica(s)*, 1(1): 41-63.

CARRIÓN MENA, Francisco. 2013. "Política exterior de América Latina y las Cumbres CELAC". In BONILLA, ADRIÁN; ÁLVAREZ, Isabel. (edit.), *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo. CELAC e Iberoamérica*. San José, Costa Rica: FLACSO, pp. 113-128.

DECLARACIÓN II ENCUESTRO DEL GRUPO DE PUEBLA. 2019. Sitio oficial. 7 julio 2020. <https://www.grupodepuebla.org/declaracion-ii-encuentro-del-grupo-de-puebla/>

DECLARACIÓN V ENCUENTRO DEL GRUPO DE PUEBLA. 2020. Sitio oficial. 7 julio 2020. <https://www.grupodepuebla.org/declaracion-la-union-es-el-cambio-paz-economia-y-pandemia/>

DUSSEL PETERS, Enrique. 2016. "Latin America and the Caribbean and China. Socioeconomic Debates on Trade and Investment and the case of CELAC". En Cui, Shoujun y Manuel Pérez García (ed.), *China and Latin America in Transition. Policy Dynamics, Economic Commitments, and Social Impacts*. Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 157-173.

GARCÍA LINERA, Álvaro. 2008. "Empate catastrófico y punto de bifurcación". *Crítica y emancipación. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 1(1): 23-33.

GRUPO DE PUEBLA. 2020. "A um año de su creación el grupo de Puebla se instala como el bloque progressista com mas impacto politico de iberoamerica." Sitio oficial. 7 de julio. <https://www.grupodepuebla.org/a-un-año-de-su-creacion-el-grupo-de-puebla-se-instala-como-el-bloque-progressista-con-mas-impacto-politico-de-iberoamerica/?fbclid=IwAR1Te6KiZD00klktEOSSmfVb03VJ3jar5MUvVKexC3gOPKLOvapJKGZHdJI>

HERNÁNDEZ OZUNA, Paola Anahí; MORALES FAJARDO, María Esther. 2018. "¿México debe mirar a América

Latina? Las posibilidades de la política exterior de México en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.". *Revista OASIS*, 28: 151-170.

LEVY, Carlos. 2009. "Crisis y retos de la política exterior de México: 2006-2012". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 51(205):119-141.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. 2020. "Lula: saída para a América Latina após a pandemia é mais democracia e estado forte". *Brasil247*, 27 de junio. <https://www.brasil247.com/poder/lula-saida-para-a-america-latina-apos-a-pandemia-e-mais-democracia-e-estado-forte>

LLENDEROZAS, Elsa. 2013. "Política exterior latinoamericana y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños". In BONILLA, ADRIÁN; ÁLVAREZ, Isabel. (edit.), *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo. CELAC e Iberoamérica*. San José, Costa Rica: FLACSO, pp. 129-150.

MODONESI, Massimo. 2018. "México: el gobierno progresista 'tardío'. Alcances y límites de la victoria de AMLO.". *Nueva Sociedad*, 276: 4-12.

OJEDA MEDINA, Tahina. 2017. "Tensiones regionales que ponen en jaque la integración y la cooperación Sur-Sur en América Latina". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 40:131-144.

- PRECIADO CORONADO, Jaime y Ángel FLORIDO ALEJO. 2013. "La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): Integración 'postneoliberal', neoliberal ortodoxa y contrahegemónica" In SILVA FLORES, Consulo y Carlos Eduardo Martins (coord.), *Nuevos escenarios para la integración en América Latina*. Santiago de Chile / Buenos Aires: ARCIS / CLACSO, pp. 187-214.
- PORTANTIERO, Juan Carlos. 2003. *Clases dominantes y crisis política en la Argentina actual*, Buenos Aires: BVU.
- PUIG, Juan Carlos. 1978. "Derecho internacional americano, nacionalismo latinoamericano y régimen internacional". *Mundo Nuevo. Revista de Estudios Latinoamericanos*. 1: 83-109.
- RUIZ SANDOVAL, Érika. 2019. "Alcances y límites de la política exterior de México en las Américas: Apuntes para la 'Cuarta Transformación'". *Análisis Carolina*, 12: 1-24.
- SANAHUJA, José Antonio. 2019. "La crisis de integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa". En Manuela Mesa (coord.), *Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2018-2019*. Madrid: CEIPAZ, pp. 107-126.
- SERBÍN, Andrés. 2010. "Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos", *Documentos CRIES*, 15: 5-27.
- VERZI RANGEL, Álvaro. 2020. "Integración: el importante relanzamiento de la CELAC". *Nodal*, 11 de enero. <https://www.nodal.am/2020/01/integracion-el-importante-relanzamiento-de-la-celac-por-alvaro-verzi-rangel/>

## **Resumo**

El denominado fin del ciclo de gobiernos populistas en América Latina frenó el proceso de profundización de la integración regional, sea por la producción de un vacío como en el caso de UNASUR o sea por la creación de una parálisis, como pasó con la CELAC. El artículo defiende la idea de un empate catastrófico que ha marcado la integración, pero que posibilitó una apertura para otras iniciativas de integración contra hegemónicas, a ejemplo de CELAC con el liderazgo de México y del recién creado Grupo de Puebla.

**Palabras-clave:** Integración latinoamericana. CELAC. Grupo de Puebla.

## **Abstract**

The so-called final cycle of populist governments in Latin America stopped the process of deepening regional integration, either by producing a vacuum - as in the case of UNASUR - or by creating a paralysis; as happened with CELAC. The present article aims at defending the idea of a catastrophic tie that marked integration, but, at the same time, it allowed an opening for other counter-hegemonic integration initiatives, such as CELAC with the leadership of Mexico and the recently created Puebla Group.

**Keywords:** Latin-American Integration. CELAC. Puebla Group.

# O Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS: uma análise dos seus objetivos, inovações e o financiamento de energias renováveis

**Patrícia Nasser de Carvalho (1), Roberta Rodrigues Marquesda Silva (2) e Bruno Gonçalves Dias (3)**

1 - Professora Adjunta do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

2 - Professora Adjunta do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento.

3 - Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF)

## Introdução

Formado entre 2009 e 2011 por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, o BRICS foi inicialmente constituído com o propósito de reformar a arquitetura financeira internacional e proporcionar posições políticas de maior importância na ordem internacional a seus integrantes. O grupo foi formado na esteira das consequências da crise econômica internacional, iniciada em 2007/2008, tendo como características comuns o fato de seus países-membros serem economias emergentes de grande extensão territorial e potencial de crescimento econômico. Após mais de dez anos desde a sua formação, entre seus principais alcances estão uma instituição com o objetivo de mobilizar recursos para financiar projetos nos países do BRICS e em países emergentes e em desenvolvimento, e um mecanismo com a função de prover recursos temporários aos membros do

agrupamento que enfrentem pressões em seus balanços de pagamentos, respectivamente, o *New Development Bank* (NDB) (ou Novo Banco de Desenvolvimento) e o Arranjo Contingente de Reservas (ACR).

O NDB e o ACR foram criados em 2014, a partir de acordos constitutivos dotados de mecanismos vinculantes entre suas partes. Sua constituição, pois, é diferente do próprio tipo do processo de formação do BRICS, que foi originado como um arranjo político pouco institucionalizado e flexível, sem contar com um pacto oficial de fundação, pautando-se, assim, essencialmente nas metas apresentadas nas declarações resultantes dos encontros anuais de cúpulas. Ambos representam a possibilidade de o BRICS marcar um ponto de inflexão na sua atuação internacional.

Este artigo se debruça sobre a análise do NDB. Também conhecido como Banco do BRICS, o NDB é

considerado um novo banco multilateral de desenvolvimento (BMD), por ter sido institucionalizado recentemente, com o objetivo de financiar projetos de longo prazo nas áreas de desenvolvimento econômico e social e na geração de renda (WANG, 2017). Sua ênfase está no financiamento de projetos de infraestrutura e de desenvolvimento sustentáveis dos seus países-membros, com destaque para o tema energias renováveis. Essas são matérias estratégicas para o BRICS desde que encontros de mais alto nível político começaram a acontecer, em 2009. Tendo em vista que, em 2015, diversos países do mundo – entre eles, os membros do BRICS – comprometeram-se a cumprir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), questões relacionadas à sustentabilidade se tornaram um tema ainda mais relevante na agenda de negociações do grupo, e a energia renovável sedimentou-se como uma matéria essencial para a consecução dos ODS e diretamente relacionada à promoção do desenvolvimento e crescimento socioeconômico individual e mundial.

Diante desse contexto, a hipótese desse trabalho é que o NDB inova ao eleger seus projetos financiamento em infraestrutura sustentável, com foco em energias limpas e renováveis, por meio de investimentos compatíveis com o conceito de “economia verde”, os quais perfazem parte significativa do seu orçamento, em comparação a

outros bancos de desenvolvimento. Cerca de um quarto dos recursos aprovados pelo banco se destinam a esse setor atualmente (NDB, 2020c), um percentual expressivo, ainda que distante da previsão original de destinação de 60% dos recursos para a área de energias renováveis (NDB, 2016a). Ademais, o NDB é o único BMD que destaca a categoria “energia limpa” na discriminação temática do seu portfólio e procura emitir títulos destinados ao financiamento de projetos de infraestrutura sustentável na moeda de um de seus membros.

Por meio de uma pesquisa comparativo-explicativa e documental, e considerando a importância do desenvolvimento sustentável nos projetos de infraestrutura do NDB, ao analisar as inovações trazidas pelo banco, admitido aqui como um novo BMD, este artigo procura identificar a importância da temática energias renováveis para a atuação internacional do BRICS. A finalidade da pesquisa é verificar como a inserção inovadora desse tema na agenda do NDB marca um ponto de inflexão da atuação do BRICS como um arranjo político reformista e um polo de poder emergente na ordem internacional, a despeito das diferenças de interesses e da heterogeneidade de seus membros.

Buscando examinar os objetivos, as inovações e as formas de financiamento do NDB, este artigo está organizado da seguinte forma: na primeira seção, é feita uma breve

caracterização da trajetória institucional do BRICS, suas propostas e ações à luz das transformações observadas na ordem internacional, desde quando foi criado, em 2009. Na segunda parte, é realizada revisão da literatura a respeito dos BMDs, a fim de identificar suas inovações e discutir suas propostas, relacionando-as com os compromissos assumidos por diversos países do mundo com relação aos ODS da Agenda 2030 da ONU. Na sequência, os objetivos e inovações institucionais do NDB são abordados no que refere aos temas sustentabilidade, mudanças climáticas e energias renováveis, uma vez que o banco foi criado para ser uma instituição com atuação focada em projetos de infraestrutura compatíveis com o conceito de desenvolvimento sustentável. A quarta parte traça o histórico do tema desenvolvimento sustentável na agenda dos países do BRICS, desde a criação do BASIC, coalizão temática da área ambiental, formada em 2007 pelos países integrantes do BRICS com exceção da Rússia, e avança na análise ampla dos projetos do NDB na área de energias renováveis, relacionando-os aos seus desdobramentos na política internacional. A última seção, antes da conclusão, analisa documentos e relatórios, comparando dados e informações, de modo a evidenciar os propósitos e ações inovadoras do NDB.

## **1. A formação do BRICS, suas propostas e ações**

O BRICS é um grupo que reúne

Grandes países emergentes, denominados, ao longo da década de 1990, de “países-monstro”, “países-baleia”, “Estados-pivô”. Antes de ser um grupo político, o acrônimo BRIC, constituído por Brasil, Rússia, China e Índia, cunhado em 2001 pelo britânico Jim O’Neill, economista da instituição financeira Goldman Sachs, a partir do seu estudo sobre países com grande extensão territorial e forte potencial de crescimento econômico, ganhou atenção da mídia. À época, essas economias representavam 25% do PIB e 45% da população mundial, e previa-se que, juntas, elas suplantariam o tamanho das economias do G7 em 2035 (O’NEILL, 2001). Dadas as suas características comuns, essencialmente ligadas a desempenho econômico, tamanho, influência regional e vontade comum de mudar a distribuição de poder global (HURRELL, 2013), em 2006, os Ministros das Relações Exteriores desses países se encontraram na Assembleia Geral da ONU, na qual expressaram suas intenções de manter relações cooperativas entre si.

Na reunião do G20, ocorrida em 2009, quando os líderes das 20 maiores economias do mundo procuravam alcançar soluções coordenadas para combater os efeitos da crise financeira internacional, iniciada nos Estados Unidos anos antes (2007/2008), as posições de Brasil, Rússia, China e Índia se apresentaram mais convergentes na intenção de reformar a arquitetura financeira internacional. Convidados a participar desses encontros do G20,

os países que compunham o acrônimo BRIC mostraram que se sentiam prejudicados pela volatilidade do capital, queda nos preços das *commodities* e elevação da taxa de juros. Resistentes às soluções macroeconômicas apresentadas pelos países desenvolvidos, eles se colocaram a favor de reformas das tradicionais instituições financeiras internacionais (Fundo Monetário Internacional - FMI - e Banco Mundial), cujos processos decisórios, segundo a sua visão, ainda refletiam, em boa medida, o *status quo* da ordem mundial liberal do pós-Segunda Guerra (EICHENGREEN, 2014). Os membros do grupo viam as organizações internacionais da área financeira, assim como outras, como extensões das preferências econômicas, políticas e normativas das tradicionais potências mundiais (STEPHEN, 2012).

Nas sucessivas reuniões do G20 pós-crise financeira internacional, os países do grupo BRIC passaram a reivindicar maior participação na reforma da arquitetura financeira e de outras instâncias deliberativas internacionais, como a ONU (WANG, 2017; KAHLER, 2016). Também manifestaram estar insatisfeitos com a falta de compromissos dos líderes do G20 no sentido de mobilizar investimentos na área de infraestrutura para si e para outros países em desenvolvimento (CHIN, 2014).

Ao mesmo tempo, os países desenvolvidos reconheciam que os problemas financeiros internacionais não poderiam mais ser resolvidos de

forma adequada sem a presença das principais economias emergentes (FLEMES, 2010). Estados Unidos e União Europeia (UE), as duas maiores potências mundiais, enfrentavam grandes dificuldades nos campos econômico e social, ao passo que as economias emergentes demonstravam ter mais condições de recuperação econômica e vontade política de ganhar projeção internacional. Em alguma medida, esse cenário fragilizava a posição hegemônica do centro tradicional de poder mundial, abrindo espaço para a emergência de outros polos de poder.

Portanto, diante das suas capacidades materiais e preferências, e, aproveitando-se da conjuntura crítica aberta pela crise financeira internacional, que afetou as economias desenvolvidas de forma particularmente mais acentuada, os governos de Brasil, Rússia, China e Índia formaram uma coalizão reformista, o BRIC (ABDENUR, 2014(1)), que se reuniu, pela primeira vez, em 2009, na Rússia. A partir daí, os encontros de mais alto nível político na forma de cúpulas foram estabelecidas de acordo com um calendário anual, ocorrendo de forma rotativa em importantes cidades de cada país(2). Nessas cúpulas anuais, o BRIC passou a se organizar não apenas enquanto coalizão que requeria a reforma de instituições internacionais, passando também a estabelecer uma série de acordos de cooperação em áreas como energia, segurança alimentar, saúde, ciência e tecnologia, dentre outras



(SILVA; GOMES, 2019).

Em 2011, o grupo se tornou BRICS com “S”, após a adesão da África do Sul. Dessa forma, o BRICS passava a reivindicar a representação dos países de todo o Sul Global, contando com grandes países representantes da Ásia, América Latina e África(3), na esteira do processo de *outreach* – reuniões com líderes de países das regiões onde se organizavam as cúpula anuais – e “BRICS Plus” – reuniões com líderes de países do Sul Global, não necessariamente localizados nas vizinhanças dos países membros do BRICS – para expansão das relações do grupo com outros Estados e das suas áreas de interesse (RAMOS et al., 2018).

Portanto, de início, o principal objetivo do BRICS era discutir a situação da economia global e pensar o processo de reformas das instituições financeiras internacionais, de forma a ampliar a participação das economias médias e emergentes no sistema de governança global, composta pelas organizações intergovernamentais formais e por uma variedade de atores não estatais e instituições informais(4) (KAHLER, 2013), sendo que sua dinâmica de funcionamento interno consistiu na formação de um arranjo pouco institucionalizado, flexível, sem contar com acordo constitutivo, secretariado ou sede. O BRICS pretendia, ainda, tornar essas organizações internacionais mais representativas, fortalecendo o papel, os direitos, as responsabilidades e a influência dos países emergentes e em

desenvolvimento, sem confrontar os alicerces fundamentais da ordem mundial liberal: o multilateralismo, os princípios da economia aberta e globalizada e a jurisdição internacional (TYLER; THOMAS, 2014), ou as próprias instituições internacionais existentes.

O arranjo tampouco tinha a intenção de se contrapor ao G20 (KAHLER, 2016), pois seu objetivo era alavancar o poder de barganha dos países que o compunham a partir de uma ação coordenada nas negociações internacionais. Logo, o BRICS foi formado como um fórum de cooperação para acelerar as reformas em curso das organizações internacionais (HELDT; MAHRENBACH, 2019) e sua estratégia se pautou no processo de barganha na ordem mundial por posições políticas de maior importância de seus membros (NARLIKAR, 2013), comprometendo-se com o multilateralismo e a busca por uma governança global mais democrática (HURRELL, 2013).

Desde o início, os resultados dos compromissos conjuntos foram externalizados nas declarações finais apresentadas no desfecho das cúpulas presidenciais. Seu engajamento com o fortalecimento da cooperação para sua maior projeção implicou na formação de uma ampla agenda negociadora, incluindo temas como educação, mudanças climáticas, energias renováveis, recursos hídricos, ciência e tecnologia e intervenções humanitárias (SILVA; GOMES, 2019), além de outros

imperativos para promover o desenvolvimento dos seus integrantes. Concebido originalmente como um grupo compacto e restrito, no processo de sua criação, os membros do BRICS pensavam que incentivos objetivos para a cooperação poderiam lentamente criar laços práticos que aprimorariam o engajamento entre si.

Ocorreram, paralelamente às cúpulas, reuniões de representantes ministeriais sobre diferentes assuntos. Dezenas de encontros simultâneos entre integrantes de alto escalão dos governos e membros da sociedade civil também se tornaram vigentes, além de terem sido criados *think tanks* e um fórum parlamentar. Ultrapassando os limites da cooperação estritamente interestatal, esses canais criavam espaço para que a extensa agenda de negociações rendesse muitas declarações de comprometimento e a assinatura de acordos.

Na área de segurança internacional, por exemplo, foram feitas referências oficiais à necessidade de manter a paz sustentável, sendo que na cúpula de 2016 foi apresentado em documento reivindicação da reforma do Conselho de Segurança da ONU, que justificasse a inclusão de todos os membros dos BRICS (JETSCHKE; ABB, 2019). Na temática econômica, o Fórum Empresarial do BRICS, concebido em 2010, a assinatura do Memorando de Entendimento para a Cooperação Técnica entre Agências de Crédito e Garantias às Exportações do BRICS, em 2014, e no ano seguinte, o

aprofundamento do diálogo entre as “Agências de Crédito às Exportações dos BRICS” na VII Cúpula de Ufá, são exemplos do empenho dos membros do grupo com seus compromissos firmados. Na área social, tanto o *Civil BRICS*, organizado pelos governos, como o *People’s Forum on BRICS*, planejado em 2016 por movimentos sociais e organizações não governamentais se destacaram, para além do *Academic Forum*, formado para promover debates entre expertos em áreas diversas, em curso anualmente desde 2010. No âmbito político, o adensamento do diálogo com países da Eurásia e com a Organização de Cooperação de Xangai a partir de 2015, ilustram como exemplo a ampliação das relações políticas do BRICS e influência mais global do grupo (RAMOS et al., 2018). O BRICS também procurou aumentar a eficiência da sua ação coletiva, a partir da utilização de planos de ação, prestação de contas e criação de mecanismos próprios de consulta, como um projeto de cooperação em saúde em relação às doenças negligenciadas pelas multinacionais da indústria farmacêutica, de 2015, e manifestações conjuntas para o monitoramento do protecionismo global, iniciadas em 2017.

De fato, as parcerias entre os membros do BRICS foram aprofundadas, sobretudo nos primeiros dez anos, tornando real a ideia lançada em 2009. Seus membros procuraram adotar uma posição pragmática e

estratégica, e continuaram persistindo na necessidade de mudanças no sistema de tomada de decisões nas organizações internacionais, de modo a acomodar de maneira mais equilibrada e inclusiva seus interesses e dos demais países em desenvolvimento em consonância com a sua realidade. Repetidamente, o BRICS procurou conferir mais voz às potências não ocidentais tradicionais e ao mundo em desenvolvimento (FLEMES, 2010).

Para isso, também durante a primeira década, fruto da ampla e concreta agenda de cooperação, foram criadas duas instituições formais, com acordos constitutivos e dotados de mecanismos vinculantes entre as partes que o compõem: o NDB e o ACR, ambos em 2014. Respectivamente, tanto o banco quanto o arranjo representaram a possibilidade do BRICS marcar um ponto de inflexão de sua atuação como arranjo político, visto que o grupo demonstra sua capacidade de criar novas instituições, com formato próprio e eficiente, as quais ele mesmo pode gerenciar, sobretudo porque as reformas do FMI e do Banco Mundial, há muito pendentes, embora acontecessem, não estavam a contento. Por outro lado, após uma década, a alta performance das economias do BRICS, de modo geral, mostrava desempenho menos positivo e estável do que nos primeiros anos da sua existência. Embora tenham se mostrado resilientes aos choques imediatos provocados pela crise financeira global de 2007/2008, desde 2013 o desempenho econômico dos

membros dos BRICS era menos estável (COOPER, 2017) e, em certos casos, como da África do Sul e do Brasil, menos positivos e promissores do que no momento em que o arranjo BRICS foi formado.

Ademais, na ausência de regras vinculantes dos membros aos compromissos firmados pelos representantes do BRICS nas reuniões deixou em aberto qual seria a sua importância, uma vez que o grupo ficou dependente dos interesses dos governos de momento e da sua capacidade de coordenação das identidades nacionais (STUENKEL, 2017). Realidades econômicas, sociais e culturais tão distantes tornavam a tarefa de sincronia de posições e de ações entre os cinco países bastante difícil, desafiando que o conjunto passasse de formas declaratórias.

## **2. Os novos BMDs**

O NDB surge no contexto de um sistema formado por diversos novos BMDs, nos quais países em desenvolvimento são os principais mutuários. Os BMDs podem ser definidos como instituições financeiras com o objetivo de fornecer suporte financeiro e consultoria técnica para países, a fim de promover seus projetos de longo prazo nas áreas de desenvolvimento econômico e social e na geração de renda (WANG, 2017; SHELEPOV, 2017). Uma vez que esses bancos têm grande capacidade de capitalização, devem ser qualificados para atuar como canais de captação de

recursos provenientes de fontes públicas e privadas em condições mais favoráveis que outros intermediários financeiros, viabilizando empréstimos que auxiliem as estratégias desses países (BROCCOLINI et al., 2019). O financiamento proporcionado pelos BMDs também busca cobrir investimentos em setores que podem não ser atrativos para o capital privado porque têm alto nível de risco no longo prazo ou porque o custo é muito elevado (CULPEPER, GRIFFTH-JONES, TITELMAN, 2015).

Entre os anos 1940 e os 1970, para além da reconstrução dos alicerces da ordem mundial liberal e da Europa no pós-Segunda Guerra Mundial, para a qual foi criado o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), em 1944, no âmbito do Sistema de Bretton Woods, os BMDs tinham como função básica proporcionar iniciativas para promover o crescimento econômico de países periféricos do Terceiro Mundo. Por meio da ampliação de investimentos iniciais em projetos de industrialização (sobretudo na área de infraestrutura) e de redução da pobreza, outros BMDs foram criados(5). Entre as décadas de 1970 e 1990, seu papel essencial se modificou e eles passaram a apoiar reformas econômicas guiadas por diretrizes neoliberais, as quais deslegitimaram as políticas desenvolvimentistas e estruturalistas do período anterior(6) (BRESSER-PEREIRA; BECHELAINE, 2019), tendo em vista que seus recursos eram, majoritariamente, provenientes das

grandes potências mundiais tradicionais.

Desde o princípio dos anos 2000, momento a partir do qual as economias emergentes começaram a ganhar cada vez mais importância, e as transformações estruturais em curso na ordem mundial se aceleraram, novas fontes de financiamentos se tornaram necessárias. Ficou evidente a inevitabilidade de que as economias emergentes obtivessem recursos mais volumosos, os quais as deixassem menos dependentes do capital externo e das condicionalidades impostas das instituições financeiras internacionais para a tomada de empréstimos, como havia acontecido entre os anos 1970 e 1980, quando muitos países do Terceiro Mundo vivenciaram a crise da dívida externa. Por outro lado, era imperativo que os novos BMDs fossem mais flexíveis que os antigos para atender à demanda acelerada dos países em desenvolvimento por financiamento, as quais buscavam implementar planos nacionais e regionais de desenvolvimento em bases ajustadas às suas reais circunstâncias e condições de pagamento (GRIFFTH-JONES, 2015).

A literatura sobre os novos BMDs discute seus renovados papéis, funções e importância, basicamente a partir de duas perspectivas. A primeira delas, sobre a qual há mais pesquisas, privilegia a análise do ponto de vista das inovações financeiro-operacionais dos BMDs. Segundo essas investigações, os novos BMDs oportunizam a captação de recursos

financeiros em moeda local pelos governos nacionais e, por isso, também têm mais condições de conceder empréstimos em moeda local, diminuindo riscos de instabilidades macroeconômicas. Isso implica na mudança de estratégia de aprovação de financiamento dos BMDs, os quais até então eram realizados de modo convencional em dólares, e eram repletos de restrições e condicionalidades impostas a países com menor grau de desenvolvimento. Bresser-Pereira e Gala (2018) afirmam que esses países ficavam suscetíveis a desequilíbrios de balança de pagamentos, uma vez que estavam expostos à volatilidade cambial, a altas taxas de juros e à forte apreciação da moeda estrangeira frente à moeda nacional. Na década de 1990, empréstimos e subvenções destinados a projetos de apoio às reformas “voltadas para o mercado” foram aprovados em troca do compromisso dos governos tomadores de empreender novas reestruturações em suas economias. As condicionalidades continuaram sendo características dos financiamentos dos BMDs, assim como o poder decisório proporcional aos aportes individuais a eles destinados.

Wang (2017), Broccolini et al. (2019) e Murphy (2015) também destacam as vantagens potenciais dos novos BMDs. Em moeda local, esses bancos podem captar recursos a custos mais baixos que os bancos tradicionais, alavancando a sua capacidade de capitalização e, dessa forma, emprestar

com mais facilidade e de modo mais barato. Nesse sentido, os novos BMDs conseguem introduzir o que consideram como as “melhores práticas” de tomada de empréstimos e inovar em termos de instrumentos financeiros disponíveis, por terem experiência e expertise técnica para planejamento, capacidade de monitoramento de perto e bons conhecimentos sobre o funcionamento da economia do país. Eles podem realizar parcerias com bancos nacionais de desenvolvimento em regime de cofinanciamento. Ao promover um ambiente de confiança aos investidores, que presumem que haverá mais garantias de retorno, os mercados se tornam mais propícios para atrair capitais maduros (GRIFFITH-JONES, 2015), diminuindo riscos de *default* e ampliando, em contrapartida, a capacidade de alavancagem (GRIFFITH-JONES, 2014).

A segunda perspectiva sobre os novos BMDs destaca a crescente e persistente necessidade dos países em desenvolvimento por investimentos em infraestrutura (SHELEPOV, 2017), especialmente porque a demanda por financiamentos de longo prazo de obras se ampliou muito rápido nas últimas duas décadas. Adicionalmente, as repercussões da crise econômica internacional de 2007/2008 tornaram menos viáveis o financiamento essencialmente feito com recursos públicos ou por meio de dívidas de governos com bancos privados. Assim, os novos BMDs surgiram para preencher o déficit mundial de

de investimentos em recursos, entre 45-60% do total (BHATTACHARYA, ROMANI, 2013). Em 2010, os países que apresentaram altas taxas médias de crescimento econômico (CHIN, 2014).

Wang (2017) e Bresser-Pereira e Bechelaine (2018) recordam que infraestrutura costumava ser prioridade nas decisões de financiamentos dos BMDs, porém, entre os anos 1980 e 1990, o Grupo Banco Mundial(7) e outros BMDs se tornaram um importante instrumento para o cumprimento das diretrizes neoliberais do Consenso de Washington (abertura econômica, privatizações, desregulação comercial e financeira) nos países em desenvolvimento, enquanto do FMI promoveu empréstimos condicionados à realização de ajustes estruturais na economia por meio de poupança externa.

Dados apresentados pelo G24(8) estimaram que serão necessários de US\$ 1 a US\$ 2 trilhões anuais em média em investimentos em infraestrutura para sustentar a trajetória de crescimento dos países emergentes e em desenvolvimento na década seguinte, iniciada em 2011, sendo que o valor total investido em 2012 foi de cerca de US\$ 800 bilhões. O Sudeste da Ásia e o Pacífico, região que inclui a China, será aquela que mais demandará recursos (entre 35 e 50%), divididos nas áreas de eletricidade, água, transportes e telecomunicações. Entre essas, a construção de obras para a geração de eletricidade foi apontada como aquela que mais necessitará de

total (BHATTACHARYA, ROMANI, 2013). Em 2010, os países que compõem o BRICS foram responsáveis por 38,7% dos investimentos mundiais em infraestrutura. O G20 projeta que esta participação alcance 40,6% em 2020, 42,5% em 2030 e 44% em 2040 (NDB, 2020a).

De acordo com essa segunda perspectiva de análise sobre os novos BMDs, a procura por amplos aportes de capital em infraestrutura está ligada à garantia de bens públicos globais que, por sua vez, tem relação com a política internacional. Conquanto os antigos BMDs tenham se concentrado na promoção da estabilidade econômica e financeira dos países, mais recentemente, a reinterpretação dos papéis desses bancos também foi incorporada ao escopo da agenda de cooperação internacional, cujas soluções para os desafios globais – como mudanças climáticas, desastres naturais, epidemias, volatilidade financeira, migração forçada, comércio ilegal e cyberataques – transcendem as fronteiras nacionais. Desse modo, os BMDs devem facilitar o acesso dos países ao financiamento, os quais não geram somente benefícios para o seu desenvolvimento, mas servem ao desenvolvimento global (KAUL, 2017). No caso do financiamento da infraestrutura, ela deve ser adaptada ao conceito de sustentabilidade ambiental e, para isso, a matriz pautada nas energias renováveis é um elemento essencial (GRIFFITH-JONES, 2014).

Em 2015, representantes de países em desenvolvimento – assim como de outros países do mundo –, comprometeram-se a cumprir os ODS da Agenda 2030 da ONU. Os compromissos com os ODS sucederam e ampliaram os oito Objetivos do Milênio (ODM), cujo prazo se encerrou em 2015. As nações interessadas, atuando em parceria colaborativa para implementação deste plano, assumiram na ONU que cumprirão os 17 ODS e as 169 metas até 2030. Questões energéticas estão presentes, de modo transversal, nas metas relacionadas a 5 dos 17 ODS (ONU, 2015), sendo que a sustentabilidade é o mote central:

- “Objetivo 6 - Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todo”, o que toca no tema da gestão dos recursos hídricos associados a usinas hidrelétricas;
- “Objetivo 7 – “Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos”, especialmente por meio do acesso à eletricidade gerada a partir de fontes renováveis;
- “Objetivo 9: “Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação”, o que abarca a necessidade de ampliação do acesso à eletrificação rural;
- “Objetivo 11 – “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, com fomento à

- “adoção de sistemas energéticos verdes” que contribuam para a maior eficiência no consumo energético das cidades;
- “Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos”, o que põe em relevo a necessidade de “limpeza” das matrizes energéticas, de modo a torná-las menos intensivas em carbono.

Em consonância com os ODS, o tema energias limpas e renováveis e segurança energética esteve presente em todas as declarações de cúpula do BRICS (MONTENEGRO, PAIVA, FEITOSA, 2019), com destaque para sua abertura a um diálogo construtivo sobre as formas de lidar com as mudanças climáticas com base no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (BRIC, 2009). Pesquisas apontam que a consecução desses objetivos exigirá um enorme volume de recursos, que não poderá ser atendido somente por fontes existentes de financiamento ou pela ajuda oficial ao desenvolvimento (MOHIELDIN, SUBRAMANIAN, VERBEEK, 2018), considerando que sua maior parte (cerca de 70%) ainda é feita com custeio majoritário por parte do setor público de cada nação. Especificamente no que tange às mudanças climáticas, estimativas do G24 apontaram também que elas exigirão entre US\$ 0,3 e US\$ 0,5 trilhão (na mitigação e adaptação) de recursos adicionais anuais em média em investimentos até 2030 por parte

dos países em desenvolvimento (BHATTACHARYA, ROMANI, 2013).

### 3. O NDB: objetivos e inovações institucionais

Embora a reforma das instituições financeiras internacionais e o financiamento em infraestrutura tenham sido incluídos na pauta das reuniões do G20 nos anos subsequentes ao estouro da crise econômica internacional de 2007/2008, os líderes ali reunidos não conseguiram se comprometer com nenhuma proposta. A reunião de chefes de Estados e de governos do G20, realizada em Los Cabos, em 2012, pouco mostrou em termos de compromissos concretos em investimentos em infraestrutura, embora China e Brasil tenham firmado um acordo que permitia a realização de *swaps* de moedas entre os dois países. Por isso, os integrantes do BRICS consideraram a opção de criar um BMD próprio e de forma conjunta para mobilizar recursos a fim de financiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável, com início das operações previsto para 2016.

A decisão final pela criação do NDB ocorreu em 2013, na V Cúpula do BRICS, realizada em Durban, e o acordo foi assinado no ano seguinte, na VI Cúpula, em Fortaleza(9). Na ocasião, também ficou acordado que o NDB teria sede em Xangai, além de que o seu primeiro presidente – cargo

rotativo por um período de cinco anos – seria um cidadão indiano. Dessa maneira, Kundapur Vama Kamath, ex-CEO do ICICI Bank da Índia, profissional experiente na área de negócios, foi nomeado o primeiro presidente do NDB, em maio de 2015.(10)

O NDB foi criado para mobilizar recursos destinados a projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável no BRICS e de outras economias emergentes e países em desenvolvimento, de modo a complementar os esforços existentes de instituições financeiras multilaterais e regionais para promover o crescimento e desenvolvimento individual e global. Como objetivos específicos, o NDB nasceu com a função de prover assistência técnica para preparação e implementação de projetos de desenvolvimento sustentável, cooperar com instituições financeiras, governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais, públicas ou privadas e ser encarregado da administração de Fundos Especiais destinados a servir a seu propósito (BRICS, 2014). Ademais, o NDB surgiu com o fim de suprir o déficit de investimentos em infraestrutura, que estava acometendo a economia global após a crise financeira internacional (CHIN, 2014).

O NDB simboliza efetivamente uma importante mudança no perfil das instituições financeiras internacionais, à medida que foi delineado e composto por países do Sul Global, e busca contribuir para as transformações



estruturais necessárias por seus membros, a fim de garantir o desenvolvimento econômico de seus membros e não membros de modo inclusivo e sustentável (GRIFFTH-JONES, 2015). Segundo Paulo Nogueira Batista Júnior (2016), vice-presidente do NDB até 2017, o objetivo de fundação do banco também era geopolítico, pois refletia a insatisfação dos BRICS com as instituições multilaterais existentes ao demonstrarem pouca capacidade de se adaptar ao mundo do século XXI. Por conseguinte, o NDB procura conferir maior poder decisório aos países que compõem o grupo BRICS na ordem mundial. Sem ter a pretensão de rivalizar com o Banco Mundial, o NDB seria um “banco de países em desenvolvimento para os países em desenvolvimento” (BATISTA JÚNIOR, 2016, p.181), de modo que não se limitaria à concessão de empréstimos aos seus membros fundadores, mas incluiria países de renda média e renda baixa de diferentes regiões do mundo.

Em termos operacionais, inicialmente foi autorizado o aporte de US\$ 100 bilhões para o NDB, sendo que somente metade foi subscrita no primeiro momento. Foi ainda acordado que essa contribuição seria igualmente dividida entre os 5 membros fundadores dos BRICS, ao invés de permitir contribuições diferenciadas baseadas na capacidade material individual de cada país (GRIFFTH-JONES, 2015) e os pagamentos para integralizar o capital social do banco deveriam ser feitos por cada um deles

em sete parcelas anuais até 2022 (NDB, 2017c). Apesar da grande heterogeneidade entre os membros do BRICS, em tese, a participação acionária do capital exigível seria igual para cada membro, no valor de US\$ 10 bilhões para atingir os US\$ 50 bilhões de contribuição dos seus fundadores – valor considerado plausível diante da capacidade de financiamento de todos, inclusive das economias menores, como a África do Sul. O poder decisório do NDB também deveria ser equilibrado (BRICS, 2014, p. 2), de modo que todos os mutuários teriam o mesmo direito de voto (20%) e nenhum deles individualmente teria direito de veto a alguma decisão.

A igualdade entre os países-membros também se manifestaria na composição do conselho de governos(11), no conselho de administração(12) e na gerência sênior(13) (COOPER, 2017). Nos casos em que não estariam previstas maioria qualificada (dois terços dos votos) ou maioria especial (voto afirmativo de quatro dos cinco membros fundadores mais a maioria qualificada) para a decisão de um determinado assunto, ela seria tomada por uma maioria simples de votos (GONÇALVES et al., 2018). Os Termos, Condições e Procedimentos para Admissão de Novos Membros ao Novo Banco de Desenvolvimento foram definidos em 2017 (NDB, 2017a).

Os artigos do acordo afirmavam que os US\$ 50 bilhões restantes de recursos contariam com a participação de outros países-membros

da ONU (GRIFFITH-JONES, 2015), embora a entrada de novos membros no banco tenha sido vetada até 2022, ano da integralização de metade do capital social por seus membros fundadores (NDB, 2017c). De todo modo, os países integrantes dos BRICS sempre contribuiriam, no mínimo, com 55% do total do capital do banco, os países em desenvolvimento fora do grupo com 25% e países desenvolvidos não mutuários com 20%. O poder de voto de um país membro não fundador nunca poderia ficar acima de 7% do total (BRICS, 2014).

Quando de sua criação, o NDB aspirou a ter uma estrutura mais eficiente e enxuta do que o Banco Mundial, contando com um conselho de administração não residente, que se reuniria trimestralmente para tomar as decisões necessárias, além de comitês de crédito e de investimentos(14) (BRICS, 2014). Ademais, o NDB foi planejado para manter poucos funcionários no seu quadro, em nítido contraste com o Banco Mundial, que à época da criação do NDB tinha mais de dez mil funcionários em mais de 120 escritórios em todo mundo (WANG, 2017). O banco ainda expôs que buscava adotar rigorosamente uma cultura organizacional essencialmente técnica e despolitizada, ou seja, seria um banco de projetos, sem pretensões de exigir ajustes estruturais a governos. Desse modo, os idealizadores do NDB entendiam que suas políticas conseguiriam estabelecer uma forte relação de confiança entre os mutuários e gozariam de boa

reputação entre investidores e parceiros em potencial (MURPHY, 2015).

Além disso, o NDB foi pensado para ser uma plataforma potencial para que os países do BRICS tomassem empréstimos em suas próprias moedas, a fim de evitar situações de vulnerabilidade macroeconômica ao contrair dívidas em moeda estrangeira (WANG, 2017; SEN, 2016). Outra notável característica do NDB, no momento de sua criação, estava no seu objetivo expresso de aumentar sua base de capital por meios inovadores, através da emissão de títulos denominados em moedas nacionais das economias do BRICS, de *swaps* cambiais e “títulos verdes” ou *green bonds* para financiar projetos no setor de energia renovável.(15)

Em resumo, além do caráter inovador do NDB em termos de propostas e modo de operacionalização, chama a atenção o fato de que o banco foi deliberadamente criado para ser um arranjo de governança equitativo e democrático quanto à representatividade e ao processo decisório, em contrapartida às instituições financeiras internacionais existentes, nas quais a participação de seus membros estava diretamente ligada à sua contribuição acionária. A dinâmica do NDB, bem como a do BRICS, requeria, assim, que ocorressem amplos e contínuos processos de negociação, em vez de ser uma mera reação aos interesses e à identidade de um único país ou grupo de países

poderosos (COOPER, 2017), como ocorreu nas fases anteriores dos BMDs.

Com efeito, o NDB marca um novo modelo representativo no sistema de governança global, teoricamente mais democrático, ao mesmo tempo em que é um sinal de que as potências emergentes almejam ter mais legitimidade política para participar da ordem mundial em rápido processo de transformação. No arcabouço de novos “concertos de Estados” (HURRELL, 2013), essas potências desejam cada vez mais ser ouvidas e respeitadas, embora tenham naturezas muito diversas. Logo, apesar das expectativas externas de que o NDB pudesse se converter em instrumento de *soft balancing* do BRICS no sistema internacional (FLEMES, 2010), o discurso das suas lideranças era de que o NDB não teria pretensões políticas, almejando atuar de modo complementar ao Banco Mundial e a outras instituições financeiras internacionais (BATISTA JÚNIOR, 2016; GRIFFTH-JONES, 2014).

Diante da ideia de garantir o equilíbrio entre seus membros no NDB, a China conseguiu a localização da sede do banco em Xangai. A Índia ficou com o primeiro mandato da presidência do NDB. Na distribuição inicial, ao Brasil coube o cargo do primeiro presidente do conselho de administração e a Rússia ficou à frente do conselho de governos (BRICS, 2014). A África do Sul sediou o primeiro escritório regional do banco, estabelecido em Johannesburgo, em 2017. Quanto à

elegibilidade para receber empréstimos, a demanda da China também foi contemplada, uma vez que os demais membros do BRICS concordaram de que seria permitido que o NDB emprestasse para outras economias em nível global. A ideia indiana de que as nações industrializadas poderiam participar do NDB, desde que em proporção da carteira de aportes fosse menor do que dos fundadores, também foi aprovada pelos demais.

Em termos de financiamento da infraestrutura, na esteira da ideia de transição para uma “economia verde”, a promoção do desenvolvimento sustentável, a partir do início, consolidou-se como um dos eixos prioritários do NDB (SUCHODOLSKI; DEMEULEMEESTER, 2018; WANG, 2017; COOPER, 2017), em consonância com os ODS, pautados na necessidade de seus membros de alcançar o desenvolvimento econômico, promover mudanças estruturais em suas economias a fim de diminuir as desigualdades nacionais (GRIFFTH-JONES, 2014, p. 4). Esses objetivos do NDB foram pensados em contrapartida às metas de outros BMDs, como o Banco Mundial, cuja oferta de financiamento se estende uma ampla gama de serviços e temas.

#### **4. Projetos do NDB na área de energias renováveis**

Menos de três meses após a IV Cúpula dos BRICS, realizada em Nova Délhi, em 2012, quando foi proposta a criação do

NDB, ocorreu a Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, que reforçou a centralidade da mitigação das mudanças climáticas na agenda ambiental. Naquele momento, o NDB incorporou, em boa medida, a agenda discutida no âmbito da Conferência, estabelecendo como foco o financiamento de projetos compatíveis com o conceito de “economia verde”, relacionando desenvolvimento sustentável à erradicação da pobreza, mote que havia sido lançado alguns anos antes no bojo da crise financeira de 2007/2008 (ALMEIDA, 2012). Na Rio+20, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) propôs a transição dos países para a “economia verde” como norte do plano de ação de políticas públicas de diferentes países por meio do estabelecimento de metas, incluídas adiante nos ODS da Agenda 2030. Na prática, esse novo modelo de desenvolvimento sustentável se basearia, segundo o órgão, em uma economia “de baixo carbono, com eficiência no uso de recursos e socialmente inclusiva” (PNUMA, 201-).

O BRICS seguiu as diretrizes e aderiu à ideia de transição para a “economia verde” como grupo (NDB, 2017b), estabelecendo como eixo prioritário do NDB o financiamento de projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentáveis (BATISTA JÚNIOR, 2016). Nesse sentido, os projetos avaliados pelo NDB, que começou a operar em julho de 2015, deveriam atender aos

climáticas, conservação de florestas, equidade de gênero, cooperação e disseminação de conhecimento, desenvolvimento inclusivo e gerenciamento de riscos e de impactos ambientais (NDB, 2016b). Além de ser renovável(16), a energia limpa foi considerada pelo NDB uma fonte comercialmente mais viável e eficiente do que a matriz combustíveis fósseis, amplamente mais utilizada no mundo (GRIFFITH-JONES; LEISTNER, 2018).

Nessa linha, a Estratégia Geral do NDB para 2017-2021 (NDB, 2017c) concede destaque ao financiamento de projetos de energia limpa. Além de reiterar o compromisso do banco com a solidariedade financeira, a busca por novos instrumentos de financiamento de projetos, um modelo de gestão menos burocrático e mais flexível que os tradicionais bancos de desenvolvimento, e o respeito à soberania e às prioridades de cada país, a Estratégia destaca:

*“Energia limpa: o NDB apoia a mudança para um caminho de energia mais sustentável por meio de: i) transformação estrutural do setor de energia, em particular através da promoção de tecnologias renováveis emergentes; ii) eficiência energética, incluindo a atualização das usinas existentes, revisão de redes elétricas e técnicas de construção com eficiência energética; e iii) redução da poluição do ar, da água e do solo no setor de energia. Projetos específicos podem incluir: energia eólica offshore, geração distribuída de energia solar, usinas hidrelétricas e sistemas inteligentes de*

*energia urbana. O NDB enfatiza em suas operações a adoção de novas tecnologias inovadoras, como sistemas de armazenamento de energia, smart grids adaptáveis e geração de energia baseada em resíduos sólidos". (NDB, 2017c, p. 20, tradução própria(17)).*

Como forma de marcar a vocação do banco e reforçar que o desenvolvimento da infraestrutura econômica, social e ambientalmente sustentável, ficou decidido que esse seria o principal eixo das operações do NDB nos cinco anos seguintes. Foram autorizados a aplicação de dois terços do contingente total de recursos iniciais para o período 2017-2021 nessa área (NDB, 2017c). Esse compromisso foi reforçado mesmo após as mudanças de governo na África do Sul, Brasil e Índia, as quais aconteceram depois de 2014. Posteriormente, o foco do NDB foi ampliado, passando a abarcar outras áreas compatíveis com os ODS e com o conceito de desenvolvimento sustentável, incluindo a "restauração de ecossistemas, abastecimento de água, reestruturação de irrigação e conservação de energia" (NDB, 2018, p.10).

Efetivamente, a convergência entre os países que compõem o BRICS na questão de mudanças climáticas é anterior ao estabelecimento do NDB. Em 2007, Brasil, África do Sul, Índia e China formaram uma coalizão política temática, o BASIC, durante as negociações ocorridas no âmbito da Convenção-Quadro da ONU sobre Mudança do Clima (UNFCCC(18)),

requerendo o reconhecimento da importância dos grandes países em desenvolvimento nas discussões sobre o combate ao aquecimento global. O propósito da UNFCCC era elaborar um documento que propusesse adaptações por parte desses países para cumprir compromissos ambientais relativos ao Protocolo de Quioto, que em 1997 definiu metas de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para os países desenvolvidos, tendo entrado em vigor em 2005.

Apenas a Rússia, considerada uma economia industrializada e, portanto, integrante do Anexo I do Protocolo de Quioto, não fez parte do BASIC, alinhando-se aos países desenvolvidos nas negociações (BRÜTSCH; PAPA, 2013). Diferentemente dos demais componentes do BASIC, aquele país era um grande mercado exportador mundial de matérias primas para produção de energia através de combustíveis fósseis, como petróleo e gás, embora o Brasil também tivesse grande potencial para também se tornar um grande produtor, mas de energia renovável (DOWNIE, 2005). Portanto, as condições de produção de energia e posições divergentes no BASIC refletiam os interesses diversos entre os integrantes do BRICS na questão climática, mesmo antes da formação do grupo.

A coalizão BASIC ganhou destaque durante a rodada de negociações da Conferência das Partes (COP-15) da UNFCCC, em Copenhague,

em 2009, ao se contrapor à posição dos Estados Unidos e da UE, os quais requeriam que países em desenvolvimento responsáveis por uma proporção significativa das emissões globais de poluentes, como China e Índia, se comprometessem com metas vinculantes para a sua redução. Em reação, o BASIC adotou uma posição conservadora ao se recusar a assumir compromissos vinculatórios em matéria de mitigação das mudanças climáticas (FRANCHINI; VIOLA, 2019), enfatizando o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas(19), consolidadas vinte anos antes nos documentos da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio'92) (HURRELL, 2013). Dessa forma, o BASIC insistiu no argumento de que as metas estabelecidas para os países em desenvolvimento deveriam ser voluntárias e não obrigatórias.

Sem embargo, o BASIC teve vida curta, pois não foi capaz de se firmar como uma coalizão coesa e propositiva nas rodadas de negociação multilaterais subsequentes em torno da governança climática global, as quais culminaram na assinatura do Acordo de Paris, em 2015, durante a COP-21. Os 195 países-partes da UNFCCC e signatários se comprometeram com as metas definidas nacionalmente – em vez de multilateralmente – para redução das emissões de gases do efeito estufa, mesmo que não tivessem sido aprovadas metas vinculatórias comuns, fosse para países desenvolvidos ou para países em

desenvolvimento. Ainda que não tenha sido estabelecido um acordo vinculatório no âmbito global ou mesmo entre os integrantes do BASIC, a aproximação entre Brasil, África do Sul, Índia e China em torno da questão das mudanças climáticas deixou legados. Depois da reunião de Copenhague, o grupo fortaleceu a cooperação interna e instituiu em reuniões ministeriais regulares (STUENKEL, 2017), convergindo em torno da necessidade de impulsionar a geração de energias renováveis e a promoção de projetos sustentáveis e socialmente inclusivos de infraestrutura e de conservação de recursos naturais, como água e outras matrizes de energia limpas e renováveis. Dessa forma, quando o NDB foi criado, esses países tinham consciência de que deveriam contribuir para mitigar as consequências das mudanças climáticas, uma vez que elas estavam ligadas a forma do uso de recursos, pobreza e desigualdades.

## **5. O NDB no sistema dos novos BMDs: inovações e fragilidades no campo das energias limpas e renováveis**

A fim de analisar o perfil do NDB e verificar se o banco cumpre a promessa de conferir ênfase ao desenvolvimento sustentável e aos investimentos em energias limpas e renováveis, é necessário colocá-lo no seu contexto: o dos grandes BMDs. Originalmente, a pesquisa pretendia comparar os aportes do Banco

de Desenvolvimento (BID), Banco Asiático de Desenvolvimento, Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Mundial, além do próprio NDB, na temática energias limpas e renováveis. Como nenhum dos bancos apresentava essas categorias na discriminação do seu portfólio, foi necessário ampliar o escopo da pesquisa em busca de informações próximas que fornecessem a posição desses BMDs sobre investimento em energia e desenvolvimento sustentável ou metas climáticas. Ao comparar dados, também houve esforço de identificar o volume de financiamento aprovado, os desembolsos feitos por cada um dos BMDs selecionados e as inovações.

Em relação ao BID, o documento analisado foi “Banco Interamericano de Desenvolvimento - Relatório Anual: Resenha do Ano 2018”. Não há nele a indicação “energia limpa” ou “energia renovável”, mas foram encontradas informações aproximadas. Em 2018, o BID aprovou projetos que somaram US\$ 13,2 bilhões, sendo que 14,2% do total foi destinado ao setor de energia, o que correspondeu a US\$ 1,87 bilhão (BID, 2018, p. 6). Os desembolsos do banco totalizaram US\$ 9,9 bilhões em 2018, sem que o relatório discriminasse o percentual destinado ao setor de energia. Ainda segundo o BID, 27% dos seus investimentos de 2018 se voltaram para “financiamentos climáticos” (BID, 2018, p.16). No entanto, o relatório não detalha o que o banco entende por “financiamentos climáticos”.

Quanto ao Banco de Desenvolvimento Asiático, o documento “2018 Annual Portfolio Performance Report” apontou que, em 2018, o banco adjudicou contratos na ordem de US\$ 10,2 bilhões e efetuou desembolsos que somados atingiram US\$ 9,2 bilhões. Nesse documento também não há discriminação sobre “energia limpa” ou “energia renovável” nas informações relativas ao portfólio separadas por temas. A referência mais próxima do tema são os dispêndios do banco para o setor de energia, que atingiram a ordem de 24% do total ano de 2018.

No “2018-2020 Work Programme and Budget Document”, documento produzido pelo Banco Africano de Desenvolvimento, as informações mais próximas ao tema “energias limpas” e “energias renováveis” são distintas dos demais bancos. O banco orienta seus investimentos baseados em cinco prioridades: “melhorar a qualidade de vida”; “alimentar a África”; industrializar a África; “integrar a África”; e “iluminar & energizar a África”. A categoria “iluminar & energizar a África” conta com 28% dos investimentos que haviam sido programados para 2018. É interessante notar que no *2019-2021 Work Programme and Budget Document*, divulgado em 2019, o Banco Africano de Desenvolvimento destacou seus investimentos em energia solar, hidrelétrica, eólica e geotérmica, isto é, em energias renováveis, e espera que 16% do previstos para o período

2016-2020 sejam destinados para financiar energias renováveis dentro da meta de 12 bilhões de dólares.(20)

Também foi incluída na análise o “Relatório anual de 2018” produzido pelo Banco Mundial. O Grupo Banco Mundial firmou compromissos na ordem de US\$ 66,86 bilhões em 2018, efetuando desembolsos no valor de 45,72 bilhões de dólares em 2018. O BIRD, seu braço que atua na área de infraestrutura, firmou compromissos que somaram 23 bilhões de dólares e efetuou desembolsos que totalizaram 17,39 bilhões de dólares. No exercício financeiro de 2018, discriminado por setor, é possível identificar que o BIRD firmou compromissos de US\$ 3,08 bilhões na área de energia e extrativismo. No recorte temático, o BIRD considera que 24,5% dos compromissos firmados naquele ano estavam sob a rubrica “Gestão do meio ambiente e dos recursos naturais”, totalizando US\$ 10,4 bilhões (BANCO MUNDIAL, 2018, p. 86).

O NDB disponibiliza suas informações no “*Annual Report 2018: investing for impact*”. Ele é o único dos cinco BMDs que possui a categoria “energia limpa” na discriminação temática do seu portfólio. O investimento em “energia limpa” representa 27% do portfólio do banco. É importante salientar que “energia limpa” não coincide com “energia renovável”: estão incluídos na categoria “investimentos em energia limpa” projetos relacionados a gás natural, que é considerado uma matriz energética de baixa emissão de

carbono – alinhado com o parecer do Acordo de Paris(21). Em 2018, o NDB aprovou um total de empréstimos de US\$ 8,07 bilhões, sendo US\$ 2,18 bilhões destinados a projetos de energias limpas. O total de desembolsos no ano, contudo, foi bem mais modesto, totalizando US\$ 625 milhões destinados a 30 projetos(22). Houve, porém, um aumento expressivo em relação aos anos anteriores: em 2017, os empréstimos aprovados foram da ordem de US\$ 3,42 bilhões, destinados a 13 projetos, e os desembolsos totalizaram US\$ 24 milhões (NDB, 2018, p.34).

O Relatório Anual de 2018 do NDB traz ainda informações importantes sobre as inovações do banco no que diz respeito à fonte de recursos para o financiamento dos projetos aprovados. Nesse ponto, ganham destaque os chamados “títulos verdes” (*green bonds*), emitidos pela primeira vez no mercado chinês em 2016, e denominados em moeda local (renminbi). O prazo de vencimento desses títulos é de 5 anos, com taxa de juros fixa de 3,07% ao ano. A totalidade dos recursos oriundos da sua emissão foi alocada para o financiamento de 5 projetos(23), somando RMB 3 bilhões (cerca de US\$ 436 milhões). O NDB afirma que planeja emitir títulos verdes também nas moedas locais dos demais países BRICS (NDB, 2018).

O Relatório Anual de 2019, “*Investing for Innovation*”, publicado em julho de 2020, revela a significativa ampliação da carteira de projetos do NDB, com a aprovação de 22 novos



projetos, que somam US\$ 7,19 bilhões, o que eleva o total aprovado para 51 projetos, com valor total de US\$ 14,93 bilhões(24). Os desembolsos efetuados em 2019, de US\$ 915 milhões, ultrapassam a soma dos aportes feitos nos anos anteriores. Os desembolsos acumulados desde a criação do NDB somam US\$ 1,54 bilhões (NDB, 2020a).

Além dos projetos em energia renovável, definidos como prioritários no momento de fundação do banco, o portfólio abarca também setores de “transporte, desenvolvimento urbano, reabilitação e restauração ambiental complexa e infraestrutura social.” (NDB, 2020a, p. 3. Tradução própria). Há 14 projetos aprovados na área de energias limpas(25), aos quais se destinam 23,5% dos recursos do banco. Em 2019, o setor de transportes, com 13 projetos aprovados, tornou-se o primeiro destinatário de recursos do NDB, correspondendo a 29,6% do montante de recursos aprovados (NDB, 2020a).

No que diz respeito à distribuição do financiamento entre os países-membros do NDB, 24,8% dos recursos aprovados em 2019 destinavam-se a projetos na Índia, 23,9%, na África do Sul, 20,5% na China, 18,3% no Rússia e 12,5% no Brasil(26). No acumulado, 28,2% dos recursos aprovados são destinados a projetos na China, 27,3% na Índia, 18,2% na Rússia, 16% na África do Sul e 10,2% para o Brasil (NDB, 2020a). Embora não haja informações a respeito do processo decisório em

torno da escolha dos projetos contemplados com financiamento do Banco do BRICS, a alocação dos recursos revela que sua distribuição ocorre de forma razoavelmente equitativa entre os países, à exceção do Brasil(27).

O NDB conta atualmente com a seguinte carteira de projetos aprovados em energia limpa e renovável (2020):**Tabela 1 (nos anexos)**

Cabe destacar também que o NDB tem aprovado o financiamento de projetos nos seus países-membros em moeda local, uma promessa feita no momento da sua fundação, embora estes ainda correspondam a uma parte minoritária do portfólio do banco. Na sua carteira, há projetos cujos valores estão denominados em renminbi (China) e rand (África do Sul), além de dólar, euro e franco suíço. Já no que diz respeito à promessa de maior transparência nos processos, vale destacar que um auditor independente – a Deloitte – é responsável por avaliar as condições financeiras do banco (NDB, 2020a).

Ainda que não seja possível estabelecer parâmetros comuns para a comparação entre os BMDs selecionados no que diz respeito aos compromissos e desembolsos em energias renováveis, a análise dos relatórios permite a construção de um perfil do NDB frente aos demais bancos. Dois pontos se destacam na comparação: a disponibilização das informações e a dimensão dos investimentos em “energia limpa” e a existência de recursos oriundos de

“títulos verdes” para o financiamento dos projetos aprovados pelo banco, para além dos aportes. O fato de que apenas o NDB possui a categoria de “energia limpa” revela a importância que o banco presta ao tema e seu caráter inovador nesse quesito. Ademais, o fato de o banco dedicar quase um quarto do seu portfólio ao tema confirma o nível de importância e comprometimento do NDB com o setor de “energia limpa”.

## **Conclusão**

Após retomar a literatura sobre a trajetória de formação do BRICS e dos seus propósitos, foram identificados, entre as suas principais propostas e ações, a criação de duas instituições formais: o ACR e o NDB, ambas em 2014. Trata-se de mecanismos inovadores, institucionalizados pelo grupo reformista, cujo fim é satisfazer as demandas dos países do Sul Global por financiamento na área de infraestrutura. Inicialmente, essas instituições contemplam apenas os próprios países do BRICS, embora ambas estão abertas à adesão de novos membros.

A criação do NDB, um novo BMD e objeto dessa pesquisa, ocorreu após o enfraquecimento do BASIC, uma coalizão política temática na área ambiental, formada em 2007 para atuação no âmbito das negociações multilaterais sobre mudanças climáticas, e, portanto, antes mesmo da criação do BRICS, pelos mesmos membros, com exceção da Rússia. Por

não ter conseguido se tornar coeso e propositivo o suficiente nas rodadas de negociações multilaterais subsequentes em torno da governança climática global, ainda assim o BASIC deixou legados em termos de cooperação interna e institucionalização de reuniões ministeriais regulares sobre a temática. Anos mais tarde, em 2015, as negociações multilaterais culminaram na assinatura do Acordo de Paris, por meio do qual centenas de países do mundo, incluindo os componentes do BRICS, comprometem-se com metas nacionais para redução das emissões e transição para uma economia de baixo carbono, de modo a mitigar a elevação da temperatura média global. Também foram firmados compromissos no âmbito da ONU em torno da Agenda 2030 e dos ODS, cujo enfoque sobre desenvolvimento contempla aspectos ambientais e sociais, tendo como mote a sustentabilidade. O compromisso do BRICS com os ODS e a Agenda 2030 da ONU é a questão-chave para a análise do NDB, como observado pelo Acordo Constitutivo e a Estratégia Geral do NDB para 2017-2021, os quais enfatizam a necessidade de canalização de investimentos focados na área de infraestrutura e desenvolvimento sustentáveis, com destaque para energias renováveis.

Nota-se que a coincidência temporal da criação do NDB, por um lado, e a assinatura do Acordo de Paris e o estabelecimento das ODS, por

outro, permitiu que o Banco do BRICS, no seu momento fundacional, incorporasse as preocupações com a sustentabilidade ambiental. De fato, a implementação em infraestrutura e a garantia de bens públicos, por intermédio do cumprimento dos ODS da ONU, requer investimentos volumosos, para os quais os BMDs podem desempenhar um papel-chave, sobretudo nos países emergentes e em desenvolvimento.

O NDB vem a preencher a parte destas demandas pelo financiamento de projetos orientados para o cumprimento dos ODS nos países-membros do BRICS e naqueles que venham a integrar o NDB no futuro, destacando-se pelo seu propósito inovador. Sua visão sobre desenvolvimento é compatível com o conceito de “economia verde”, concedendo ênfase a projetos sustentáveis e, neste particular, às energias renováveis. Em razão da sua atuação focada, o NDB se destaca no sistema de BMDs consolidados. A comparação entre os Relatórios Anuais mais recentes publicados NDB e por outros quatro BMDs dos quais fazem parte um ou mais países-membros do BRICS – o BID, o Banco Asiático de Desenvolvimento, o Banco Africano de Desenvolvimento e o Banco Mundial – revela que apenas o Banco do BRICS estabeleceu os investimentos em energias limpas e renováveis como área prioritária para a concessão de financiamento. Além disso, a análise do Relatório Anual de 2019 do NDB, recém-publicado, demonstra que o

volume de projetos aprovados se expandiu, abarcando 51 projetos, sendo 14 deles em energias renováveis, ainda que os desembolsos permaneçam em patamares bastante inferiores ao montante aprovado.

Nessa perspectiva, o NDB simboliza efetivamente uma importante mudança no perfil das instituições financeiras internacionais, à medida que foi delineado e composto por países do Sul Global, e busca contribuir para as transformações estruturais consideradas necessárias pelos seus membros, a fim de garantir seu desenvolvimento econômico e de outras economias emergentes, de modo inclusivo e sustentável (GRIFTH-JONES, 2015). Além disso, ao conferir ao NDB uma estrutura de governança equitativa, a despeito das diferenças entre seus membros, e se dispor a buscar outras inovações de financiamento, o BRICS permite aos países que integram o banco estabelecer agendas próprias e mecanismos autônomos de avaliação de seus projetos de infraestrutura, no sentido de promoção do desenvolvimento econômico e social sob a ótica da sustentabilidade, em consonância com o ODS. Nesse sentido, é possível afirmar que a inserção inovadora do tema infraestrutura sustentável na agenda do NDB marca um ponto de inflexão da atuação do BRICS como um arranjo político global.

O impacto do NDB no futuro depende, porém, do desempenho econômico e das escolhas políticas dos

países-membros do BRICS. Nesse sentido, os ritmos de crescimento econômico diferenciados registrados na última década – com desaceleração do crescimento chinês e indiano e resultados econômicos pífios no Brasil, Rússia e África do Sul – e as mudanças nas orientações políticas nos países do grupo – com quedas presidenciais na África do Sul e no Brasil, eleição de governos conservadores no Brasil e na Índia e a nova forma de governar impressa por Xi Jinping, na China – impactam tanto a prioridade dada ao desenvolvimento sustentável na agenda doméstica dos cinco países como a própria definição das suas agendas de política externa para o BRICS. Além disso, a crise multifacetada ocasionada pela pandemia do Covid-19 – sanitária, econômica e social – tem o potencial para impactar a atuação do BRICS e do NDB. Abre-se, assim, uma agenda de pesquisa importante a respeito do BRICS e do NDB, a ser explorada nos próximos anos.

### **Post scriptum**

Enquanto este artigo foi finalizado, uma crise sem precedentes na história recente abala o planeta: a pandemia Covid-19. A pandemia eclodiu em dezembro de 2019 na cidade de Wuhan, na China, espalhando-se ao redor do planeta durante o primeiro semestre de 2020. Ao final de julho de 2020, os países-membros do BRICS, à exceção da China, registravam os maiores números de infectados por Covid-19 no mundo,

ordem: Estados Unidos, Brasil, Índia, Rússia e África do Sul). No tocante à letalidade da doença, Brasil (2º) e Índia (6º) constavam na lista dos países com maior registro de óbitos (JOHNS HOPKINS UNIVERSITY, 2020).

Como resposta contracíclica ao choque econômico causado pela pandemia, o BRICS, por meio do NDB, mobilizou recursos para assistência aos países-membros do grupo. O Conselho de Governadores do Banco aprovou a disponibilização de recursos emergenciais que totalizam US\$ 5 bilhões no curto prazo, com a previsão de disponibilização de US\$ 10 bilhões adicionais para a recuperação econômica dos países (NDB, 2020b). Até o momento, China, Índia, África do Sul e Brasil tiveram projetos de assistência emergencial aprovados. Embora os projetos individuais tenham particularidades, destaca-se que, em comum, os desembolsos se destinam ao financiamento dos sistemas de saúde nacionais e ao apoio às redes de seguridade social ou apoio a grupos sociais vulneráveis. Cada país deve receber US\$ 1 bilhão em assistência do NDB, sendo que o aporte destinado à China será feito em moeda local (renminbi) (NDB, 2020c). O volume total de recursos aprovados – US\$ 15 bilhões – não é trivial, equivalendo à somatória de *todos* os projetos aprovados pelo NDB desde a sua criação até 2019.

Do ponto de vista do interesse acadêmico, abre-se, com a pandemia da Covid-19, um choque exógeno que pode levar a realinhamentos no

sistema internacional, sobretudo com relação ao protagonismo da China na ordem internacional, e, conseqüentemente no BRICS, com desdobramentos importantes sobre as prioridades e os desembolsos do NDB. Os aportes aprovados para combate às conseqüências da pandemia do Covid-19 deslocam, em caráter emergencial, a preocupação do banco das questões ligadas à infraestrutura física e às energias renováveis. Deve-se destacar, porém, que os desequilíbrios ambientais têm sido apontados como a causa da disseminação do vírus entre os seres humanos, de modo que a agenda ambiental e, em particular, de combate à mudança climática, se estabelece como central para evitar pandemias futuras.

Tabela 1

Nome do projeto	Montante	Montuário	Setor alvo
Projeto de Baterias para Armazenamento (África do Sul)	Até ZAR 6 bilhões (aprox. US\$ 400 milhões)	Eskom	Energia limpa
Esquema de Financiamento de Energias Renováveis Canara (Índia)	US\$ 250 milhões	Canara Bank	Energia renovável
Projeto de Distribuição de Energia Solar Lingang (China)	RMB 525 milhões (US\$ 81 milhões)	China	Energia renovável
Financiamento de Projetos de Energias Renováveis e Linhas de Transmissão Associadas (Brasil)	US\$ 300 milhões	BNDES	Energia renovável
Project Finance para Eskom (África do Sul)	US\$ 180 milhões	Eskom Holdings SOC, Ltd	Energia limpa
Dois empréstimos para EDB e IIB para Nord-Hydro (Rússia)	US\$ 100 milhões	Eurasian Development Bank and International Investment Bank	Energia limpa
Projeto de Energia Eólica Offshore na Baía de Putian Pinghai (China)	RMB 2 bilhões (US\$ 298 milhões)	China	Energia renovável
Projeto de Redução de Emissão de Gases Causadores do Efeito Estufa e Desenvolvimento do Setor de Energia (África do Sul)	US\$ 300 milhões	The Development Bank of Southern Africa ("DBSA")	Energia limpa
Projeto de Desenvolvimento do Sistema de Transmissão de Gás Natural em Jiangxi (China)	US\$ 400 milhões	República Popular da China	Energia renovável (sic)
Projeto de Energia Eólica Offshore Guangdong Yudean Yangjiang Shapa (China)	RMB 2 bilhões	República Popular da China	Energia renovável
Projeto de Desenvolvimento do Setor de Energias Renováveis (África do Sul)	ZAR 1,15 bilhões	Industrial Development Corporation of South Africa Limited (IDC)	Energia limpa
Projeto de Desenvolvimento do Setor de Energias Renováveis (Rússia)	US\$ 300 milhões	Eurasian Development Bank (EDB)	Energia (sic)
Projeto de Desenvolvimento do Setor de Energias Renováveis para a REC (Índia)	US\$ 300 milhões	REC Limited	Energia limpa e desenvolvimento sustentável

Fonte: Extraído de NDB (2020c). Tradução própria.

## Notas

1. A natureza e o comportamento do BRICS é objeto de extenso debate na literatura. De modo geral, há consenso em torno da característica reivindicatória do BRICS, mas abundam discordâncias sobre o caráter dela, se oposta ou compatível com a ordem internacional vigente. Uma taxonomia das interpretações sobre o BRICS foi realizada por Silva; Gomes, 2019.
2. Até a presente data, foram organizados as seguintes Cúpulas: Ecatimburgo (2009), Brasília (2010), Sanya (2011), Nova Délhi (2012), Durban (2013), Fortaleza (2014), Ufá (2015), Goa (2016), Xiamen (2017), Joanesburgo (2018) e Brasília (2019).
3. Embora a África do Sul não ocupe mais o posto de maior economia da África – posição ocupada atualmente pela Nigéria -, o país tem registrado, sobretudo no período pós-apartheid, uma posição de liderança diplomática entre os vizinhos.
4. Helmke e Levitsky (2004, p. 727) definem instituições informais como “socially shared rules, usually unwritten, that are created, communicated, and enforced outside of officially sanctioned channels.”
5. Nessa fase, foram criados o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco de Desenvolvimento Asiático, o Banco de Desenvolvimento da América Latina, que nasceu como Corporación Andina de Fomento (CAF), e o Banco Islâmico de Desenvolvimento.
6. Este foi o caso da criação do Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento, fundado em 1991. Seu objetivo era ajudar a desenvolver infraestrutura nas economias europeias (Wang, 2017), para ampliar sua integração econômica entre economias mais e menos desenvolvidas da Europa. Diretamente influenciado por diretrizes neoliberais, as operações Banco, em alguma medida, deslegitimavam as perspectivas estruturalistas de desenvolvimento.
7. O BIRD é uma das instituições que compõem o Grupo Banco Mundial.
8. O G-24 foi formalmente criado em 1972 pelo Grupo dos 77 (G-77), e tinha como foco questões monetárias e de desenvolvimento. Seu objetivo é manter sob revisão a situação monetária internacional e avaliar eventos nesse campo, bem como quaisquer decisões que possam ser tomadas por um único país ou grupo de países no âmbito do FMI.

9. Em 2014 também foi criado o ACR. Ele foi subscrito para prover liquidez oficial temporária em momentos de necessidade de ajustes no balanço de pagamentos para garantir estabilidade financeira das economias do grupo. Sua meta é reforçar a confiança de agentes econômicos mundiais sobre a capacidade do NDB de conter o risco de contágio de eventuais choques externos. Nesse particular, o Acordo que funda do ACR condiciona o acesso aos seus recursos à existência de um acordo em curso com o FMI.
10. Seu mandato à frente do banco se encerrou em julho de 2020, quando foi substituído pelo brasileiro Marcos Troyjo, que, até então, ocupava o cargo de secretário especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais no Ministério da Economia (AGÊNCIA BRASIL, 2020).
11. Composto pelos Ministros das Finanças (ou similar) dos países-membros do BRICS.
12. Composto por Diretores indicados por cada país-membros, para um mandato de dois anos (passível de renovação).
13. Integrada pelo Presidente do NDB e seus quatro Vice-Presidentes.
14. *The General Strategy* aponta que o plano é ter um staff de 150 pessoas em 2017, 220 em 2018, 300 em 2019, 350 em 2020 e 400 em 2021 (NDB, 2017c, p. 28).
15. Tipo de título de renda fixa destinado a para financiar projetos de energia renovável.
16. Destacam-se entre as fontes de energia renovável aquelas com viabilidade econômica (hidráulica e eólica), além da energia solar – a última ainda conta com subvenções estatais para se tornar viável.
17. No documento original: *“Clean energy: NDB supports the shift to a more sustainable energy path through: i) structural transformation of the energy sector, in particular by promoting emerging renewable technologies; ii) energy efficiency, including the upgrade of existing power plants, overhaul of electricity grids and energy-efficient building techniques; and iii) reduction of air, water and soil pollution in the energy sector. Specific projects could include: offshore wind energy, distributed solar energy generation, hydro-power plants and smart urban energy systems. NDB emphasizes in its operations the adoption of innovative new technologies, such as energy storage systems, adaptable smart electricity grids and solid-waste-based energy generation.”* (NDB, 2017c, p.20).
18. Sigla em inglês de *United Nations Framework Convention on Climate Change*.



19. Segundo o Ministério do Meio Ambiente do Brasil: “O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, afirma que as Partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras com base na equidade e em conformidade com suas respectivas capacidades. Em decorrência disso, os países desenvolvidos que participam da Convenção devem tomar a iniciativa no combate à mudança do clima e seus efeitos, devendo considerar as necessidades específicas dos países em desenvolvimento, em especial os particularmente vulneráveis aos efeitos negativos da mudança do clima.” (BRASIL, 201-).
20. A maior parte das informações sobre compromissos e desembolsos contida no relatório não está disponível em dólares estadunidenses, o que dificulta a comparação com as operações de outros bancos multilaterais de desenvolvimento.
21. Ponto 70, Declaração da VIII cúpula dos BRICS, Goa (2016).
22. Os projetos de energias renováveis abarcam 1.500 MW de capacidade instalada. A título de comparação, isso corresponde a 10% da capacidade instalada para geração de energia eólica no Brasil atualmente, que é de 15 GW (CANAL ENERGIA, 2019).
23. O relatório não discrimina quais projetos foram contemplados.
24. Um projeto na área de transportes na Rússia foi cancelado.
25. Há um aparente erro na disponibilização de informações sobre os projetos pelo NDB. Embora o Relatório Anual informe que há 14 projetos na área de energias limpas, o site do banco lista apenas 13 projetos neste setor. O projeto de construção de estradas no Distrito de Madhya Pradesh, na Índia, está listado no site como o 14º projeto setor de energias renováveis, mas ele diz respeito, na verdade, ao setor de transportes.
26. A participação brasileira no portfólio do NDB foi reduzida de 19% em 2016 para 9% em 2017 e 8% em 2018, com ligeiro aumento para 10,2% em 2019. É interessante notar que a natureza da demanda brasileira também se modificou. Pela primeira vez, o banco aprovou recursos para um fundo de investimentos *equity*, o Fundo de Investimentos Pátria para Infraestrutura. (NDB, 2020a).
27. Os motivos por trás da posição de *outlier* do Brasil estão além dos limites deste artigo. Por hipótese, é possível afirmar que a retração dos investimentos em infraestrutura no Brasil registrada nos últimos anos se reflete na demanda proporcionalmente menor por financiamento junto ao NDB.

## Referências

ABDENUR, A. 2014. “China and the BRICS Development Bank: Legitimacy and Multilateralism in South–South Cooperation”. *IDS Bulletin*, v. 45, n. 4, 2014, pp. 85-101.

ALMEIDA, L. 2012. “Economia verde: a reiteração de ideias à espera de ações”. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 26, n. 74, pp.93-103.

AFRICAN DEVELOPMENT BANK. 2018. *Work Programme and Budget Documents 2018-2020*. Disponível em: <<https://www.afdb.org/en/documents/document/2018-2020-work-programme-and-budget-documents-103540>>. Acesso em: 20 jan. de 2020.

AFRICAN DEVELOPMENT BANK. 2019. *Work Programme and Budget Documents 2019-2021*. Disponível em: <<https://www.afdb.org/en/documents/2019-2021-work-programme-and-budget-document>>. Acesso em: 26 abr. 2020.

AGÊNCIA BRASIL. *Marcos Troyjo é eleito presidente do Banco do Brics*. 27 maio 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-05/marcos-troyjo-e-eleito-presidente-do-banco-do-brics>>. Acesso em: 28 jul. 2020.

BATISTA JÚNIOR, P. N. 2016. “Brics – Novo Banco de Desenvolvimento”. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 30, n. 88, pp. 174-184.

ASIAN DEVELOPMENT BANK. 2019. *2018 Annual Portfolio Performance Report*. Disponível em: <<https://www.adb.org/documents/2018-annual-portfolio-performance-report>> Acesso em: 20 jan. 2020.

BANCO MUNDIAL. 2019. *Informe Anual 2018*. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/584141538160814046/pdf/130320-PORTUGUESE-The-World-Bank-Annual-Report-2018.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BHATTACHARYA, A.; ROMANI, M. 2013. *Meeting the Infrastructure Challenge: the Case for the New Development Bank*. Presentation at the G24 Technical Committee Meeting, Washington, DC, March 21st.

BID. 2019. *Relatório Anual de 2018*. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/pt/relatorio-anual-do-banco-interamericano-de-desenvolvimento-2018-resenha-do-ano>> Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. 201-. *Compromissos Estabelecidos na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC)*. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/component/k2/item/15142-contribui%C3%A7%C3%B5es-para-o-documento-base.html>>, Acesso em: 28 jul. 2020.

- BRESSER-PEREIRA, L. C.; BECHELAINE, C. 2019. Bancos multilaterais de desenvolvimento, novo desenvolvimentismo e financiamento em moeda local. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 39, n. 4 (157), pp. 755-767.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; GALA, P. 2018. Foreign savings, insufficiency of demand, and low growth. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 30, n. 3, pp. 315-334.
- BRIC. 2009. *Comunicado Conjunto dos Líderes dos Países BRIC*, Ecaterimburgo, Rússia, 16 de junho de 2009. Disponível em: <[http://funag.gov.br/biblioteca/download/1035-Debatendo\\_o\\_BRICS.pdf](http://funag.gov.br/biblioteca/download/1035-Debatendo_o_BRICS.pdf)>. Acesso em: 22 abr. 2020.
- BRICS. 2014. *Acordo constitutivo do Novo Banco de Desenvolvimento – BRICS*. Disponível em: <<https://goo.gl/q5jUw>>. Acesso em: 10 abr. 2020.
- BRICS. 2016. *VIII Cúpula dos BRICS: Declaração de Goa*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14931-viii-cupula-do-brics-go-a-india-15-e-16-de-outubro-de-2016-declaracao-e-plano-de-acao-de-go-a>>. Acesso em: 20 jan. 2020.
- CHIN, G. T. 2014. “The BRICS-led Development Bank: Purpose and Politics beyond the G20”. *Global Policy*, v. 5, n. 3, pp. 366-373.
- BRICS. 2019a. *Declaração da 11ª Cúpula do BRICS*. Disponível em: <<http://brics2019.itamaraty.gov.br/2-uncategorised/108-declaracao-da-11-cupula-do-brics>>. Acesso em: 28 jul. 2020.
- BRICS. 2019b. *Termo de Referência. Plataforma de Cooperação em Pesquisa Energética do BRICS*. Disponível em: <[http://brics2019.itamaraty.gov.br/images/documentos/ToR\\_ERCP\\_11\\_November\\_2019\\_final\\_version\\_PT.pdf](http://brics2019.itamaraty.gov.br/images/documentos/ToR_ERCP_11_November_2019_final_version_PT.pdf)>. Acesso em: 27 jul. 2020.
- BROCCOLINI, C.; LOTTI, G.; MAFFIOLI, A.; PRESBITERO, A. F., STUCCHI, R. 2019. “Mobilization Effects of Multilateral Development Banks”. *IMF Working Paper*, n. 19/28, 62p.
- BRÜTSCH, C.; PAPA, M. 2013. “Deconstructing the BRICS: Bargaining Coalition, Imagined Community, or Geopolitical Fad?”. *The Chinese Journal of International Politics*, v. 6, pp.299-327.
- CANAL ENERGIA. 2019. *Energia eólica atinge 15 GW em capacidade instalada no Brasil*. Disponível em <<https://www.canalenergia.com.br/noticias/53096013/energia-eolica-atinge-15-gw-em-capacidade-instalada-no-brasil>>. Acesso em: 26 abr. 2020.
- COOPER, A. 2017. “The BRICS’ New Development Bank: shifting from material leverage to innovative capacity”. *Global Policy*, v. 8, n. 3, Sept., pp. 275-284.

- COOPER, A.; FAROOQ, A. 2015. "Testando a Cultura de Clube dos BRICS: A Evolução de um Novo Banco de Desenvolvimento". *Contexto Internacional*, v.37, n. 1, pp.13-46.
- CULPEPER, R.; GRIFFTH-JONES, S.; TITELMAN, D. 2015. "Bancos multilaterales de desarrollo"; In: OCAMPO, José Antonio (Org.) *Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. 1ª ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, pp. 251-284.
- DOWNIE, C. 2015. "Global energy governance: do the BRICs have the energy to drive reform?". *International Affairs*, v. 91, n. 4, p.799–812.
- EICHENGREEN, B. 2014. "Banking of the BRICS". *Project Syndicate*, Aug 13<sup>th</sup>.
- FEARNSIDE, P. 2007. *Why Hydropower is Not Clean Energy*. Disponível em: <[http://scitizen.com/future-energies/why-hydropower-is-not-clean-energy\\_a-14-298.html](http://scitizen.com/future-energies/why-hydropower-is-not-clean-energy_a-14-298.html)>. Acesso em 02 abr. 2020.
- FLEMES, D. 2010. "O Brasil na iniciativa BRIC: *soft balancing* numa ordem global em mudança?" *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 53, n. 01, pp.141-156.
- GRIFFTH-JONES, S. 2014. A BRICS Development Bank: a dream come true? *UNCTAD Discussion Paper*, n. 215, March 2014, p. 1-18.
- FRANCHINI, M.; VIOLA, E. 2019. "Myths and images in global climate governance, conceptualization and the case of Brazil (1989-2019)". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 62, n. 2, pp. 1-21.
- GONÇALVES, F.; VERAS, F.; TORRES, G.; GOMES, G.; GOMES, M.; ESTEVES, P. 2018. "New Development Bank". BRICS Policy Center, 4p. Disponível em: <<http://www.bricspolicycenter.org/wp-content/uploads/2017/12/Novo-Banco-de-Desenvolvimento-NBD.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2020.
- GRIFFTH-JONES, S. 2015. "Financing Global Development: The BRICS New Development Bank". *German Development Institute Briefing Paper*, n. 13, pp. 1-4.
- GRIFFITH-JONES, S.; LEISTNER, S. 2018. "Mobilizing capital for sustainable infrastructure: the cases of AIIB and the NDB". *German Development Institute Discussion Paper*, n. 18, pp. 1-46.
- HELDT, E. C.; MAHRENBACH, L. C. 2019. "Rising Powers in Global Economic Governance: Mapping the Flexibility-Empowerment Nexus". *Global Policy*, v. 10, n. 1, pp. 19-28.
- HELMKE, G; LEVITSKY; S. 2004. "Informal Institutions and Comparative Politics: a research agenda". *Perspective on Politics*, v.4, .2, pp. 725-740.

- HURRELL, A. 2013. "Narratives of Emergence: rising powers and the end of the Third World?" *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 33, n. 2 (131), pp. 203-221.
- JOHNS HOPKINS UNIVERSITY. 2020. Coronavirus Resource Center. *Covid-19 Dashboard*. Disponível em: <<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>>. Acesso em: 28 jul. 2020.
- JETSCHKE, A.; ABB, P. 2019. The devil in the detail: the positions of the BRICS countries towards UN Security Council Reform and the Responsibility to Protect. In: STEPHE, M.; ZÜRN, M. (Orgs.). *Contested World Orders: Rising Powers, Non-governmental Organizations and the Politics of Authority Beyond the Nation State*, Oxford: Oxford University Press, p. 167-201.
- KAHLER, M. 2016. "The Global Economic Multilaterals: will eighty years be enough?". *Global Governance*, n. 22, pp. 1-9.
- KAHLER, M. 2013. "Rising powers and global governance: negotiating change in a resilient status quo". *International Affairs*, v. 89, n. 3, pp. 711-729.
- KAUL, I. 2017. "Providing Public Goods: what role for the multilateral development banks?". Disponível em: <<https://www.odi.org/publications/10784-providing-global-public-goods-what-role-multilateral-development-banks>>. Acesso em: 10 jun. 2020.
- MOHIELDIN, M.; SUBRAMANIAN, N.; VERBEEK, J. 2018. "Multilateral Development Banks must mobilize private finance to achieve SDGs". In: DESAI, Raj M., KATO, Hiroshi, KHARAS, H.; McARTHURS, J. W. (Orgs). *From Summits to Solutions*. New York, Brookings Institution Press, July 24, pp. 253-270.
- MONTENEGRO, R.; PAIVA, I.; FEITOSA, L. 2020. "O lugar das fontes renováveis no relacionamento do Brasil com os "RICS" na área de energia: uma análise da agenda bilateral e das declarações de cúpula (1990-2018)". *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v.11, n.53, pp.139-160.
- MURPHY, C. 2015. *Developmental revolution or Bretton Woods revisited? The prospects of the BRICS New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank*. Overseas Development Institute, London, 35p.
- NARLIKAR, A. 2013. "Negotiating the rise of New Powers". *International Affairs*, v. 89, n. 3, pp. 561-576.
- NDB. 2016a. *President's desk. NDB president: 60% of funding will be for renewables*. Disponível em: <[https://www.ndb.int/president\\_desk/ndb-president-60-funding-will-renewables/](https://www.ndb.int/president_desk/ndb-president-60-funding-will-renewables/)>. Acesso em: 10 abr. 2020.

- NDB. 2016b. *New Development Bank Environment and Social Framework*. Disponível em: <<https://www.ndb.int/wp-content/themes/ndb/pdf/ndb-environment-social-framework-20160330.pdf>> Acesso em: 10 abr. 2020.
- NDB. 2017a. *Terms, conditions and procedures for the admission of new members to the New Development Bank*. Disponível em: <<https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/06/Terms-Conditions-and-Procedures1.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2020.
- NDB. 2017b. *Annual Report 2017: developing solutions for a sustainable future*. Disponível em: <[https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2018/07/NDB\\_AR2017.pdf](https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2018/07/NDB_AR2017.pdf)>. Acesso em: 28 mar. 2020.
- NDB. 2017c. *NDB's General Strategy: 2017-2021*. Disponível em: <<https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/07/NDB-Strategy-Final.pdf>>. Acesso em 28 mar. 2020.
- NDB. 2018. *Annual Report 2018: investing for impact*. Disponível em: <<https://www.ndb.int/ndb-annual-report-2018/>>. Acesso em: 20 de jan. 2020.
- NDB. 2020a. *Annual Report 2019: investing for innovation*. Disponível em: <[https://www.ndb.int/wp-content/NDB%20Annual%20Report/AR2019\\_UI/downloads/NDB\\_2019\\_ARA\\_1.pdf](https://www.ndb.int/wp-content/NDB%20Annual%20Report/AR2019_UI/downloads/NDB_2019_ARA_1.pdf)>. Acesso em: 29 jul. 2020.
- NDB. 2020b. *New Development Bank Board of Governors statement on response to covid-19 outbreak*. Disponível em: <<https://www.ndb.int/new-development-bank-board-of-governors-statement-on-response-to-covid-19-outbreak/>>. Acesso em: 29 jul. 2020.
- NDB. 2020c. *Approved Projects*. Disponível em: <<https://www.ndb.int/projects/list-of-all-projects/approved-projects/>>. Acesso em: 19 abr. 2020.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). 2015. *Conheça os novos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>>. Acesso em: 29 jul. 2020.
- PEREIRA, R.A. A.; MILAN, M. 2018. “O Financiamento do Desenvolvimento e o Novo Bando do BRICS: Uma Alternativa ao Banco Mundial?”. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 51, IPEA, p. 13-36.

O'NEILL, J. 2001. “Building Better Global Economic BRICs”. *Global Economics Paper 66*, Goldman Sachs.

- PNUMA. 2011. Sobre a economia verde. Disponível em <<https://www.unenvironment.org/pt-br/explore-topics/green-economy/about-economia-verde>>. Acesso em: 25 abr. 2020.
- RAMOS, L. C. S., GARCIA, A. E. S., PAUTASSO, D.; RODRIGUES, F. C. R. 2018. "Adensamento institucional e outreach: um breve balanço do BRICS". *Carta Internacional*, v. 13, n. 3.
- SEN, S. 2016. "The BRICS Initiatives Towards a New Financial Architecture: An Assessment with Some Proposals". *RIS Discussion Papers*, n. 205, pp. 1-16.
- SHELEPOV, A. 2017. "New and Traditional Multilateral Development Banks: Current and Potential Cooperation". *International Organisations Research Journal*, v. 12, n. 1, pp. 127-147.
- SILVA, R; GOMES, E. 2019. "BRICS as a transregional advocacy coalition". *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v. 8, n.15, p. 25-44.
- STEPHEN, M. D. 2012. Rising regional powers and international institutions: the foreign policy orientations of India, Brazil and South Africa, *Global Society*, v. 26, n. 3, pp. 289–309.
- STUENKEL, O. 2017. *BRICS e o futuro da ordem global*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SUCHODOLSKI, S.; DEMEULEMEESTER, J. 2018. The BRICS Coming of Age and the New Development Bank. *Global Policy*, v. 9, n. 4, pp. 578-585.
- TYLER, M.; THOMAS, M. 2014. BRICS and mortar(s): Breaking or building the global system? In: Lo, V. I.; HISCOCK, M. (Orgs). *The Rise of BRICS in the Global Political Economy: changing paradigms?* London, Edward Elgar Publishing, pp. 253–267.
- WANG, H. 2017. "New Multilateral Development Banks Opportunities and Challenges for Global Governance". *Discussion Paper Series on Global and Regional Governance*. Council on Foreign Relations.

## **Resumo**

O artigo tem como objetivo analisar as inovações do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) do BRICS no que diz respeito à ênfase no financiamento de projetos de energias renováveis. Como um novo banco multilateral de desenvolvimento (BMD), o NDB inova ao ter foco no financiamento de projetos de infraestrutura sustentável, que perfazem parte significativa do seu orçamento e têm como objetivo promover o desenvolvimento econômico-social de países em desenvolvimento, além dos próprios membros do BRICS. Para testar a hipótese, são analisadas as inovações trazidas pela NDB à luz da comparação com BMD estabelecidos. Por meio de uma pesquisa comparativo-explicativa e documental, e considerando a importância do desenvolvimento sustentável nos projetos de infraestrutura do NDB, ao analisar as inovações trazidas pelo banco, este artigo busca verificar como a inserção inovadora das energias renováveis na agenda do NDB marca um ponto de inflexão da atuação do BRICS como um arranjo político reformista.

**Palavras-chave:** BRICS; Novo Banco de Desenvolvimento; bancos multilaterais de desenvolvimento; desenvolvimento sustentável; energias renováveis.

## **Abstract**

The article aims to analyze the innovations of the BRICS New Development Bank (NDB) regarding the emphasis on financing renewable energy projects. As a new multilateral development bank (MDB), NDB innovates by focusing on financing sustainable infrastructure projects, which make up a significant part of its budget and aims to promote the economic and social development of developing countries, in addition to their own BRICS members. To test the hypothesis, the innovations brought by NDB are analyzed in the light of the comparison with established multilateral development banks. Through a comparative-explanatory and documentary research and considering the importance of sustainable development of NDB infrastructure projects, when analyzing the innovations brought by the bank, this article seeks to verify how the innovative insertion of this topic in the NDB agenda is a turning point in the performance of the BRICS as a reformist political arrangement.

**Keywords:** BRICS; New Development Bank; multilateral development banks; sustainable development; renewable energy.