

Adriana Capuano de Oliveira - Amâncio Jorge de Oliveira - Anatoly S. Kapko - André Scantimburgo - Célia Tolentino - Durval de Noronha Goyos - Eiiti Sato - Elson Menegazzo - Fernando Fiamengui - Janina Onuki - Jefferson Aparecido Dias - José Blanes Sala - Luís Antônio Francisco de Sousa - Luís Antonio Paulino - Marcelo Fernandes de Oliveira - Marcos Cordeiro Pires - Marina Gusmão de Mendonça - Mirian C. Lourenção Simonetti - Odair da Cruz Paiva - Rita de Cássia Biason - Rosângela de Lima Vieira - Shiguenoli Miyamoto - Thiago Lima - Tullo Vigevani - Yogesh Tyagi

Novos atores e Relações Internacionais

Lídia M. Vianna Possas
José Blanes Sala
(Org.)



**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora



LÍDIA M. VIANNA POSSAS
JOSÉ BLANES SALA
(ORG.)

NOVOS ATORES E
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

CULTURA
ACADÊMICA 
Editora

MARÍLIA
2010



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS

Diretora:
Profª. Dra. Mariângela Spotti Lopes Fujita
Vice-Diretor
Dr. Heraldo Lorena Guida

Copyright© 2010 Conselho Editorial

CONSELHO EDITORIAL

Mariângela Spotti Lopes Fujita (Presidente)
Adrián Oscar Dongo Montoya
Arlenice Almeida da Silva
Célia Maria Giacheti
Cláudia Regina Mosca Giroto
José Blanes Sala
Marcelo Fernandes de Oliveira
Maria Rosângela de Oliveira
Mariângela Braga Norte
Neusa Maria Dal Ri
Rosane Michelli de Castro

COLABORADORES

Luís Antônio Paulino
Marcelo Fernandes de Oliveira
Rosângela de Lima Vieira
Luís Antônio Francisco de Sousa
Rodrigo Alves Correia

Ficha catalográfica

Serviço de Biblioteca e Documentação – Unesp - *campus* de Marília

N945 Novos atores e relações internacionais / Lúcia M. Vianna
Possas, José Blanes Sala (orgs.) ; [colaboradores: Luís
Antônio Paulino ... et al.]. – São Paulo : Cultura
Acadêmica ; Marília : Oficina Universitária, 2010.
441 p.
Inclui bibliografia
ISBN 978-85-7983-065-5
DOI: <https://doi.org/10.36311/2010.978-85-7983-065-5>
1. Relações internacionais. 2. Brasil – Relações
exteriores. 3. BRICs – Relações econômicas exteriores.
4. Migração. I. Possas, Lúcia Maria Vianna. II. Blanes Sala,
José. III. Paulino, Luís Antônio.

CDD 327

S U M Á R I O

Apresentação <i>Lídia M. Vianna Possas</i>	i
PARTE I	
DANÇANDO COM OS GIGANTES: O BRASIL E O BRICS	
Apresentação <i>Luís Antonio Paulino</i>	3
A ordem política mundial e os novos protagonistas nas relações internacionais <i>Durval de Noronha Goyos</i>	9
A cooperação Brasil – Rússia no século XXI: balanço e perspectivas <i>Anatoly S. Kapko</i>	19
Os BRICS e a economia mundial <i>Luís Antonio Paulino</i>	29
A inserção de Brasil e China no processo de globalização - 1980-2002 <i>Marcos Cordeiro Pires</i>	41
Dilemas e perspectivas da África do Sul contemporânea <i>Marina Gusmão de Mendonça</i>	87
O Desafio da Globalização: A Perspectiva Indiana <i>Yogesh Tyagi</i>	113

PARTE II

FLUXOS MIGRATÓRIOS E INDIVIDUALIDADES: NOVOS ATORES

E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Apresentação

José Blanes Sala 133

As migrações internacionais e as políticas dos estados: uma questão de segurança (desde quando?)

Adriana Capuano de Oliveira 137

Distantes mas influentes? Participação e representatividade política dos migrantes internacionais e seus descendentes

Elson Menegazzo 153

Migrações internacionais pós segunda guerra mundial: dinâmica econômica, exclusão social e incorporação

Odair da Cruz Paiva 179

PARTE III

ATORES SUBNACIONAIS

Apresentação

Marcelo Fernandes de Oliveira 203

Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros

Tullo Vigevani 207

Cooperação técnica internacional e financiamento externo: aportes teóricos

Marcelo Fernandes de Oliveira 229

Aspectos constitucionais dos atores subnacionais nas relações internacionais

Jefferson Aparecido Dias 243

PARTE IV

OFICINAS

Apresentação

Rosângela de Lima Vieira 257

A propósito de atores: um possível papel do cinema para as RI

Célia Tolentino 261

Globalização, ambiente e agricultura <i>Mirian Claudia Lourenção Simonetti; André Scamtimburgo; Fernando Fiamengui</i>	267
A corrupção como uma nova ameaça à segurança regional <i>Rita de Cássia BIASON</i>	293
A agenda de política externa dos EUA para a América Latina: um exame a partir da política comercial <i>Thiago Lima</i>	307

PARTE V

FÓRUM: AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS COMO ÁREA

DE CONHECIMENTO

Apresentação <i>Luís Antônio Francisco de Sousa</i>	331
Relações Internacionais como área do conhecimento e sua consolidação nas instituições de ensino e pesquisa <i>Eiiti Sato</i>	335
As relações internacionais como área de conhecimento <i>Shiguenoli Miyamoto</i>	383
A produção da pós-graduação em RI no Brasil: breve avaliação <i>Janina Onuki; Amâncio Jorge de Oliveira</i>	399
Referências Bibliográficas	413
Sobre os autores	441

APRESENTAÇÃO

A “Semana de Relações Internacionais” promovida anualmente pelos Conselhos dos Cursos de Relações Internacionais da Unesp de Marília e Franca é um evento de natureza acadêmico - científico que vem se consolidando desde 2003 como um espaço de debate, de troca de experiências, de pesquisas e principalmente de reflexões sobre temáticas inéditas que provocadas por conjunturas em mudança colocam para a área de relações internacionais questões e problematizações, confirmando sua relevância e projeção nacional e internacional.

Em 2007 a proposta temática debruçou-se sobre a ação dos NOVOS ATORES e as relações internacionais, tendo como sede do evento, a cidade de Marília.¹ Para tanto o espaço de reflexão concentrou-se em compreender os novos dilemas e atores sociais frente às transformações político-culturais, bem como os ajustes nas políticas econômicas neoliberais de processos históricos específicos de (re) democratização, tendo em vista as transformações observadas a partir da década de 1980. Para tanto o desafio proposto foi de analisar como se processou a construção democrática e os desdobramentos diante da presença de novos protagonistas sociais, de organizações e movimentos sociais bem com o instituições da sociedade pós industrial, no contexto de

¹ Trata-se de uma promoção do Conselho de Curso de RI da Unesp/Marília e contou para sua realização com o apoio das agências de fomento (FAPESP, CAPES, Fundunesp), da Pro Reitoria de Pós Graduação e do Programa de Pós Graduação Santiago Dantas

consolidação e institucionalização de uma cultura política democrática que obrigatoriamente abriu espaços para formas de ação, de articulação frente os aparelhos políticos burocráticos, colocando frente a frente o Estado e a sociedade civil exigindo ainda uma maior inserção no cenário global.

Reconhecemos que ao longo das últimas décadas houve significativa aproximação das relações entre os diversos países do mundo que levaram a rever hierarquizações de poder, a questionar hegemonias e rediscutir categorias de análises capazes de captar processos sutis de inserção social e política, de mobilização e organização frente à globalização evidenciando, por sua vez uma enorme diversidade.

O Estado e as sociedades civis nacionais ao intensificarem as relações possibilitaram vislumbrar novas representações que foram captadas de forma concreta e material ao mesmo tempo que permitiram condições de aproximação entre os povos mesmo diante das diferenças. Neste sentido o mundo, as distintas sociedades e culturas (re)descobriram a possibilidade de diálogos engendrando articulações políticas jamais pensadas nas relações internacionais que ao mesmo tempo se tornaram complexas diante da constatação da pluralidade, de um cenário múltiplo de posições, de ritmos desconexos de tempo e de polifonia dos sujeitos.

Novas questões e temas afloram obrigando as agendas políticas a discutir o meio ambiente, o (des)respeito aos direitos humanos, os fluxos migratórios, o terrorismo, o narcotráfico, o crime organizado internacional e as questões de gênero diante dos movimentos feministas cada vez mais adensados no cenário político. A partir do cotidiano os “cidadãos comuns” e as práticas locais ganharam visibilidade confrontando-se de forma simultânea com procedimentos globais.

Nas palavras de Alain Touraine (2007)

Uma nova cultura se coloca marcada pela priorização não mais da conquista do mundo – típica da época da dominação masculina – exigindo alquimias múltiplas, que superem as assimetrias e formas de dominação que caracterizaram a modernização européia.

Os Estados e seus respectivos governos bem como organismos supranacionais, diante do descrédito que hoje pesa sobre a política e sobre as formas tradicionais de ação e de utopias buscam um novo espaço de atuação no mundo.

Vivenciando, portanto um processo de mudança, *os novos atores* procuram inserir-se no “jogo”, conhecendo as regras e inclusive propondo alternativas que viabilizem a sua inclusão.

É nesse sentido que surgem com importante papel nas relações internacionais contemporâneas figuras não só como as empresas transnacionais, governos de entidades subnacionais, como também de organizações não-governamentais e principalmente “grupos” de comunidades locais representando os mais variados segmentos da “sociedade civil”.

Para tanto a V Semana, através de “seminários científicos”, trouxe para o centro do debate o papel dos **Novos Atores** evidenciando as possibilidades e as múltiplas formas de inserção diante do acesso de países até então de economia periférica ao grande mercado que passaram a exigir novas “alquimias” conforme nos evidencia o tema *Dançando com os Gigantes: Brasil e o BRICs*; e ainda compreendendo a necessidade de rever os pactos políticos na consolidação de uma *Democracia na América Latina e a insurgência de práticas de populismos(s)*. Nas “mesas redondas” discutiu-se a presença de *Os Fluxos Imigratórios* e *Os Atores Subnacionais* visando ampliar e rever perspectivas de análise desses fenômenos no cenário internacional.

Paralelamente ao debate da temática proposta, um dos pontos de grande relevância desta semana foi o “Fórum de Debates” visando discutir, aprofundar e consolidar questões que se colocam na contemporaneidade, associando questões teóricas que fundamentam a área de conhecimento das relações internacionais, vislumbrando as condições de Ensino da disciplina e os objetos de Pesquisas nos Programas de Pós Graduação .

Ainda para atender à diversidade de objetos e interesses os “mini –cursos” vieram fundamentar e evidenciar as interfaces

possíveis entre os campos do conhecimento científico e a área de relações internacionais .

Deste modo, as reflexões realizadas durante o evento foram traduzidas em artigos e trabalhos que compõem as distintas partes desse livro garantindo uma maior proximidade entre as políticas, sejam econômicas e estratégicas, revendo a **unipolaridade**, categoria em que o poder da maior potência do planeta enfrenta adversidades que leva os organismos internacionais à busca de novas formulas de convívio no cenário internacional.

Diante da pluralidade cultural do mundo que se torna visível e impactante em um tempo virtual o **multilateralismo** se apresenta como forma necessária de ampliação da democracia e de diminuição das desigualdades, revendo conceitos e categorias e aprofundando o debate frente aos paradigmas que estruturam os sistemas explicativos e que norteiam o cenário internacional.

O Brasil cada vez mais (re) direciona sua política externa com posições mediadas por outros contornos e defendendo uma agenda sobre o desenvolvimento que englobe a luta contra a pobreza, o respeito ao meio ambiente, aos direitos humanos e às diferenças entre os povos do planeta.

Pensar em alternativas, rever conceitos, valores e práticas sociais são segundo o diplomata e cientista político Sergio Paulo Rouanet, uma forma de retomar a “Crise dos Universais” dos paradigmas existentes e nos possibilita reincorporar a intelectualidade brasileira na reelaboração de um projeto estratégico nacional.

Como intelectuais, professores e alunos fazem parte de uma Comunidade acadêmica respeitável na sociedade brasileira. O nosso compromisso é colaborar com o capital intelectual acumulado, as reflexões compartilhadas, as observações realizadas como frutos das pesquisas que estimulam novas práticas sociais e ampliam e reivindicam a justiça e a inclusão social revendo a nossa cultura política vislumbrando a democracia.

O resultado desse trabalho aponta para a compreensão e a revisão de construções históricas tradicionais, principalmente no

que tange aos países periféricos que diante de certos vícios analíticos conformavam situações de miséria, de rivalidades quase que congênicas e de difícil superação. As perspectivas ainda são indefinidas, principalmente se pensarmos na trajetória política republicana e contemporânea quanto à governabilidade, a representação política e principalmente a integração econômica sul americana.

Eventos acadêmicos como este – Semana de Relações Internacionais da Unesp – devem ser espaços de diversidade intelectual pelas distintas abordagens e temas de vanguarda, de encontro reflexivo profícuo que estimulem o debate sobre a produção científica existente de modo a projetar perspectivas e contribuições originais para as Relações Internacionais, não somente enquanto a definição de Ações de Política Externa, mas de criação de novos instrumentos que levem a garantir participação real de todos os indivíduos, independente de classe, sexo, etnia ou raça. Uma Utopia? Não, apenas a expressão efetiva de maior representatividade e de inserção democrática no planeta.

Lidia M. V. Possas²

² Lidia M. V. Possas é professora de Relações Internacionais, com ênfase em História do Brasil República e América Latina nos cursos de Relações Internacionais e Ciências Sociais na Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista – UNESP/Marília.

PARTE I
DANÇANDO COM OS GIGANTES:
O BRASIL E O BRICs

APRESENTAÇÃO

*Luís Antonio Paulino*¹

O pano de fundo dos artigos da Parte I deste livro é o cenário em mutação da economia mundial, no qual um conjunto de países, que antes tinham pouca ou nenhuma influência sistêmica, aumentam o seu brilho na constelação de poder global, provocando um realinhamento importante nas relações de poder e na própria economia-mundo. O aspecto mais conspícuo dessas mudanças é a emergência, entre os países em desenvolvimento, de um conjunto de novos atores, que estão alterando as tradicionais relações de equilíbrio de poder global, os chamados BRICs.

Os BRICs, acrônimo de Brasil, Rússia, Índia e China e, dentre estes, particularmente os dois últimos, epitomam, no imaginário coletivo, esse processo de mudança, mas nem de longe são os únicos atores relevantes no processo. Outros países do mundo em desenvolvimento, tais como México, África do Sul e

¹ Luís Antonio Paulino é professor da Universidade Estadual Paulista - Unesp, na Faculdade de Filosofia e Ciências – Marília, no curso de Relações Internacionais, onde leciona disciplinas nas áreas de economia e comércio internacional. É “short term consultant” do Banco Mundial e membro do Conselho Superior de Comércio Exterior – COSCEX, da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP. Professor do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas da Faculdade de Filosofia e Ciências – Unesp – Marília - lapaulino@marilia.unesp.br

Vietnã, contribuem para redesenhar os equilíbrios de poder neste início de século, ao mesmo tempo em que o antigo centro, representado pelos Estados Unidos e União Européia, tem cada vez mais dificuldade em ditar o ritmo de funcionamento do resto do mundo.

Como afirmou Javier Santiso (2008, p. A15), economista-chefe do Centro de Desenvolvimento da OCDE, em artigo recente:

Não se trata de espuma passageira, mas de uma profunda onda duradoura. Há 50 anos, as economias da OCDE concentravam 75% do PIB mundial. Agora sua parcela se aproxima de apenas 55% do PIB mundial. A maior parte do crescimento mundial destes últimos anos se situa nas economias emergentes.

Há uma década mais de 70% do comércio mundial estava nas mãos dos países ricos e agora esta proporção é apenas 60%. Pela primeira vez, em 2007, a participação dos BRICs na economia mundial igualou a dos Unidos (21% do PIB mundial) (SANTISO, 2008, p. A15).

Enquanto há 40 anos, 100% do investimento direto estrangeiro tinham origem nos países da OCDE, atualmente esse montante é de apenas 85%. Jóias do antigo império britânico como a siderúrgica Corus e as fabricantes de automóveis Jaguar e Land Rover, são agora propriedade de empresas indianas. A unidade de computadores pessoais da IBM, a Lenovo, passou para o controle estatal chinês. No Brasil, o processo de internacionalização de empresas por meio do investimento direto estrangeiro vai ganhando impulso. Dezenas de empresas brasileiras têm fábricas ou subsidiárias em outros países. A Petrobrás, uma das pioneiras, investe não apenas na América Latina, mas já adquiriu refinarias nos Estados Unidos e no Japão. Aracruz, Coteminas, Companhia Vale do Rio Doce, Embraco, Embraer, Gerdau, Marco Polo, Natura, Odebrecht, Sabó, Sadia, Suzano, Tigre, Vicunha, Vipal, Votorantin e WEG, entre outras, estabeleceram ou adquiriram unidades em diversos países do mundo: Estados Unidos, União Européia, Rússia, China e Índia.

Renomados especialistas em estudos de desenvolvimento, como o economista e historiador Angus Maddison, consultorias e bancos de investimentos de prestígio internacional, como a PriceWaterHouseCoopers (PWC) e o Goldman Sachs debruçam-se sobre esse fenômeno e tentam prever quando a China, que até meados do século XIX concentrava mais de 30% do PIB mundial, superará novamente nos Estados Unidos.

Segundo Angus Maddison (2007), em 2015 a economia chinesa terá alcançado a economia americana. Diversos estudos do Goldman Sachs (PURUSHOTHAMAN; WILSON, 2003; GOLDMAN, 2003) apontam que os chamados BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China) figurarão, por volta de 2050, entre as quatro maiores economias do mundo.

Toda tentativa de antecipar o futuro é um exercício de alto risco, dado o elevado grau de incerteza envolvido nas hipóteses assumidas. É fato, contudo, que mudanças importantes estão em curso na economia mundial e o Brasil está no olho do furacão.

Conseguiremos nos manter nessa onda e deixar definitivamente para trás as frustrações da “construção interrompida”, verdadeiro trabalho de Sísifo, a que nos condenou o pecado original da exploração colonial, ou seremos engolidos pela onda, morrendo na praia como bolhas de espuma?

É uma questão totalmente em aberto. Depende, em parte, das restrições externas que limitam a capacidade do país formular sua estratégia de desenvolvimento. Mais importante, contudo, depende da capacidade do Brasil formular políticas adequadas de desenvolvimento que sejam capazes de lidar com essas mesmas restrições e o novo quadro que se estabelece da economia global.

Nesse sentido, comparar experiências e tentar entender como os principais atores envolvidos nesse processo estão lidando com essa nova situação é uma tarefa urgente.

Não há receita pronta para o sucesso. Como o demonstram os trabalhos apresentados a seguir: o texto de Anatoly S. Kopto, Cônsul Geral da Rússia no Brasil, no qual aborda as reformas

recentes da economia Rússia; de Durval de Noronha Goyos Jr., sobre a ordem política mundial e os novos protagonistas nas relações internacionais; de Luís Antonio Paulino, sobre o novo papel dos BRICS na economia mundial; de Marina Gusmão de Mendonça, sobre os dilemas e perspectivas da África do Sul contemporânea; de Marcos Cordeiro Pires, sobre estratégias de inserção internacional de Brasil e da República Popular da China e de Yogesh Tyagi, sobre as visões da globalização a partir da perspectiva indiana, nada é óbvio quando o tema é a estratégia de desenvolvimento.

O sucesso atual de países, como a China e a Índia, se deve, em grande parte, à capacidade de combinar elementos da chamada ortodoxia econômica, como a abertura ao comércio exterior e ao investimento estrangeiro, com elementos altamente heterodoxos, derivados de uma experiência local única.

O que o êxito das experiências chinesa e indiana demonstram é que, ao contrário da tabula rasa do Consenso de Washington, é preciso identificar prioridades. Ao invés de uma longa e exigente lista de pré-requisitos institucionais, a maioria dos quais não são causas, mas conseqüências, é preciso reconhecer que há fatores que servem de esteio para o crescimento econômico; que o crescimento econômico é comandado por um conjunto inicialmente restrito de políticas e iniciativas institucionais, as quais constituem a estratégia de desenvolvimento de cada país; que os elementos chave dessa estratégia são o investimento em recursos humanos adequados, a existência da infra-estrutura pública para suportar o crescimento econômico e um consenso social mínimo em torno dessas mesmas políticas, que galvanize a energia do conjunto da sociedade e motivem os investidores domésticos. Não há desenvolvimento nacional sem uma ideologia do desenvolvimento nacional, no sentido de um conjunto de idéias que interpretem a realidade nacional a partir de seus próprios valores, e se constituam no motor de transformação dessa própria realidade.

As reformas iniciais necessárias para deslanchar as estratégias de desenvolvimento nunca são, como bem o demonstra a experiência desses países, meras cópias uma das outras. No geral,

combinam abordagens mais ou menos ortodoxas com inovações domésticas não convencionais. Se há, portanto, algo que possamos aprender da análise comparada da experiência recente das economias emergentes em rápido crescimento é que nada é óbvio.

O comércio internacional pode expandir mercados, facilitar a competição e disseminar conhecimentos, criando oportunidades de crescimento e desenvolvimento humano, mas a liberalização comercial, por si mesma, não garante o desenvolvimento humano, e sua expansão nem sempre tem um efeito positivo ou neutro nesse desenvolvimento.

Pré-condições institucionais e sociais, internas e externas, determinam, em larga medida, se e quando um país ou grupo populacional se beneficiará do comércio. A integração mais profunda na economia global pode tornar os países em desenvolvimento mais vulneráveis a choques externos. A liberalização comercial pode resultar em deterioração dos termos de troca e, em alguns casos, em crescimento empobrecedor, quando o aumento da produção para exportação não é absorvido pelos mercados internacionais, causando danos aos termos de troca e perdas na renda real.

O comércio pode também aumentar a participação econômica das pessoas, na medida em que cria empregos e facilita o acesso ao crédito e aos mercados de bens. O aprimoramento da capacidade de produção necessária para a conquista de novos mercados contribui não apenas para o crescimento econômico, como para a geração de conhecimentos e, em última instância, para a elevação do bem-estar material e e o desenvolvimento espiritual da nação. Não há, contudo, provas convincentes de que a liberalização comercial esteja sempre associada ao crescimento econômico (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2004, p. 74).

A integração na economia global é um resultado, não um pré-requisito de uma estratégia bem sucedida de crescimento. Se, por um lado, nenhum país desenvolveu-se com sucesso virando as costas ao comércio internacional e aos fluxos de capital de

longo prazo, a simples abertura para o comércio e os investimentos externos também não logrou fazê-lo (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2004, p. 74). Mais uma vez, retornando ao recente exemplo chinês e indiano, a chave do sucesso está em combinar as oportunidades oferecidas pelos mercados globais com estratégias de investimento interno.

A ORDEM POLÍTICA MUNDIAL E OS NOVOS PROTAGONISTAS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS¹

Durval de Noronha Goyos²

INTRODUÇÃO

O século XX caracterizou-se por uma profusão de conflitos militares ininterruptos que marcaram todo o globo e nos quais pereceram aproximadamente 200 milhões de pessoas. Dentre esses conflitos, contam-se duas guerras mundiais, uma de 1914 a 1918 e, a outra, de 1931, quando da invasão japonesa da Manchúria, até 1945, ocasião em que se renderam a Alemanha e o Japão. No ocidente, costuma-se datar o início da Segunda Guerra Mundial quando da invasão da Polônia por tropas nazistas.

Com muita propriedade, Eric Hobsbawm observa que as duas guerras mundiais podem ser interpretadas como uma só “guerra dos 30 anos”. (HOBBSAWN, 2007, p. 1). De fato, apresenta-se pertinente o comentário já que os Estados beligerantes

¹ Texto básico da aula magna proferida por ocasião da abertura da semana de relações internacionais, na Unesp, Marília, Estado de São Paulo, 24 de setembro de 2007.

² Advogado qualificado no Brasil, Inglaterra e Gales e Portugal. Fundador e sócio sênior de Noronha-Advogados. Árbitro do Brasil na Organização Mundial do Comércio (OMC). Professor de pós-graduação de direito do comércio internacional. Autor e colunista. Professor de pós-graduação de direito do comércio internacional Coordenador do curso de direito internacional da Escola Paulista de Direito Professor convidado da Universidade Fudan (China) e Universidade Jawaharlal Nehru (Índia) email: dng@noronhaadvogados.com.br

foram, de uma maneira geral, os mesmos, e as causas idênticas ou assemelhadas, apenas agravadas pelos termos tanto draconianos como trágicos do Tratado de Versailles.

No início do século passado, o direito internacional público foi, nas palavras do professor espanhol Pastor Ridruejo “basicamente oligocrático, isto é, concebido por um pequeno grupo de grandes poderes para servir e para legitimar seus próprios interesses.” (RIDRUEJO, 1996). Ocorre que diferentes oligocracias podiam ter, e freqüentemente tinham, interesses diversos e, às vezes, conflitantes.

Na falta de um sistema pacífico e confiável de resolução de disputas, esses conflitos resultaram no recurso às vias armadas, que trouxeram a morte, a miséria e a desesperança na maior parte do mundo. Dessa maneira, em abril de 1945, no final da referida confrontação bélica, representantes de 50 Estados, inclusive o Brasil, reuniram-se na Conferência das Nações Unidas sobre a Organização Internacional, na cidade de São Francisco, Califórnia, EUA, para deliberar sobre a Carta das Nações Unidas, que foi assinada no dia 26 de junho de 1945. Dela resultou a ONU, que passou a existir formalmente a partir de 24 de outubro de 1945, com sede em Nova Iorque, EUA.

A formatação da Carta das Nações Unidas foi inspirada principalmente pelos EUA, a principal potência ocidental vencedora do conflito mundial e, subsidiariamente, pelo Reino Unido, potência imperial em declínio, e pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (GOYOS, 2005, p. 31). Posteriormente, na década subsequente, todo um sistema de direito internacional foi criado mediante convenções diversas e organismos multilaterais vários.

Dessa maneira, foram criados o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), através os chamados Tratados de Bretton Woods, de 27 de dezembro de 1945, no início instrumentos de política monetária da chamada guerra fria que se iniciava entre os EUA e a URSS. Em 1947, firmou-se o Acordo Geral de Tarifas e Comércio, o GATT, com 23 signatários originários,

incluindo-se o Brasil e a China, com o objetivo de regulamentar o comércio internacional.

A NOVA ORDEM INTERNACIONAL

Todos esses tratados, que constituíam a chamada “nova ordem internacional”, visavam em última instância basicamente promover os interesses fundamentais, tanto aqueles políticos como os econômicos, de uma potência hegemônica, os EUA, e, marginalmente, do núcleo central de seus aliados, uns poucos países ocidentais e orientais.

Contudo, a voracidade da potência hegemônica era muitas vezes limitada pela então existência da guerra fria com a URSS, a qual recomendava em alguns casos a rapina com parcimônia e ações que, embora anódinas em resultados, representavam um exercício de relações públicas digno de nota.

Da mesma maneira, progressos foram feitos na construção do direito internacional público. Em 9 de dezembro de 1948, a Assembleia Geral da ONU aprovava a Declaração Universal dos Direitos Humanos e era assinada a Convenção para a Prevenção e Punição do Genocídio. Em agosto de 1949, foram assinadas as quatro convenções de Genebra para a Proteção das Vítimas de Guerra. Posteriormente, vários diplomas foram assinados visando a limitação da proliferação e o controle de armas nucleares, a promoção dos direitos humanos, dentre outros.

Com a queda do muro de Berlim, em 1989, e com a formalização do colapso da URSS, em 1991, através o Tratado de Alma Ata, os freios existentes para a contenção da única potência hegemônica remanescente, os EUA, deixaram de existir, já que a ordem jurídica internacional ainda não era forte o suficiente para opor um obstáculo de monta aos seus desígnios predatórios.

Mais ainda, estrategistas norte-americanos, vislumbraram a oportunidade de impor uma ordem unilateral global, um jus imperium, ao resto da humanidade, reservando-se, e a alguns aliados, a prosperidade e impondo a miséria aos alienados. O jus

imperium caracteriza-se, de um lado, pela manipulação dos organismos internacionais existentes para a obtenção dos objetivos nacionais hegemônicos, e de outro, pelo que chamei de a desconstrução do direito internacional existente, naquilo em que limitava a ação da barbárie.

A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO E O INTERESSE AMERICANO

Um caso típico de manipulação dos organismos internacionais é o da Organização Mundial do Comércio, a OMC, que substituiu o GATT e iniciou atividades em 1995. Ao incluir regras iníquas a favorecer enormemente um núcleo central de países desenvolvidos, em detrimento daqueles em desenvolvimento, o organismo promove a prosperidade seletiva de uns poucos em detrimento dos muitos.

Assim, dados de organismos como a ONU, o FMI e o próprio Banco Mundial, atestam que 80% das benesses do sistema multilateral de comércio da OMC recaem para o núcleo central de países desenvolvidos, invertendo a relação de benefício para população com os países em desenvolvimento, já que estes com 80% dos habitantes globais ficam apenas com 20% das vantagens.

Tais ganhos foram obtidos através de tratados desiguais e leoninos como aquele sobre propriedade intelectual, o chamado TRIPS, que assegura um monopólio absoluto sobre o direito imaterial da parte dos grandes conglomerados farmacêuticos, sem levar em consideração questões de ordem superior como direitos humanos ou razões de ordem pública e mesmo os conhecimentos tradicionais, utilizados há milênios.

Também o chamado TRIMS, o tratado de investimentos no âmbito da OMC, permite as políticas de apoio a vantagens comparativas mantidas pelos países desenvolvidos, enquanto veda as políticas de apoio ao desenvolvimento econômico e tradicionalmente utilizadas pelos países emergentes, algumas das quais desenvolvidas por organismos da ONU.

Por sua vez, o chamado GATS, o tratado sobre serviços da OMC, ao impedir o acesso a mercado dos provedores dos países em desenvolvimento, e liberalizar aquele aos prestadores de serviços dos países desenvolvidos, aliena os países emergentes do comércio internacional de serviços, muito superior ao de bens e mercadorias. Acresce que, nesse setor, não existem mecanismos de defesas, como as salvaguardas (GOYOS, 1995).

De resto, a ordem jurídica multilateral da OMC permite a prática de escandalosos subsídios ao setor agrícola dos países desenvolvidos, procedimento não permitido em qualquer outra área, como na industrial, quando é naquele segmento em que os países emergentes têm uma natural vantagem comparativa por diversos fatores, inclusive pelo natural custo inferior da mão de obra.

O CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU E O ANACRONISMO DOS PROCESSOS DECISÓRIOS

De outro lado, o anacronismo dos organismos decisórios da própria ONU permite sua manipulação e desvirtuamento pelo vício de fraca representatividade. De fato, os poderes decisórios executivos da ONU são de competência de um Conselho de Segurança composto de 15 membros, dos quais 5, permanentes, e 10, não permanentes. Os permanentes, a República Popular da China, a França, a Federação Russa, o Reino Unido e os EUA, ex vi do disposto no artigo 27, 3 da Carta da ONU, têm o chamado “poder de veto.” (GOYOS, 1995, p.37).

Quanto aos membros não permanentes, eleitos para um mandato não renovável de dois anos, têm sua composição determinada pela Resolução número 1991, da Assembleia Geral da ONU, que reserva 5 assentos para países africanos a asiáticos; um para a Europa Oriental; dois da América Latina; e dois da Europa Ocidental.

Em primeiro lugar, constate-se que o poder de veto é estranho ao direito e, por conseguinte, é recomendável sua substituição pelo critério democrático da maioria, simples ou qualificada. Em

segundo lugar, é hoje injustificável a manutenção da dicotomia entre membros permanentes e não permanentes. Acresce que há uma desproporcional representação dos Estados Europeus.

O anacronismo da composição do Conselho de Segurança é reconhecido universalmente, porém sua estrutura atual atende aos interesses hegemônicos dos EUA e do núcleo central de seus aliados, notadamente o Reino Unido, Estado cliente do primeiro. Algumas fórmulas foram apresentadas para a reforma do Conselho, tendo se apresentado como candidatos naturais a membros permanentes o Brasil, a Índia, a África do Sul, a Alemanha e o Japão.

Considerando que a Rússia e a China já fazem parte do Conselho de Segurança como membros permanentes, constata-se o recente protagonismo internacional de Brasil, África do Sul e Índia, todos países em desenvolvimento. Vamos então analisar as razões pelas quais estes países normalmente apresentam-se aliados nas questões internacionais.

Tal como o Brasil, a África do Sul, a China e a Índia liberaram-se em passado recente ou muito recente dos infames grilhões do colonialismo ou do semi-colonialismo. Durante os anos em que foram subjugados, tais países não puderam realizar os seus respectivos potenciais naturais. Em todos os casos, até mesmo a capacidade de crescimento de médio prazo foi prejudicada pelo impedimento da formação educacional das populações nacionais, da parte dos poderes coloniais.

De fato, Brasil, China e Índia passaram a perseguir políticas nacionais e independentes quase que contemporaneamente a partir do segundo governo de Getúlio Vargas, a partir de 1951, e da vitória da revolução comunista em 1949, liderada por Mão Tse Tung. Por sua vez, a Índia teve sua independência reconhecida em 1947 e imediatamente passou a perseguir políticas nacionalistas, sob a liderança de Pandit Nehru. A África do Sul somente em 1994 libertou-se do odioso regime do apartheid.

Com altos e baixos, nas últimas décadas, esses países atingiram notáveis conquistas na área econômica e expressivos

sucessos de desenvolvimento humano, social e tecnológico, da mesma maneira que promoveram uma política externa benigna e não agressiva. Há hoje muita identidade entre eles, o que veio a ser internacionalmente reconhecido.

No Brasil, o valor do PIB chegou US\$ 1.8 trilhão no critério de paridade do poder de compra e de US\$ 1.2 trilhão no sistema de taxas de câmbio. Suas reservas externas situam-se em aproximadamente US\$ 200 bilhões. Sua população é de cerca de 200 milhões de habitantes. O comércio externo do país gera saldos de cerca de US\$ 50 bilhões ano. Seu crescimento econômico é superior a 5% ao ano. Seus programas sociais são eficazes na integração social e expressiva redução da marginalidade econômica. Sua política econômica e externa são fatores de estabilidade e prosperidade regional.

A China é hoje a maior força motriz do crescimento econômico mundial. Seu PIB no critério de paridade do poder de compra é de US\$ 10 trilhões e de US\$ 2.5 trilhão no sistema de taxas de câmbio. Sua população é de cerca de 1.3 bilhão de habitantes. Suas reservas externas situam-se em aproximadamente US\$ 1.3 trilhão e sua política de financiamento dos déficits comerciais americanos tem permitido a continuidade do crescimento econômico mundial. Seu crescimento econômico é superior a 9% ao ano. Seus programas sociais são eficazes na integração social e expressiva redução da marginalidade econômica. Sua política econômica e externa são fatores de estabilidade e prosperidade regional.

A Índia tem um PIB de cerca de US\$ 4.5 trilhões no critério de paridade do poder de compra e de US\$ 900 bilhões no sistema de taxas de câmbio. Sua população é de cerca de 1.1 bilhão de habitantes. Suas reservas externas situam-se em aproximadamente US\$ 200 bilhões. Sua economia cresce a cerca de 9% ao ano. O país pratica eficientes programas de integração social e redução da marginalidade econômica. Sua política econômica e externa são fatores de estabilidade e prosperidade regional.

A África do Sul tem um PIB de cerca de US\$ 650 bilhões no critério de paridade do poder de compra e de cerca de US\$ 250 bilhões no sistema de taxas de câmbio. Sua população é de aproximadamente 35 milhões de habitantes. Sua economia cresce cerca de 6% ao ano. Seus programas sociais são eficazes na integração social e expressiva redução da marginalidade econômica. Sua política econômica e externa, e seu regime democrático, são paradigmáticos e fatores de estabilidade e prosperidade regional.

A Federação Russa tem um perfil diverso dos países que a precederam nesta análise, já que foi até pouco tempo uma das potências hegemônicas mundiais. Hoje, procura recuperar sua economia, promover a prosperidade social e buscar um novo horizonte nas relações internacionais. De qualquer maneira, o PIB da Rússia é hoje de US\$ 1,7 trilhão, de acordo com o critério de paridade do poder de compra e de US\$ 1,1 trilhão no sistema de taxas de câmbio. Sua população é de cerca de 145 milhões de pessoas. Sua economia cresce a 7% ao ano. Seu saldo comercial é de US\$ 130 bilhões ao ano. É grande produtora e exportadora de gás e petróleo. A inconsistência da ordem política mundial hodierna é tal que a Rússia, ao mesmo tempo em que é membro permanente do Conselho de Segurança da ONU é excluída da OMC.

OS DESAFIOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Os formuladores da política externa brasileira aperceberam-se dessas semelhanças e constataram que esses países partilham igualmente as mesmas vulnerabilidades externas de ordem econômica, política, militar, ideológica e cultural. Para o Brasil, tais disparidades

Têm sua origem nas regras e nos mecanismos que constituíam a estrutura e a trama das relações entre o Brasil Colônia e a metrópole portuguesa, no seio da dinâmica de expansão do capitalismo a partir de seu centro de irradiação europeu, no impulso de formação do sistema econômico e político mundial. (GUIMARÃES, 2006, p. 22-23).

Assim, qualquer que seja a estratégia de inserção internacional do Brasil, ela deverá necessariamente”, nas palavras do grande estrategista brasileiro, Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães (2006, p. 259), “ser construída e executada a partir dos três desafios da sociedade brasileira, que são a redução das extremas disparidades sociais, a eliminação das crônicas vulnerabilidades externas e a realização acelerada do seu potencial.”

Ora, não é difícil concluir que os desafios dos demais países sob análise são exatamente os mesmos. Igualmente, os obstáculos de todos são aqueles constituídos pelos responsáveis pela anacrônica, injusta e egoísta ordem política e econômica internacional. Enfim, como acabar com a tirania política, com o infame jus imperium e com a nojenta política da promoção da prosperidade seletiva de uns poucos países em detrimento dos muitos?

A construção da necessária cooperação internacional entre os novos protagonistas não é tarefa fácil. Em primeiro lugar, há ainda muito desconhecimento. As relações sul-norte foram por muito tempo privilegiadas, em detrimento das sul-sul.

Acresce que se há muitos e substanciais fatores que levam à cooperação, por outro lado permanece ainda a competição em muitas áreas. São ainda as economias emergentes vulneráveis sob muitos aspectos, particularmente na área social, e portanto sensíveis a fortes pressões externas.

O fato é que, pouco a pouco, com a evolução do crescimento econômico dos novos protagonistas internacionais que, segundo dados da CIA em 15 anos consumirão mais energia do que os EUA e a União Européia, juntos, será muito difícil negar-lhes a correspondente quota em poder político internacional. Todavia, parece certo que a oposição haverá. Afinal, como diz o ditado, “old habits die hard”.

A política externa brasileira do governo Lula contempla a articulação da “aproximação real e prática (além da retórica) política

e econômica com outros grandes Estados periféricos que têm interesse estratégico em promover a multipolaridade do sistema mundial.”(GUIMARÃES, 2006, p.294). Para o Brasil, a vigorosa busca do necessário entendimento internacional com os novos protagonistas deverá ser feita levando-se sempre presente a realidade regional e sem prejuízo das excelentes relações mantidas no continente e, em especial, com a República Argentina.

A COOPERAÇÃO BRASIL – RÚSSIA NO SÉCULO XXI: BALANÇO E PERSPECTIVAS

*Anatoly S. Kapko*¹

Gostaria, em primeiro lugar, de cumprimentar organizadores e participantes do seminário, no âmbito do qual nós planejamos trocar opiniões sobre tal assunto bem interessante da vida internacional contemporânea como as possibilidades de ampliação da cooperação entre os estados, cujas economias demonstram os ritmos mais dinâmicos de crescimento, Brasil, Rússia, Índia e China.

Cientistas políticos e economistas de todo o mundo já conhecem bem a abreviatura BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China). O diálogo neste formato os chanceleres dos quatro países lançaram em setembro de 2006, à margem da sexagésima primeira sessão da ONU.

Os países mencionados, dispendo de economias intensivamente crescentes, desempenham papel positivo e considerável no que se refere ao desenvolvimento das relações internacionais modernas. O fato de que a Rússia é membro pleno do G-8 e que o Brasil, Índia e a China já se tornaram participantes tradicionais do segmento ampliado deste grupo, comprova a crescente influência destes países.

¹ Cônsul-Geral da Rússia no Brasil.

Nossos estados demonstram cada vez mais coincidência dos interesses em muitos assuntos da agenda global, é evidente a aspiração comum de fortalecer o papel central da ONU e a arquitetura multipolar das relações internacionais, de buscar decisões multilaterais dos problemas mundiais mais agudos.

Tornando em consideração o tema de nossa conversa, não vou detalhar o diálogo político russo-brasileiro: sem exagero, está excelente. Anotarei só que seu desenvolvimento visa à formação de relações privilegiadas da parceria estratégica, tanto no plano bilateral, como no formato de trabalho comum na arena internacional.

No meu discurso, a exemplo das relações russo-brasileiras, eu gostaria de revelar oportunidades que empresas e investidores estrangeiros têm no meu país, bem como destacar as características principais da situação atual e das tendências de desenvolvimento da economia russa. Penso que esta informação será interessante para todos aqui presentes.

Quero sublinhar que todas as atraentes oportunidades econômicas e de investimentos da Rússia, dos quais eu falarei, estão à disposição de todos os nossos parceiros sem exceção, inclusive indianos e chineses.

O Brasil é o parceiro comercial principal da Rússia na América Latina e o nosso relacionamento, em minha opinião, pode ser avaliado como um exemplo de cooperação bilateral multifacetada entre os países com economias de alto ritmo de crescimento.

Nos últimos anos atingimos altos indicadores do comércio bilateral que em 2006 alcançou cerca de quatro bilhões de dólares norte-americanos. Temos a nossa frente um objetivo ambicioso, mas realista: incrementar o volume do comércio para o nível de dez bilhões de dólares até o ano de 2010. Além disso, damos conta da necessidade de diversificar a pauta do nosso comércio, bem como equilibrá-lo. É com satisfação que destacamos a disposição do governo brasileiro a trabalhar nesse sentido.

A cooperação entre a Rússia e o Brasil na esfera material em muitos aspectos tem caráter privilegiado que corresponde ao espírito e aos princípios da parceria estratégica. O nosso objetivo aqui é formar a “aliança tecnológica” bilateral, de acordo com a tarefa formulada pelos Presidentes da Rússia e do Brasil e confirmada na declaração conjunta deles, adotada em Moscou em 2005. No sentido mais amplo a criação desta “aliança tecnológica” prevê a realização de projetos bilaterais de grande escala nas áreas de alta tecnologia.

O trabalho nessa direção já se faz, primeiramente na esfera de exploração pacífica do espaço exterior. Isto não é só o vôo do coronel Marcos Pontes com a tripulação russa à Estação Espacial Internacional; estão sendo realizados outros projetos concretos de vantagem mútua. Especialistas dos nossos países trabalham em conjunto para modernizar o veículo-lançador de satélites brasileiro VLS- 1. Em termos práticos discutimos a possibilidade de produzir satélites destinados para o Brasil, bem como da participação do país no sistema global de navegação por satélites GLONASS que está sendo formado pela Rússia. Avaliamos a perspectiva de usar Alcântara para lançamentos comerciais.

No que se refere a construção de aviões, hoje nós podemos falar sobre possíveis exportações para o mercado brasileiro de excelentes modelos de helicópteros russos MI-26, MI- 171 A, bem como de aviões-anfibios incomparáveis Be-103 e Be-200. Está na mesa a proposta da corporação “Embraer” de fabricação na Rússia de jatos regionais.

Está se ampliando a cooperação no setor de energia. Empresas russas forneceram equipamentos para hidroelétricas “Porto Góes” e “Corumbá-3”. Nossas companhias e especialistas estão prestes a participação ulterior do desenvolvimento da esfera da energia elétrica do Brasil. Estudamos possibilidades de produzir aqui em parceria com os brasileiros turbinas de gás para usinas de energia elétrica. É com interesse que acompanhamos os avanços do Brasil na produção e no uso de biocombustível.

Iniciou-se diálogo entre empresas Gazprorn e Petrobras visando formar uma cooperação mutuamente vantajosa, inclusive no que se refere ao uso das últimas tecnologias e *know-how* russos na exploração e exploração de jazidas de gás no Brasil. Neste contexto, na nossa visão, no futuro se poderá tratar também da perspectiva de levar a nossa cooperação bilateral aos mercados energéticos de terceiros países, em particular através do potencial de “Gazprorn” no caso da construção de gasoduto Venezuela — Brasil — Argentina.

Recentemente se ampliou significativamente a geografia da cooperação entre institutos de ciência dos nossos países. Isto tem uma importância essencial para a realização russo-brasileira de projetos de grande escala na área de alta tecnologia. Temos nesse sentido um vasto espectro de possibilidades — antes de mais nada, biotecnologia, nanotecnologia, materiais novos, informática, eletrônica óptica. Passo importante nesta direção será a possível adesão do Brasil às atividades do Centro Internacional de Cooperação Científico-Tecnológica e Inovadora Rússia — América Latina.

Claro, que ainda temos muito a fazer para diversificar a pauta do nosso intercâmbio comercial, aumentar a fatia dos produtos da indústria de alta tecnologia. Atualmente a Rússia é famosa aqui principalmente por seus fertilizantes que constituem vinte e sete por cento do setor correspondente do mercado brasileiro, enquanto o Brasil exporta quarenta e cinco por cento da carne suína consumida em total na Rússia, quarenta por cento da carne bovina e quinze por cento da carne de aves.

Entretanto, já se pode constatar que os parceiros brasileiros exploram o mercado russo comercial de uma maneira bastante eficaz. Porém, o setor de investimentos ainda se mantém quase intacto — o raro exemplo de cooperação nessa área é a fábrica da Sadia que está sob a construção na região de Kaliningrado.

Acho que em perspectiva mais próxima o incremento da cooperação na esfera de investimentos com o Brasil, bem como com outros países estrangeiros, deve se tornar uma das nossas

tarefas mais prioritárias, levando em conta a favorável situação econômica e de investimentos na Rússia. A realização desta tarefa dependerá muito dos esforços não só dos governos, mas também do setor privado, da iniciativa dos empresários de cada país.

Neste contexto permitam-me passar ao discurso sobre as peculiaridades atuais do desenvolvimento do mercado russo. Eu queria começar pela constatação do fato agradável de que nos últimos anos o nosso país tem mostrado altas taxas do crescimento econômico.

Vou citar alguns dados.

Em 2006 o crescimento do PIB foi de 6,8%. O crescimento da indústria foi de mais de quatro por cento e o da agricultura de quase três por centos. O setor de serviços, cuja participação na economia é de mais de cinquenta por cento, cresceu oito por cento. No total, de 2000 a 2006, o PIB russo aumentou quase sessenta por cento. A taxa média anual do crescimento foi de sete por cento, o que é mais do que o dobro da taxa média anual da economia mundial nesse mesmo período. Em 2006, a Rússia tornou-se a décima maior economia no mundo com o PIB de mais de um trilhão de dólares correntes.

As reservas internacionais do Banco Central nos últimos anos têm superado significativamente a dívida pública externa e agora alcançaram trezentos e vinte bilhões de dólares o que coloca a Rússia entre os três primeiros países no mundo nesse segmento. A inflação em 2006 diminuiu para nove por cento. A dívida pública reduziu-se visivelmente para cerca de quarenta e cinco bilhões de dólares. A conjuntura favorável dos preços dos principais produtos de exportação russa permitiu acumular no Fundo de Estabilização cerca de cem bilhões de dólares. Nas condições favoráveis do mercado mundial dos recursos energéticos aumentaram de forma drástica as exportações para trezentos e cinco bilhões de dólares em 2006, e o superávit comercial para cento e quarenta e um bilhão de dólares.

O ano de 2006 foi para nós o ano de transição da política de estabilização e acumulação à política de desenvolvimento. A

tarefa principal no ano corrente é a transição ao modelo do desenvolvimento econômico por meio da diversificação da economia e ampliação das fontes de investimento e inovação do seu crescimento. Para manter as taxas altas do desenvolvimento da economia e, em particular, da formação bruta do capital fixo e do ingresso dos investimentos estrangeiros, o governo vem continuando as suas atividades visando melhorar o clima de investimentos. Nas empresas com a participação do capital estrangeiro (mais de nove mil) são empregados dois e meio milhões de pessoas, e a participação dessas empresas no PIB russo é quase trinta por cento; na produção industrial, cerca de vinte e cinco por cento.

O clima de investimentos permanece favorável. Os peritos avaliam que, pela sua característica, é mais próximo ao brasileiro e indiano. Em dezembro de 2005 a Rússia entrou no grupo dos seis países mais atraentes para investimentos estrangeiros diretos. O fluxo destes é significativo. Segundo as estatísticas, no fim de 2006 o seu volume acumulado foi cerca de cento e quarenta bilhões de dólares (aumento de quase trinta por cento em comparação com o fim de 2005).

Em 2006 ingressaram na economia russa cinquenta e cinco bilhões de dólares, o que superou o nível do ano anterior apenas em três por cento. Ao mesmo tempo os investidores estrangeiros transferiram da Rússia quase quarenta bilhões de dólares. O maior volume do ingresso foi constatado nas áreas da indústria de processamento, comércio (incluindo o exterior) e alimentação, extração dos recursos naturais, imóveis, transporte e comunicação, no setor financeiro.

Os líderes em investimentos diretos acumulados na economia russa, segundo os dados de 31 de dezembro de 2006, são Chipre (quase vinte e três bilhões de dólares), Países Baixos, EUA, Alemanha, Grã-Bretanha e Ilhas Virgens Britânicas (dois e meio bilhões de dólares).

A peculiaridade do aspecto regional do ingresso dos investimentos estrangeiros é a sua concentração alta no pequeno

grupo das regiões. Em particular, em Moscou entraram quase quarenta e cinco por cento do volume total, na região de Sakhalin e em São Petersburgo — cerca de dez por cento em cada um.

O impacto positivo ao incremento da atividade de investimento e assegurar do desenvolvimento da economia com base na modernização tecnológica terão as medidas previstas nos Rumos Principais da Atividade do Governo no período até 2008 e no Programa do Desenvolvimento Econômico e Social da Federação da Rússia em 2006-2008.

Entre essas podemos destacar as de modernização industrial, assegurar do crescimento econômico sustentável, defesa dos direitos dos proprietários, redução da carga tributária total sobre os produtores, apoio às exportações, melhoramento da gestão corporativa, assegurar da maior transparência financeira das empresas russas, desenvolvimento do sistema dos créditos hipotecários, ativação dos bancos russos de fomento. Foram realizadas as ações do aperfeiçoamento da defesa da propriedade intelectual. Conduz-se o trabalho para assegurar a liberalização cambial total.

Foi reduzida drasticamente a alíquota do imposto da renda, diminuída significativamente a alíquota do imposto sobre o lucro com simultânea liquidação dos diversos privilégios, anulado completamente os impostos sobre as vendas. Tomamos medidas para simplificar e reduzir a taxaçaõ das empresas pequenas. Foi introduzido o imposto único sobre o lucro presumido com a alíquota de seis ou quinze por cento, em conformidade com o objeto de taxaçaõ. O efeito positivo da reforma tributária começou mostrar-se permitindo legalizar até trinta por cento dos investimentos das empresas do setor real da economia.

Para o melhoramento do clima de investimento, aumento da abertura e concorrência global da economia russa o grande significado tem a modernização do sistema alfandegário. Foram diminuídas as alíquotas das tarifas de importação sobre o equipamento tecnológico usado na metalurgia, indústria de alimentação e farmacêutica. No futuro próximo planeja-se a

redução ulterior das tarifas de importação sobre o equipamento tecnológico necessário para a modernização das bases de produção, bem como a matéria-prima ausente na Rússia, mantendo o nível necessário da defesa tarifária dos produtos prontos para o consumo.

Em ritmo ativo realiza-se trabalho para aperfeiçoamento do sistema legal da Federação da Rússia — códigos alfandegário, civil, de habitação, florestal, etc. Foram aprovados ou entraram em vigor outras leis federais visados a melhorar o clima empresarial e estimular atividade de investimento.

Está em andamento a reforma administrativa visada a assegurar a divisão distinta das funções, atribuições e financiamento entre as estruturas da administração pública e impedir a intervenção excessiva do estado na economia. Trabalhamos ativamente para liquidar a burocratização econômica e barreiras administrativas que dificultam as atividades dos investidores estrangeiros e empresários em geral.

Está sendo elaborado o conceito da política estatal na área de atração dos investimentos estrangeiros diretos. Prevê-se a incorporação desta no programa estatal de médio prazo. Foram empreendidos passos importantes nas reformas na área de energia elétrica, transporte ferroviário, setor de gás, na solução dos problemas do setor habitacional. Desde ano de 2006 têm sido realizados quatro projetos nacionais: na educação, saúde, habitação e no setor agroindustrial.

Para financiar projetos de infra-estrutura e os outros projetos da importância nacional foi criado o Fundo de Investimentos à base da parceria público-privada. O volume total do fundo no ano corrente é de quatro bilhões e duzentos e sessenta milhões de dólares. Presta-se atenção especial ao desenvolvimento da infra-estrutura financeira. Aumento da confiança no sistema bancário é uma das importantíssimas tarefas nesta área. Foi iniciada a realização da reforma bancária de grande envergadura, cujo objetivo principal é o incremento da capitalização e segurança do sistema bancário, Todos os bancos russos apresentam os relatórios ao Banco Central de acordo com os padrões internacionais.

Continua sendo a prioridade de nosso trabalho o objetivo de fortalecer a base legislativa da participação da Rússia na cooperação internacional de investimentos. Nos últimos anos entraram em vigor acordos bilaterais para isenção da dupla tributação com uma série dos países estrangeiros que foi também assinada com o Brasil.

Atualmente estão em vigor quarenta e três acordos bilaterais para estimulação e proteção mútua dos investimentos, muitos destes são programados para a ratificação. No futuro planejamos começar estas negociações com o Brasil.

O elemento importante da nossa atividade, visada a criar condições favoráveis para investimentos estrangeiros e a elevar o patamar da abertura da economia russa, são as negociações sobre a adesão da Rússia a tais influentes organismos econômicos internacionais como a Organização Mundial do Comércio e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Continua-se o trabalho para adaptar a legislação russa às normas e regras da OMC e OCDE. A Rússia ficou o pleno membro do FATF, Grupo de Ação Financeira Sobre Lavagem de Dinheiro. Hoje em dia a economia russa não é nada mais fechada ou subsidiada do que as economias dos países que são membros dos organismos mencionados.

Está sendo realizado o trabalho no âmbito das organizações financeiras e econômicas regionais, em particular, do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (a fatia da Rússia na sua pasta de crédito atingiu quase quarenta por cento, ou seja, quase dois bilhões de euros), do Banco do Mar Negro de Comércio e Desenvolvimento (cerca de vinte por cento da sua pasta de crédito). Estuda-se a possibilidade da nossa plena adesão ao Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Em conclusão gostaria de expressar a opinião de que o incremento dos vínculos econômicos, comerciais, financeiros e de investimentos entre os países que estão se desenvolvendo com a maior dinâmica, em particular, entre o Brasil, Rússia, Índia, China, México, África do Sul lança os alicerces de longo prazo

para consolidar a cooperação bilateral e multilateral entre eles. Por sua vez, isto corresponde ao nosso objetivo estratégico comum de construir uma ordem mundial mais justa e formar sistema multipolar das relações internacionais que se baseie na supremacia do direito internacional e que crie as possibilidades para o crescimento e desenvolvimento de todos os estados sem exceções.

OS BRICs E A ECONOMIA MUNDIAL

Luís Antonio Paulino¹

A sigla BRIC foi criada pelo economista Jim O’Neill, do Banco de investimentos Goldman Sachs, para designar os quatro principais países emergentes do mundo, a saber: Brasil, Rússia, Índia e China. Esses quatro países, em conjunto, abrigam quase a metade da população mundial, detêm 20% da superfície terrestre e respondem por cerca de 15% do PIB mundial. Em 2008, os chanceleres dos quatro países, reunidos na cidade de Ekaterinburg, a 1.600 km de Moscou, oficializaram a associação dos quatro países como um bloco, para atuar de forma coordenada nos fóruns internacionais.

Antes, contudo, de se dar como assente que o referido termo expresse, realmente, um fato novo no cenário econômico e geopolítico internacional, caberia, preliminarmente, uma breve reflexão a respeito do próprio conceito de BRIC e particularmente sobre a pertinência e o sentido do nome do Brasil estar associado

¹ Luís Antonio Paulino é professor da Universidade Estadual Paulista - Unesp, na Faculdade de Filosofia e Ciências – Marília, no curso de Relações Internacionais, onde leciona disciplinas nas áreas de economia e comércio internacional. É “short term consultant” do Banco Mundial e membro do Conselho Superior de Comércio Exterior – COSCEX, da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP. Professor do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas da Faculdade de Filosofia e Ciências – Unesp – Marília - lapaulino@marilia.unesp.br

a esse grupo de países, com os quais não partilha muito mais que o fato de ser, como eles, uma grande país em desenvolvimento.

As perguntas que deveríamos inicialmente responder seriam as seguintes:

1. Não seria o termo BRIC, o que filósofo Thomas Hobbes designou de “discurso insignificante”?
2. Haveria uma agenda política comum a esses países que nos permitisse considera-los, além de categoria de análise, um grupo de interesses?

Em conferência pronunciada na Universidade de Harvard, em 2005, o historiador Eric Hobsbawn (2007, p. 5), afirmou o seguinte:

Diz-se que história são discursos. Não há como entender essa expressão a menos que entendamos a linguagem em que as pessoas pensam, conversam e tomam decisões. Entre os historiadores, que se sentem tentados pelo que se denomina “a virada lingüística”, há mesmo alguns que argumentam que são as idéias e os conceitos expressos nas palavras características do período que explicam o que aconteceu e por que aconteceu. Os tempos em que vivemos [...] são o bastante para deixar-nos céticos quanto a essas proposições. Ambas estão saturadas com que o filósofo Thomas Hobbes chamou de “discurso insignificante”, discurso sem sentido, e suas subvariedades, o “eufemismo” e a “nova língua” de George Orwell, ou seja, o discurso que tem o propósito de falsear e desorientar. Mas, a menos que os fatos mudem, mudar as palavras também pouco os muda.

Teria o conceito BRIC, tomando as palavras de Hobsbawn, o propósito de falsear e desorientar ou seria um conceito que nos ajuda a explicar “o que acontece e por que acontece” hoje no mundo?

A tal respeito, tendemos a concordar com as palavras de Santiso (2008, p. A15) para quem,

O que estamos vivendo é uma mudanças de época e de paradigma que se assemelha a uma grande transformação, para parafrasear o economista búlgaro Karl Polanyi. Os equilíbrios e as riquezas dos países estão se redesenhando a grande velocidade com a

emergência de novos países, através da China, Índia, Brasil, México, África do Sul e Rússia, para mencionar as economias de ponta, que emergem a partir daquelas que até anteontem eram denominadas países em desenvolvimento.

Para alguns, a associação do Brasil a esse grupo de países dinâmicos da Ásia pode parecer, por diversos motivos, no mínimo imprópria. Afinal, enquanto o Brasil segue a passo arrastado, no ritmo ditado pelo Consenso de Washington, as economias emergentes da Ásia crescem duas vezes mais rápido, guiados por seu próprio consenso.

Dizer que o rápido crescimento daquelas economias se deve ao fato de terem abandonado as políticas voltadas para o desenvolvimento interno e terem abraçado as propostas neoliberais baseadas na abertura de mercados seria de fato um *discurso insignificante*.

Além disso, os laços econômicos e geopolíticos dessas economias com Brasil são limitados. Da corrente de comércio da China que, em 2008, deve ultrapassar dois trilhões de dólares, as trocas com Brasil respondem por cerca de 20 bilhões de dólares, o que equivale a apenas um por cento do total. No plano geopolítico, as preocupações dos países asiáticos e, em menor grau, da Rússia convergem para o chamado *Pacific Rim*². Como lembra o ex-secretário de Estado dos Estados Unidos, Henry Kissinger (2005, p. A19):

The center of gravity of world affairs is shifting from the Atlantic, where it was lodged for the past three centuries, to the Pacific. The most rapidly developing countries are in Asia, with a growing means to vindicate their perception of the national interest.

Vistas as coisas desse ângulo faz sentido perguntar: seria de fato o acrônimo BRIC a expressão de um agrupamento de países que partilham características ou mesmo interesses comuns

² O termo *Pacific Rim* refere-se aos países e cidades localizados nos limites do Oceano Pacífico. Os centros econômicos mais importantes em torno do *Pacific Rim* são Hong Kong, Cingapura, Seul, Tóquio, Taipei, Cidade de Ho Chi Minh, Sidney, Melbourne, Brisbane, Auckland, Santiago, San Francisco, Seattle, San Diego, Portland e Vancouver.

ou apenas mais uma invenção *Wall Street* com o propósito de compeli-los à prática do *confidence building*, ou seja, deixar de pensar por conta própria e seguir as políticas recomendadas pelo chamado “Consenso de Washington”?

A considerar o que afirmam os já mencionados estudos do Goldman Sachs, não teríamos dúvida em afirmar que a segunda alternativa é a mais provável. Afinal, as hipóteses que deveriam ser respeitadas (estabilidade macroeconômica, instituições estáveis, abertura comercial, melhoria da educação) para que esses países cumpram o destino previsto têm o selo neoliberal do Consenso de Washington.

Poderíamos, entretanto, colocar a questão de outro modo: que motivos teria *Wall Street* para estimular nesses quatro países à prática alienante do *confidence building* se não enxergasse neles um potencial efetivo de deslocamento da hegemonia mundial? Não seria parte de uma visão mais realista de como enfrentar o desafio da emergência desses novos pólos dinâmicos da economia mundial, particularmente a China, diante da falência do projeto do “Século XXI Americano” evidenciado pelo fracasso americano no Iraque e, mais recentemente, pela crise que devastou a economia dos Estados Unidos?

A esse respeito Henry Kissinger, em artigo publicado em 2005 (p. A19), afirma:

The strategic equation in Asia is altogether different. U.S. policy in Asia must not mesmerize itself with the Chinese military buildup. There is no doubt that China is increasing its military forces, which were neglected during the first phase of its economic reform. But even at its highest estimate, the Chinese military budget is less than 20 percent of America's; it is barely, if at all, ahead of that of Japan and, of course, much less than the combined military budgets of Japan, India and Russia, all bordering China — not to speak of Taiwan's military modernization supported by American decisions made in 2001. Russia and India possess nuclear weapons. In a crisis threatening its survival, Japan could quickly acquire them and might do so formally if the North Korean nuclear problem is not solved. When China affirms its cooperative intentions and denies a military challenge, it expresses less a preference than the strategic realities. The challenge China poses for the medium-term future will, in all likelihood, be political and economic, not military.

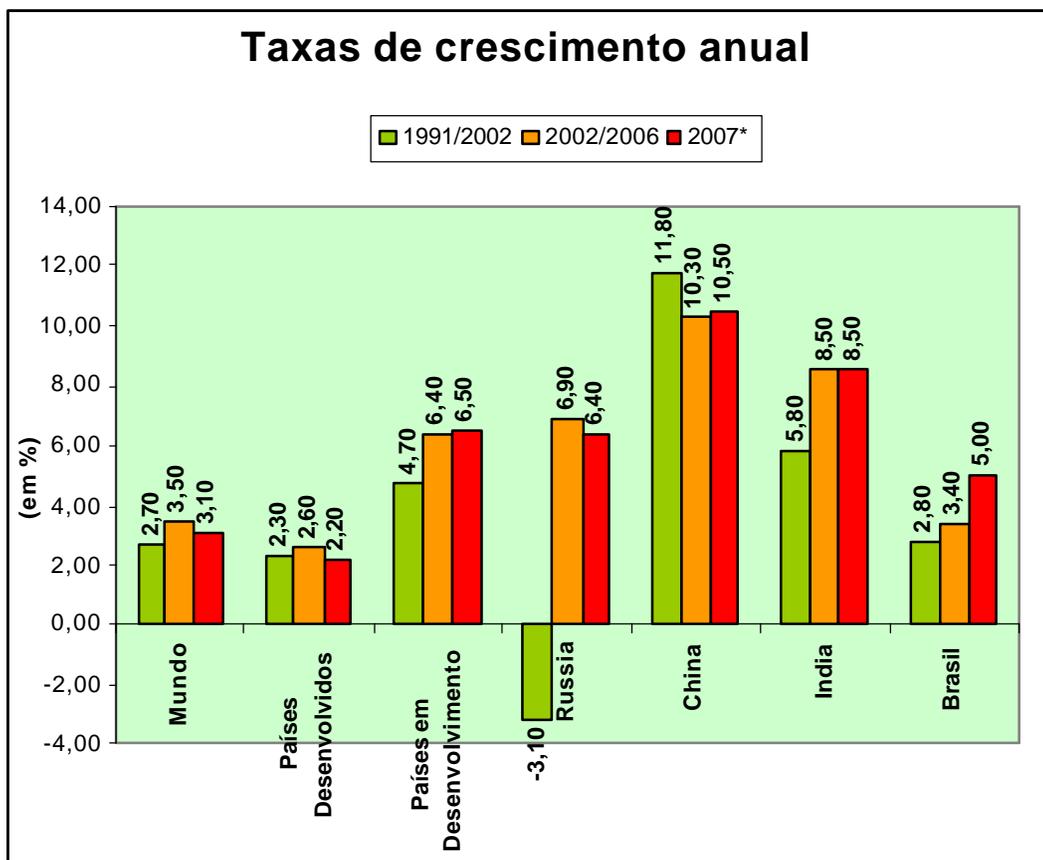
Se os fatos acima descritos não nos autorizam a considerar o Brasil e os demais BRICs como aves de um mesmo bando, não é possível negar que, por circunstâncias históricas distintas, somos, eventualmente, companheiros de viagem, que tentam chegar ao mesmo destino. Temos um propósito comum: o desenvolvimento; partilhamos de condições semelhantes: grande extensão territorial, grande população, abundância de recursos naturais, nível de renda per capita e desenvolvimento semelhante; há complementaridades econômicas que podem ser exploradas em benefício mútuo; o peso relativo de cada país em suas respectivas regiões é grande; não existem conflitos de interesse importantes que nos coloquem em campos opostos em questões decisivas para todos, como tem demonstrado a sintonia desses países em organismos internacionais como a ONU e a OMC.

Há, portanto, inúmeras razões para desenvolver estratégias de cooperação mútua em torno de questões de interesse comum, sejam nos fóruns globais como a ONU, OMC, FMI, sejam nas relações bilaterais.

Colocada a questão nessa perspectiva, nos parece que o estudo comparado desse agrupamento de países é algo oportuno, não apenas pelas razões já mencionadas, mas também pelos seguintes fatos:

1. São quatro grandes países em desenvolvimento que enfrentam desafios mais ou menos semelhantes no que diz respeito ao desenvolvimento e à elevação da qualidade de vida da população e vêm adotando estratégias de desenvolvimento distintas frente aos desafios da globalização. Particularmente no que diz respeito à Índia e China, de um lado, e Brasil, de outro, é possível distinguir estratégias de desenvolvimento bastante diferentes. Enquanto os países asiáticos mantêm o foco de suas políticas no crescimento econômico, por meio de um controle rígido dos fluxos de capitais e das taxas de câmbio e de políticas industriais ativas voltadas para a inovação tecnológica, a política macroeconômica do Brasil, cujo único foco é a estabilidade da moeda, se caracteriza pela prática de

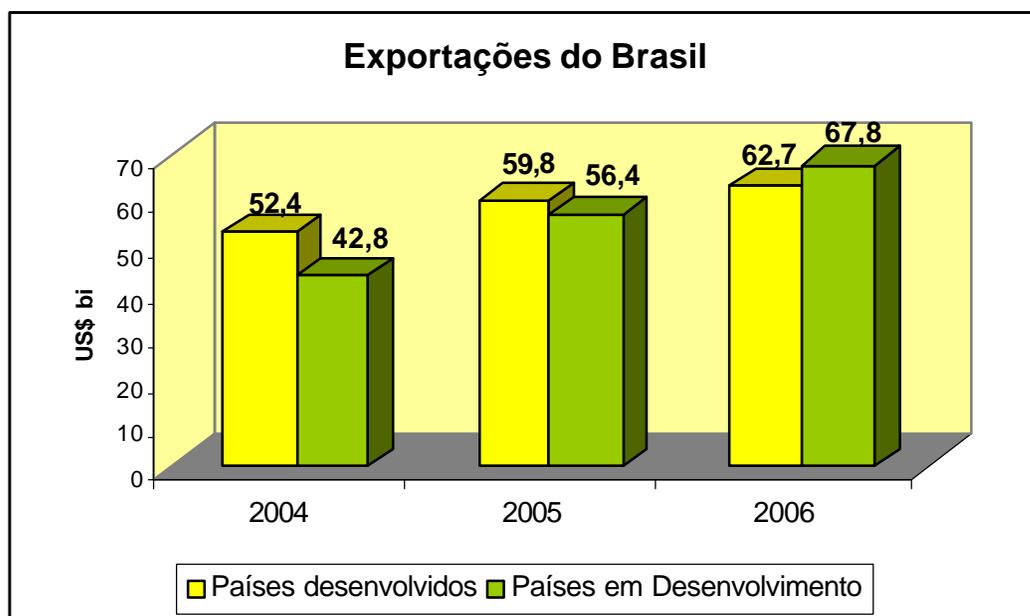
elevadas taxas de juros, sobrevalorização cambial e nenhum controle sobre o fluxo de capitais. O estudo comparado dessas diferentes estratégias de desenvolvimento nos parece de suma importância para que o Brasil possa romper o estágio de semi-estagnação pelo qual tem passado dos últimos 25 anos.



Fonte: BIRD, FMI, UNTACT, apud Delfim Neto, A. (2007)

2. Pela primeira vez na história, o Brasil exportou mais para os países em desenvolvimento do que para os países desenvolvidos. Em 2006, o valor das exportações brasileiras para os países em desenvolvimento somou US\$ 67,8 bilhões, enquanto as exportações para os países desenvolvidos foram de US\$ 67,2 bilhões. Entre as razões apontadas para essa mudança, há o fato de os países em desenvolvimento estarem crescendo e comprando mais alimentos e produtos básicos, itens importantes de nossa pauta de exportação; o protecionismo dos países ricos para esses mesmos produtos;

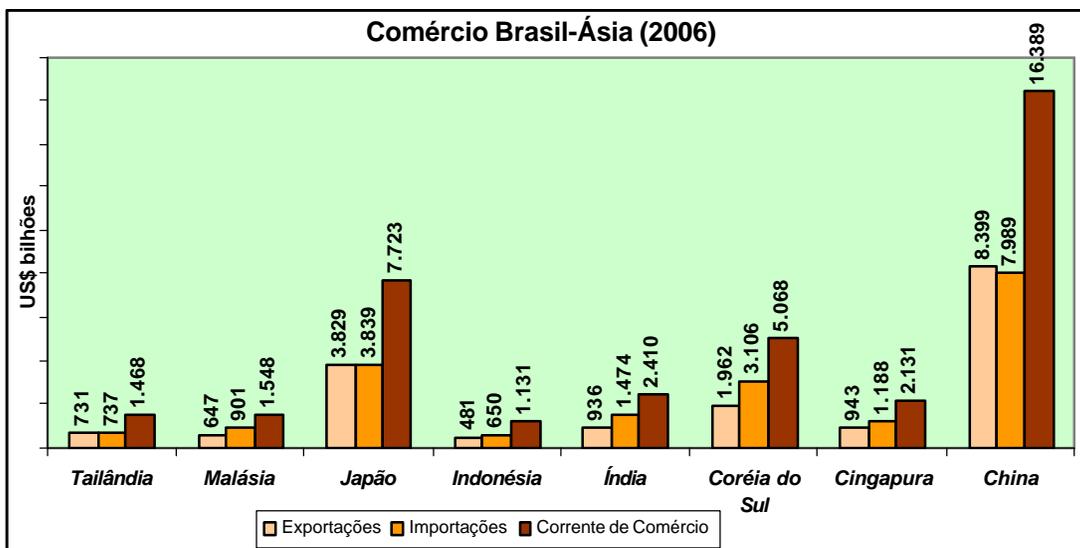
a pauta bastante diversificada dos produtos brasileiros e a perda de competitividade e de mercados para os produtos manufaturados nos países ricos devido à valorização do câmbio. Há que se considerar, ainda, o próprio esforço da atual política externa brasileira de intensificar as chamadas relações Sul-Sul, que na prática representa um esforço maior de aproximação econômica e política entre os países em desenvolvimento. Segundo o ex-Ministro do Desenvolvimento, Luiz Fernando Furlan, esses números mostram que “as empresas descobriram que existem outros mercados a explorar além dos tradicionais” e que se trata de uma tendência irreversível (BARROS, 2007, p. B1).



Fonte: MDIC

- Desde 2000, o comércio Brasil-Ásia apresentou um crescimento de 193%, com destaque para a China e para Índia, cujo crescimento foi, respectivamente, de 610% e 394% no período considerado. Esses dados revelam o potencial de crescimento de comércio entre o Brasil e os países da Ásia. O conjunto de 21 países que constituem a Área de Cooperação Ásia-Pacífico (Apec), entre os quais se incluem Rússia e China, representa cerca de 46% do PIB mundial. Em agosto de 2007

realizou-se, em Brasília, o 3º Foro de Cooperação América Latina – Ásia do Leste (Focolal), onde se evidenciou o mútuo interesse dos países latinos e asiáticos de intensificarem as trocas comerciais e a interconexão das respectivas cadeias produtivas e investimentos recíprocos (MARIN, 2007a, p. B1).



Fonte: MDIC

- Com relação à China, o comércio bilateral entre os dois países já se encontra, em 2007, na casa dos US\$ 20 bilhões. A China já é o segundo parceiro comercial do Brasil, atrás apenas dos Estados Unidos, superando a Argentina que sempre ocupou essa posição. Se considerarmos, entretanto, que as exportações e importações chinesas devem chegar, em 2007, à casa dos US\$ 2 trilhões, a participação brasileira no comércio global chinês mal chega a 1%, com o agravante de que mais de 90% de nossas importações da China são de produtos industriais, enquanto 65% de nossas exportações para aquele país são de soja e minério de ferro. Existe, portanto, um enorme potencial de crescimento do comércio bilateral entre os dois países. A missão brasileira chefiada pelo secretário-executivo do Ministério do Desenvolvimento, Ivan Ramalho, acompanhado de 34 empresários brasileiros que visitou a China em setembro de 2007 para discutir acordos de harmonização estatística para

melhorar o controle dos fluxos de comércio entre os dois países revela a importância crescente do comércio bilateral entre Brasil e China. A economia chinesa, medida pela paridade do poder de compra, já representa 50% do PIB dos Estados Unidos. Entre 2002 e 2006, respondeu por 1/3 do crescimento do planeta (ROMERO, 2008, p. A2). A crescente necessidade da China de recursos, para alimentar uma economia que cresce continuamente a taxas de cerca de 10% ao ano nos últimos 20 anos, tem fomentado suas relações comerciais com países ricos em matérias-primas, mantendo aquecido o mercado mundial de commodities. A China é, atualmente, o segundo maior consumidor de petróleo do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos, e compra quantidades crescentes de minério de ferro, cobre, níquel e alumínio (TREVISAN, 2006, p. 5). O consumo chinês de alumínio, cobre, níquel e minério de ferro, como fração do consumo mundial dessas mercadorias, saltou de 7% em 1990 para 20% em 2005. Em 2004, a China respondeu por 31% do aumento da demanda de petróleo (ZWEIG; JIANHAI, 2004, p. 25). Entre 2002 e 2006, a respondeu por 29% do crescimento global (LAMUCCI, 2007, p. A4).

5. As relações Brasil-Índia adquirem cada vez mais importância. Após uma redução das exportações do Brasil para aquele país de US\$ 621 milhões, em 1994, para US\$ 285 milhões, em 2001, houve uma retomada das relações bilaterais de comércio. As trocas bilaterais, entre 2004 e 2006, dobraram, alcançando US\$ 2,4 bilhões. Entre 2000 e 2006, as exportações brasileiras do Brasil para a Índia apresentaram um aumento de 331%, alcançando US\$ 936 milhões e as importações subiram 444% e atingiram o valor de US\$ 1,474 bilhão. Da mesma forma que em relação à China, as exportações brasileiras concentram-se em produtos básicos e relativamente poucos itens. Petróleo, sulfetos de minério de cobre e óleo de soja responderam por 48% dos embarques brasileiros para a Índia. Em discurso no encerramento do Seminário Empresarial Índia-Brasil, paralelo à visita oficial do presidente Lula à Índia em

junho de 2007 o governo brasileiro anunciou o objetivo de quadruplicar as trocas comerciais entre os dois países em quatro anos e alcançar US\$ 10 bilhões em 2010. (MARIN, 2007b, p. B13). Vigora atualmente um acordo de preferências tarifárias entre a Índia e o Mercosul que envolve 20% das linhas tarifárias entre esses parceiros – cerca de 900 produtos – mas existe a possibilidade de se ampliar essa preferência para 50%. A ampliação das preferências depende, contudo, da ratificação do acordo inicial pelo Congresso do Brasil, o qual já foi aprovado pela Argentina, Paraguai e Uruguai, mas segue pendente no Parlamento brasileiro, apesar do apoio do governo. O acordo assinado em 2004 reduz a zero as tarifas para 3% dos produtos, reduz em 20% as tarifas para 10% dos produtos e em 10% para 87% das mercadorias. Segundo estudos de inteligência comercial realizados pelo Itamaraty, há fortes oportunidades para o comércio de produtos como óleo de soja, minério de ferro, couro, celulose e papel, produtos da indústria automotiva e de equipamentos para produção de álcool. Recentemente, 32 empresas indianas investiram no Brasil, principalmente em informática e serviços. Atraídas pela disponibilidade de mão-de-obra de baixo custo, pela produtividade do desenvolvedor de software brasileiro, por um fuso horário mais adequado ao atendimento de clientes nos Estados Unidos e na Europa, além da semelhança entre os processos bancários, diversas empresas indianas apostam no Brasil como plataforma de exportação de serviços de TI. A TCS (Tata Consultancy Services), braço na área de serviços do grupo Tata, do empresário Ratan Tata, cujas 96 empresas produzem de chá a automóveis, e que têm um valor de mercado de US\$ 57 bilhões, instalou-se no Brasil em 2005 e deve terminar 2007 com cerca de 2000 funcionários (TREVISAN, 2007, p. B1). No sentido oposto, empresas brasileiras investiram naquele país em mineração e engenharia, dada o grande potencial existente naquele país na área de infra-estrutura, na qual se estima, serão necessários investimentos de US\$ 320 bilhões (MOREIRA, 2007, p. A5) e há planos de investimento de US\$ 120 bilhões entre 2007 e

2012 (LEO, 2007, p. A6). No plano geopolítico, observa-se uma crescente aliança entre os dois países nos diversos fóruns multilaterais com mandato global, como a OMC e a ONU, em torno de temas que vão desde a Rodada Doha até o Conselho de Segurança da ONU, passando pelo acordo comum dos dois países com a África do Sul, conhecido como IBAS.

6. No caso da Rússia, a aproximação política e econômica do Brasil também tem apresentado importantes avanços. A pauta de intercâmbio comercial é bastante variada. As crises financeiras que atingiram os dois países (1998/1999) afetaram a balança comercial, mas observou-se recuperação a partir de 2001. Entre 2002 e 2005, as exportações brasileiras para a Rússia aumentaram de US\$ 1,252 bilhão para US\$ 2,917 bilhões. A aproximação político-diplomática, que incluiu visita do Presidente Fernando Henrique a Moscou em 2002, do Presidente Putin ao Brasil, em 2005, resultou em importantes acordos de cooperação científico-tecnológica. A Rússia vem procurando diversificar sua economia, e vem dando grande atenção à cooperação com o Brasil nos segmentos de altas tecnologias, em especial nos setores da geração de energia, aeroespacial e defesa. Entre 1999 e 2007 a economia russa cresceu 69% e suas exportações de gás e petróleo saltaram de US\$ 76 bilhões para US\$ 350 bilhões (WOLF, 2008, p. A11). A agenda de reformas que o governo russo vem promovendo para dinamizar sua economia tem inúmeros elementos em comum a atual agenda brasileira. O governo russo está realizando um conjunto de reformas macro e microeconômicas, entre as quais se destacam a redução da carga tributária sobre as atividades produtivas, medidas de apoio à exportação, melhora da gestão corporativa visando dar maior transparência financeira às empresas russas, o desenvolvimento de um sistema de créditos hipotecários e ativação dos bancos russos de fomento.

CONCLUSÃO

A agenda de pesquisa sobre os BRICs nos parece bastante promissora. A diversidade dos estudos aqui apresentados, sua riqueza teórica e as pistas que abrem para pesquisas futuras são a demonstração factual dessa afirmativa.

Sem querer fechar prematuramente uma agenda que mal se abre, duas linhas de investigação estão claramente delineadas:

1. As mudanças necessárias na ordem internacional tendo em vista a necessidade de adaptar a superestrutura institucional a uma nova realidade econômica e política mundial não mais condizente aquela herdada da Segunda Guerra Mundial, consubstanciada nas chamadas instituições de Bretton Woods. A época dos impérios e do mundo eurocêntrico acabou, mas o arcabouço institucional que o sustenta, mesmo carcomido, continua em pé. A violência com que o império americano age e reage no mundo, cujo exemplo mais conspícuo é a Guerra do Iraque, é mais sinal de fraqueza do que força; é a expressão do que Giovanni Arrighi de forma esclarecedora denomina “dominação sem hegemonia.” (ARRIGHI, 2007 p. 175).
2. A importância dos estudos de políticas comparadas dos países em desenvolvimento. A tentativa de entender o sucesso ou fracasso das políticas econômicas dos países em desenvolvimento a partir da agenda da boa governança preconizada pelo Consenso de Washington está claramente superada. O paradigma teórico a ele subjacente é um velho barril que não suporta mais a pressão do vinho novo, representando pelo sucesso de economias emergentes como a China e a Índia.

A INSERÇÃO DE BRASIL E CHINA NO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO - 1980 - 2002

Marcos Cordeiro Pires¹

1 INTRODUÇÃO

É uma tarefa áspera comparar dois países com processos sociais tão diferentes quanto Brasil e China no período de 1980 a 2002. Em princípio, um leitor mais exigente poderia dizer que se trata de uma comparação entre água e azeite. Não obstante, o exercício intelectual de analisar este assunto se justifica por tentar compreender duas estratégias políticas de inserção na economia mundial que apresentaram resultados díspares, e buscar apreender as especificidades de cada experiência.

As trajetórias econômicas do Brasil e da República Popular da China apresentam sentidos diferentes no período de 1980 a 2006. Enquanto o primeiro amarga um longo período de estagnação, a segunda apresenta um vigoroso crescimento no mesmo intervalo de tempo. Isto provoca surpresa, pois entre 1930 e 1980 o Brasil foi um dos países que apresentou os maiores índices de crescimento econômico do mundo, em média de 6,5%.

¹ Professor do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas da Faculdade de Filosofia e Ciências – Unesp – Marília - mcp@marilia.unesp.br

Porém, no período 1980-2006, a média de crescimento do Produto interno foi de apenas 2,5%. Em contrapartida, a República Popular da China, após 150 anos de estagnação, que coincidiram com a decadência do Império e as guerras civis do período republicano, apresentou um crescimento médio anual de 5,0%, entre 1949 e 1980, e 10% no período de 1980-2006. O gráfico 1, que trata da evolução do PIB neste período, ilustra esta afirmação.

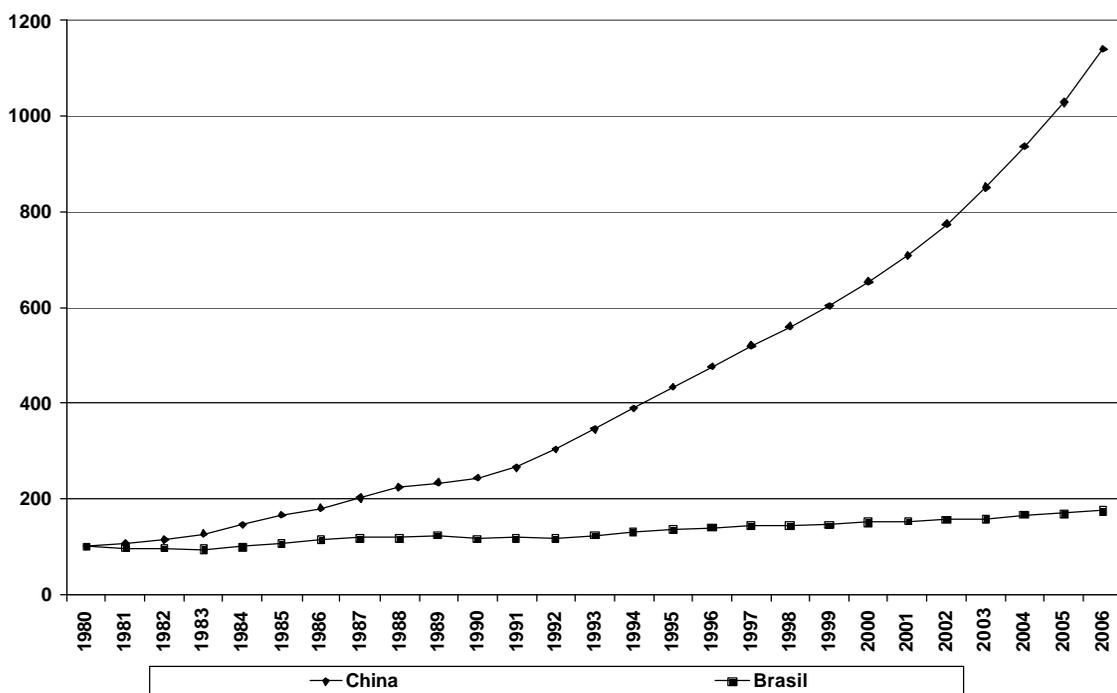


Gráfico 1 – Evolução do PIB de Brasil e China – 1980-2006 – Índice: 1980=100.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos de: Brasil: IBGE/SCN; China NBS.

Do que se pode depreender da leitura do gráfico 1, o PIB brasileiro cresceu neste período apenas 75%, enquanto que o chinês cresceu mais de 1.100%! Em linhas gerais, podem ser mencionados alguns eventos que podem dar pistas sobre o desempenho de cada país. No Brasil, a crise da dívida externa e a conseqüente crise fiscal que a acompanhou, entre 1981 e 1994, em conjunto com a adoção de políticas inadequadas, foram responsáveis pela estagnação; na China, a política de modernização implementada

pelo Partido Comunista Chinês e acelerada sob a liderança de Deng Xiaoping, a partir de 1978, pode ser responsabilizada pelo vigoroso crescimento. No primeiro, como forma de superar a “década perdida” foram adotadas as políticas neoliberais impostas pelos organismos financeiros internacionais; na segunda, foram introduzidos mecanismos de mercado, entre os quais o investimento externo teve um papel significativo, sob o controle político do Estado. No primeiro, foi aplicado o receituário conhecido como o “Consenso de Washington”; no segundo, uma estratégia de liberalização sob controle do Estado, um modelo recém batizado “Consenso de Pequim”.

Se observados superficialmente, tais processos históricos parecem ser excludentes, já que o Brasil estagnou e a China cresceu rapidamente. No entanto, eles pertencem a único processo sócio-econômico, que inspirou a reestruturação produtiva em nível mundial após o início da longa recessão iniciada nos anos (19)70, no caso as políticas de liberalização, desregulamentação e privatização, vulgarizadas como “neoliberalismo”.

As idéias de liberalização, desregulamentação, privatização, abertura econômica e financeira floresceram nos anos (19)80, fosse pela influência de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, fosse sob as condicionalidades impostas pelo FMI e pelo Banco Mundial aos países subdesenvolvidos (particularmente os da América Latina) no bojo das renegociações da dívida externa. Essas idéias foram popularizadas como o “Consenso de Washington”, termo cunhado por John Williamson, em 1989, após uma reunião do Instituto de Economia Internacional, que contou com a presença, entre outros, de economistas do FED, do FMI, do BIRD e do BID. Posteriormente, nos anos (19)90, foram aplicadas nas economias do antigo Bloco Soviético, como um “tratamento de choque” para recriar o sistema capitalista naqueles países. O resultado dessas políticas foi a abertura “forçada” de mercados e a possibilidade de as empresas multinacionais usufruírem mundialmente de diversas vantagens como o diferencial de salários, o câmbio desvalorizado, o tamanho do mercado de consumo, as matérias-primas e fontes energéticas baratas, mercado

de trabalho desregulamentado, taxas de juros baixas, baixas restrições ambientais etc.

É importante frisar que as “regras do jogo” que aparentemente estavam à disposição tanto da China como dos países latino-americanos levaram a caminhos opostos, refletindo a ação política de cada uma das elites nacionais. Na América Latina o resultado final da integração forçada ao sistema econômico mundial foi o fracasso, que se verificou entre 1998 e 2001 na totalidade dos países da região, excetuando Cuba. É evidente que cada país tem suas idiossincrasias, mas o fracasso generalizado na estratégia de integração subordinada ao receituário de Washington deve indicar algum mal congênito desse projeto. Em contraposição, apesar de a China apoiar seu desenvolvimento nesse mesmo ambiente mundial de liberalização, seu resultado foi o inverso daquele alcançado pelos países da América Latina.

Para responder a essa situação, é preciso compreender alguns aspectos da estratégia em que se baseou a experiência chinesa, como quatro mil anos de história, o poder político centralizado em Pequim sob o controle do PCCh e as ações econômicas descentralizadas entre províncias e municipalidades; a estratégia de “soltar as pequenas e reter as grandes” empresas estatais e reuni-las em grande conglomerados; a política de priorizar a educação, tal como fizeram antes Taiwan, Coreia do Sul ou Singapura; negociar o ingresso de empresas multinacionais mediante o compromisso de transferência de tecnologia e dentro dos objetivos nacionais; estimular uma política das inovação tecnológica; o câmbio desvalorizado etc.. Tais características se distanciam bastante de políticas do Consenso de Washington, apesar de estarem inseridas num contexto por ele determinado.

Joshua C. Ramo, ex-editor da revista Times, denominou a estratégia chinesa de desenvolvimento como o “Consenso de Pequim”, num texto publicado em 2004 pelo “The Foreign Policy Centre”, do Reino Unido, num claro contraponto ao “Consenso de Washington”. Antes de buscar explicações econômicas, o autor privilegiou outros aspectos como a liderança do Estado, as políticas públicas e o consenso social por detrás de uma estratégia de

desenvolvimento. De acordo com Ramo, são três as características centrais (ou como ele denomina, os teoremas) que explicam o sucesso chinês: (a) os investimentos em alta tecnologia, inovação e educação; (b) o crescimento econômico acompanhado de medidas que garantam maior equidade e sustentabilidade; e (c) um ambiente de mobilização nacional, denominado por ele de autodeterminação. Tais estratégias se inserem num projeto nacional de reerguimento da China, cujo marco foi a vitoriosa Revolução de 1949.

No entanto, antes de se contraporem, é preciso reafirmar que ambos os “consensos” fazem parte de um mesmo processo, cada um alimentando o outro. É o “custo China” que força para baixo os custos produtivos em escala mundial. É a estrutura produtiva chinesa que leva à ruína estratégias de sindicatos de trabalhadores de defender empregos e salários em cada nação. Além disso, as exportações chinesas, cuja taxa de expansão tem se situado acima de 20% ao ano na última década, tem permitido uma redução da inflação mundial, ao baratear o preço de bens de consumo.. Ademais, o grande superávit chinês e a conseqüente elevação de suas reservas de divisas estrangeiras têm feito do país um dos sustentáculos da estabilidade monetária dos Estados Unidos. Títulos do Tesouro norte-americano em poder do governo da China somam mais de 1 trilhão de dólares. Porém, se os mercados mundiais não tivessem sido abertos pelas políticas liberais, o impacto da presença chinesa seria menos preponderante do que efetivamente o é.

O objetivo do presente texto, apesar de compreender a natureza bastante específica de Brasil e China nesse processo, é o de discutir a complementaridade desses fenômenos dentro do arcabouço de globalização e reestruturação produtiva em nível mundial que permeou o período de 1980 a 2002. A opção por esta periodização se justifica por que o ano de 1980 marca o início da crise latino-americana vinculada à explosão da dívida externa após o choque dos juros e, por outro lado, marca o começo da expansão chinesa que dura até os dias atuais. Já o ano de 2002 marca o fundo do poço da crise do modelo liberal na América Latina e o ingresso efetivo da China na Organização

Mundial do Comércio. Nesse sentido, o texto está organizado em três seções: (a) a crise dos anos (19)70, as políticas neoliberais e o processo de reestruturação produtiva; (b) a experiência brasileira sob o “Consenso de Washington”; (c) a experiência chinesa de inserção na economia mundial pós-Deng Xiaoping.

1) A CRISE DOS ANOS (19)70, POLÍTICAS NEOLIBERAIS E A REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA

Entre o final da Segunda Guerra Mundial e 1973, a economia capitalista assistiu a longo processo de crescimento econômico, vulgarizado como *Era de Ouro*.² Ao longo de quase 30 anos, os indicadores sociais dos países industriais melhoraram sensivelmente. Políticas de assistência social foram adotadas para amparar os trabalhadores no desemprego, na doença e na velhice. O consumo popular passou a ser o carro-chefe da expansão da economia. A inovação tecnológica e a obsolescência programada dos produtos faziam girar as grandes estruturas industriais. Já nos países do chamado Terceiro Mundo não se pode generalizar a expressão “Era de Ouro”. Algumas regiões expandiram rapidamente, como certos países da América Latina e do Extremo Oriente. Entretanto, na maior parte dos países africanos, no Sudeste Asiático e no subcontinente indiano, as lutas de descolonização deixaram profundas cicatrizes, cujos reflexos ainda persistem.

A crise dos anos (19)70, entretanto, deteriorou aquelas condições. A contração do mercado mundial e a crise energética forçaram as economias a se adaptarem a ambiente caracterizado por maior concorrência e menores taxas de lucro. Do ponto de vista das grandes corporações multinacionais, as regras do jogo até então prevalecentes já não serviam mais. A aliança implícita que existia entre estas e os trabalhadores organizados dos países centrais, que ajudava a impedir o avanço do comunismo, tornara-se obsoleta

² Há certa convergência entre os estudiosos do século XX em caracterizar o período de 1945 a 1973 como os “anos dourados” ou a “era de ouro”. Veja-se: Eric Hobsbawm. *A era dos extremos: o breve século XX – 1914-1991*. 2ª ed. São Paulo: Cia. da Letras, 2001.

nos anos (19)80, quando o bloco socialista apresentava sinais de exaustão.³ Além disso, por conta dos elevados custos sociais, a lucratividade do sistema como um todo estava comprometida. À época, o economista Milton Friedman chamava atenção de que o “almoço grátis” dos trabalhadores estava sendo pago com a redução dos lucros empresariais.⁴ Desse ponto de vista, os “subornos sociais” que foram necessários para minimizar a luta de classes nos países centrais já não deveriam ser tão generosos.

Do ponto de vista microeconômico, as empresas passaram a adotar estratégias para um mercado cada vez mais restrito e sujeito a fortes flutuações, decorrentes de ciclos de crescimento cada vez mais curtos, verificados após a crise iniciada em 1973. Dois ou três anos de crescimento e outros dois ou três anos de contração. Por conta disso, na visão dos economistas liberais, a economia deveria se tornar mais “flexível” para se estabilizar de maneira mais rápida. As garantias sociais que protegiam em “demasia” o trabalhador, por exemplo, deveriam ser liquidadas, pois a grande empresa privada necessitava de margem de manobra para enfrentar uma concorrência mais acirrada.

Como decorrência dessa situação, as grandes plantas industriais de padrão “fordista” foram fragmentadas a partir de estratégias de “terceirização”.⁵ Também o modelo japonês de gestão, baseado no “estoque zero”⁶ e na produção “just-in-time”⁷

³ São fatos característicos os pedidos de ingresso no FMI de países como a Hungria e a Polônia, já no começo dos anos de 1980.

⁴ Milton Friedman. *There's No Such Thing as a Free Lunch*. La Salle (USA-IL). Open Court Publishing Co., 1977.

⁵ “Terceirização”, ou *outsourcing*, é a estratégia de desmobilizar parte dos trabalhadores de uma grande empresa quando se determina que sua tarefa não é “central” no processo de produção de uma certa mercadoria. Geralmente esses trabalhadores são empregados em pequenas empresas e contratados por salários inferiores e sem as garantias sociais daqueles da “empresa-mãe”. Também se refere ao processo de direcionar parte da produção de determinado bem para terceiras empresas.

⁶ Levando-se em consideração as pequenas dimensões físicas de boa parte das empresas japonesas, estas optaram por não possuir grandes estoques de suprimentos e de produtos acabados, daí a expressão “estoque zero”.

⁷ “Just-in-time” significa literalmente produzir só na hora em que o mercado demandar. Para tanto, faz-se necessário o estabelecimento de grande sincronia entre as empresas terceirizadas e a empresa-mãe, de tal forma que no mesmo momento em que é feito um

passou a ser adotado nos Estados Unidos e na Europa. O “mercado de massa” foi substituído pelo mercado de “nichos” e de “segmentos”. Artigos que demandavam muita matéria-prima foram miniaturizados. O *chip* de computador passou a figurar como peça-chave em quase todos os dispositivos industrializados. Reduzindo custos com a eletrônica, foram disseminados os computadores pessoais, as placas de fax-modem, a comunicação por cabos de fibra ótica e o satélite de telecomunicações.

A concorrência inter-monopolística levou também ao processo de *deslocalização*.⁸ As grandes empresas iniciaram um processo de deslocamento de parte de suas atividades industriais para os países periféricos. A principal explicação para este fenômeno estava na busca por “fatores produtivos” mais baratos, como matéria-prima e trabalho, ou ainda outras vantagens, como menor carga tributária, incentivos fiscais, câmbio desvalorizado etc.. Comparativamente ao similar norte-americano, um operário médio na China, no Brasil, na Malásia ou no México recebe pequena fração do salário daquele, forçando para baixo os custos trabalhistas. A gestão de unidades tão distantes das matrizes foi facilitada pelo barateamento nos preços das telecomunicações. “Softwares” cada vez mais complexos tornaram as tarefas administrativas padronizadas e o cálculo financeiro adequado para apurar, no tempo real, os ganhos e perdas decorrentes de modificações abruptas nas taxas de câmbio dos diferentes países em que operam aquelas corporações.

Também por conta desta internacionalização da produção, as operações financeiras aumentaram de forma surpreendente

pedido para uma montadora, por exemplo, as empresas de autopeças produzam a quantidade de componentes necessárias para a produção de automóveis. Vale destacar que este tipo de operação industrial faz parte do chamado “toyotismo”, em contraposição ao “fordismo”. A este respeito ver: Thomas GOUNET. *Fordismo e toyotismo na civilização do automóvel*. São Paulo: Boitempo, 1999.

⁸ O processo conhecido como deslocalização diz respeito à transferência de plantas industriais dos países com maiores custos produtivos para aqueles onde tais custos sejam menores. Este processo se intensificou nos anos (19)80 à medida que as políticas de globalização se intensificaram, particularmente sob os auspícios do ex-GATT e atual OMC.

desde 1980.⁹ Novos instrumentos financeiros foram criados, como no caso dos *derivativos*, ou tiveram o uso intensificado, como as operações de *hedge*.¹⁰ Uma vez que a instabilidade passou a ser a regra da economia mundial, os agentes econômicos buscaram se defender das mudanças abruptas de cenário, utilizando-se cada vez mais de mecanismos de proteção.

Não obstante necessidade tangível, as operações financeiras ao longo das duas últimas décadas têm-se caracterizado mais pelo caráter especulativo. São objetos de especulação, em nível mundial, as taxas de câmbio, as taxas de juros, a variação nos preços de *commodities* etc. Aí também o desenvolvimento das telecomunicações possibilitou o acompanhamento do mercado financeiro de diferentes países a partir de, por exemplo, um escritório da *City* de Londres, em tempo imediato. As “posições” e os ativos financeiros passaram a mudar de mãos rapidamente, sempre na busca pela máxima rentabilidade. Hoje em dia, os próprios sistemas de informática administram automaticamente as posições, por intermédio de “ordens limitadas”, que compram ou vendem ativos de acordo com a variação dos níveis de preços. Os sistemas também permitem a avaliação simultânea de uma série de variáveis para obter o “ótimo” de rentabilidade. Outra modalidade de transação financeira é a “arbitragem”, que consiste em comprar um determinado ativo de um mercado e vendê-lo em outro, por preço mais elevado.

Um caso à parte da financeirização da economia mundial é o crescimento acentuado das dívidas públicas de diversos países.

⁹ De acordo com Robert Salomon: “*Quase todas as formas de transações financeiras internacionais aumentaram enormemente na década de 1980 entre os países industrializados. As transações em títulos e ativos líquidos que atravessaram fronteiras nos Estados Unidos – isto é, vendas e compras brutas de papéis negociáveis (valores) entre residentes e não-residentes – elevaram-se de 9 por cento do PIB em 1980 para 89 por cento em 1990. Como o PIB dobrou ao longo da década, conclui-se que essas transações aumentaram quase vinte vezes. Em 1996, chegaram a 164 por cento do PIB americano. O crescimento de transações financeiras internacionais semelhantes ocorreu nos outros países industrializados. A única exceção é a queda após 1989 no coeficiente do Japão*”. Robert SALOMON. *Dinheiro em movimento*. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 178-179.

¹⁰ Trata-se de operações financeiros que visam a proteger o investidor de futuras oscilações dos preços de *commodities*, dos juros ou do câmbio.

Em que pese a adoção de políticas de “equilíbrio fiscal” ao longo dos anos de 1980, é fato que as dívidas públicas dos principais países do mundo aumentaram expressivamente. A dívida dos EUA dobrou entre 1975 e 1995, passando de 35% para 70% do PIB. As dívidas públicas da Itália, Bélgica, Suécia e Japão superaram os respectivos PIB anual. Em parte, o aumento das dívidas se relaciona com a queda na poupança interna. Por outro lado, se relaciona com a internacionalização da rolagem feita nos mercados financeiros. O “mercado” passou a ditar o nível das taxas de juros, tornando os governos seus reféns.

Todas as características deste novo quadro do capitalismo, que se vem desenrolando nos últimos vinte anos, possuem fio condutor único: o acirramento da concorrência entre as nações centrais do sistema, independentemente e/ou apesar de arranjos regionais como a União Européia, APEC – Asia Pacific Economic Cooperation Organization, ou NAFTA – North American Free Trade Agreement. De fato, empresas norte-americanas, alemãs e japonesas procuram criar no mundo as condições mais adequadas para suas respectivas estratégias; e seus governos assumem papel destacado nesta tarefa, ao forçar a abertura de novos mercados.

Diante disso, os organismos financeiros internacionais, sob controle dos países centrais, passaram a defender uma nova ordem mundial. Se a tecnologia já permitia o deslocamento de capitais e de indústrias por todas as partes do mundo, por que restringir tal movimento devido a interesses locais nacionais? Estava na hora de retomar o antigo discurso liberal: *“laissez-faire, laissez-passer”*, o que significou, no final da década de 1980, aprofundar a globalização econômica e forçar a abertura de mercados em todo planeta, particularmente nos países em desenvolvimento.

Para atender às novas necessidades do capitalismo, as regras que valiam na *“Era de Ouro”* já não mais serviam. O papel dos Estados em administrar as economias nacionais, principalmente nos países da periferia, não deveria ser tratado como antes. Tratava-se de criar um “consenso” acerca dos temas que mais interessavam aos países do centro do sistema: (a) liberdade de circulação de capitais; (b) supressão de restrições ao investimento

produtivo; (c) abertura comercial; e (d) padronização de políticas macroeconômicas.

As diretrizes anteriormente citadas foram reforçadas nas políticas de instituições como o FMI, Banco Mundial e OMC (ex-GATT), ao longo dos anos (19)90. A atuação conjunta destas instituições teria por finalidade criar uma ordem internacional dita “mais solidária”, ao estimular a integração dos países por via do comércio internacional e por deslocar o capital excedente de um pólo do sistema para outro. Seria obtida assim melhor alocação de capital, desde que todos os países convergissem em suas políticas macroeconômicas. Por essas, garantir-se-ia a transparência necessária para a medição da taxa de lucros e dar-se-ia maior segurança aos investimentos estrangeiros diretos. No final do processo, todos os países sairiam vitoriosos, pois os padrões de consumo seriam equalizados *no longo prazo*. Os mais pobres se aproximariam rapidamente dos mais ricos, sem prejuízo para os segundos.

Observando o processo sob o ponto de vista das nações, pode-se constatar que o processo de globalização foi benéfico para algumas e maléfico para outras. China e Índia podem ser mencionadas como beneficiárias desse processo por conta das elevadas taxas de crescimento que têm alcançado nos últimos 15 anos. Os países da América Latina e da África podem ser considerados perdedores, pois a economia quando não estagnou, no caso da América Latina, entrou em colapso, no caso africano. No entanto, quando se desce do nível das nações para o das classes sociais, verifica-se que este processo é o responsável pela desestruturação de sociedades tradicionais e pelo aumento das disparidades de renda. Vejamos a experiência de Brasil e China.

2) A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA SOB O “CONSENSO DE WASHINGTON”

Ao longo dos anos noventa do século XX, as diretrizes do “Consenso de Washington” foram implementadas em todos os países latino-americanos, exceto Cuba. Em linhas gerais, o receituário do “Consenso” tinha por objetivo a superação da crise

econômica dos anos (19)80 por meio de políticas liberalizantes “idealizadas” pelo FMI e pelo Banco Mundial. Durante a chamada “década perdida”, as instituições de Bretton Woods organizaram sua intervenção nos países latino-americanos visando à superação da crise da dívida externa atuando em duas fases. Na primeira tratava-se de organizar políticas de “estabilização econômica”, sob o acompanhamento do FMI, na segunda, a “reforma estrutural”, sob a coordenação do Banco Mundial.¹¹

2.1 A INSPIRAÇÃO LIBERAL DAS REFORMAS

As políticas de estabilização (primeira fase) visavam a atacar os problemas do déficit público e do desequilíbrio do balanço de pagamentos. Para tanto, exigia modificações em (a) na política cambial, geralmente impondo desvalorizações cambiais;¹² (b) liberação de preços, com conseqüente “dolarização” dos preços internos; (c) desindexação dos salários, forçando sua baixa, ao não repassar as variações das taxas de inflação; (d) enquadrar o Banco Central, de forma a evitar o descontrole da oferta de moeda; (e) controlar o orçamento público, cortando gastos para garantir a redução do déficit público e gerar recursos para o pagamento de juros; e (f) redução do investimento público.

As políticas de reforma estrutural visavam, pois, a adequar a economia nacional às necessidades do comércio internacional. Assim sendo, as principais medidas foram: (a) promover a abertura completa da economia, para forçar o “aumento de competitividade”

¹¹ O “Consenso” decorreu de uma série de reuniões entre os dirigentes do FMI, Banco Mundial, BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento e Tesouro dos Estados Unidos, além de políticos e economistas latino-americanos. A primeira delas, convocada pelo economista inglês, John Williamson, do Institute for International Economics, ocorreu em novembro de 1989, em que foram debatidos os problemas enfrentados pelos países da região (inflação e crise econômica), além de discutir as experiências adotadas com “sucesso”, como as do Chile e México, que então se abriam ao capital estrangeiro e aparentemente conseguiam enfrentar tais problemas. Também ali foram reafirmados os princípios neoliberais, tal como preconizado pelo governo norte-americano.

¹² No entanto, entre 1988 e 1996, o FMI preconizou para os países periféricos a valorização da moeda local, via paridade com o dólar, para facilitar a internacionalização de tais economias. São dessa época os Planos Cavallo, Real, etc., cuja qualidade é hoje conhecida.

das atividades produtivas locais; (b) privatizar as empresas estatais, em princípio para “diminuir o estoque da dívida pública” e para aumentar o investimento privado na economia; (c) reforma fiscal, de forma a aumentar a arrecadação e conter o déficit público; (d) desregulamentar o sistema bancário e suprimir a presença dos bancos públicos do setor; (e) liberar a movimentação de capitais, para atrair o investimento estrangeiro; (f) patrocinar programas de redução da miséria, de forma a melhor lidar com as “conseqüências sociais temporárias” das políticas de ajuste; e (g) apoiar a implantação de “governos democráticos”.

As políticas preconizadas pelas instituições de Washington, tal como a doutrina econômica que as anima, procuram arvorar sempre, um caráter supostamente universal. São indicadas como panacéia que serve a todos os países pobres em dificuldades, indistintamente. Não importa se um determinado país tem a economia baseada na exportação de bens agrícolas ou se é oriundo do antigo bloco socialista, com forte presença do setor secundário em sua estrutura produtiva. Todos são tratados de forma similar, já que a suposta origem de todos os problemas sempre seria a mesma: “Estado obsoleto”; “falta de competitividade”; “proteção ao mercado local”; “inflação”; “falta de abertura ao exterior” etc. Também a terapia sempre é a mesma, o que em essência significa: abrir-se à integração com o comércio internacional.

Além disso, a política liberal de “*estado mínimo*” retirou do Estado nacional qualquer possibilidade de coordenar a atividade econômica no sentido de maximizar o potencial produtivo do país. Qualquer menção à “política industrial” era rapidamente desacreditada, uma vez que o “mercado” seria sempre mais ágil em determinar o rumo do desenvolvimento, sem que o Estado tivesse que arcar com benefícios indevidos a um determinado grupo de empresários. Gustavo Franco justifica dessa forma a adoção de uma solução “horizontal” para a reestruturação produtiva brasileira quando do lançamento do Plano Real:

Com o início dos preparativos para o Plano Real, é retomado o ritmo das medidas de abertura, vale dizer, a caminhada na direção do modelo ‘horizontal’, embora num ritmo excessivamente lento

(...) Se fôssemos atacar cada um desses obstáculos [à adoção de um novo modelo de industrialização] negociando com os respectivos setores, e enfrentando as naturais resistências à mudança e à eliminação de privilégios antigos e sedimentados, precisaríamos de um enorme exército de liberalizadores, de muitos anos de atividades e de muita paciência. Nenhum desses recursos era abundante naquele momento. O Plano Real traria uma medida inesperada e de enorme amplitude, e que destruiria todas essas armadilhas de uma vez e mudaria drasticamente o grau de proteção a que estavam sujeitas as empresas brasileiras: a nova política cambial. Com a apreciação, as barreiras todas se tornavam menores e o Brasil podia, finalmente, retomar o processo de redefinição, tantas vezes adiado, de novos termos de troca entre nacionalismo e internacionalismo. (FRANCO, 2000, p. 115).

De acordo com o discurso oficial, a manutenção da estabilidade econômica e a retomada do “desenvolvimento auto-sustentável” deveriam passar pela modernização do parque industrial, visando ao aumento da produtividade, e a resolução definitiva do problema fiscal brasileiro. Para tanto, o Brasil deveria organizar “reformas”, que viabilizassem aqueles objetivos, quais sejam: (1) abertura da economia local; e (2) diminuição do déficit orçamentário e redução do estoque da dívida pública.

As “reformas” necessárias para atender ao primeiro ponto, seriam: (a) abertura comercial; (b) abertura do mercado local de capitais; (c) supressão de restrições ao ingresso de capital estrangeiros; e (d) desregulamentação. Do ponto de vista das contas públicas; as reformas seriam: (a) privatização de empresas públicas; (b) reforma previdenciária; (c) reforma tributária; e (d) reforma administrativa.

É preciso retornar no tempo, mais precisamente para o governo Collor de Mello, para compreender a essência da política industrial que se implantou no Brasil sob a inspiração do “Consenso de Washington”. Ao longo dos anos (19)90, a implementação de tais políticas variou de ritmo e intensidade, de acordo com a conjuntura política. A primeira fase da “reformas”, durante o governo Collor de Mello, deu-se de forma mais lenta, em que pese a radicalidade do discurso governamental. Durante o governo Itamar Franco, entre 1992 e 1994, as reformas foram parcialmente

refreadas, mas prontamente retomadas após Fernando Henrique Cardoso assumir o Ministério da Fazenda e lançar o plano de estabilização econômica. Na fase do Plano Real, o processo foi mais rápido, por conta da folgada maioria conquistada pelo bloco de sustentação de FHC no Congresso.

2.2 ABERTURA COMERCIAL, MODERNIZAÇÃO PRODUTIVA E DESNACIONALIZAÇÃO

Os discursos de posse de Fernando Collor e Fernando Henrique, apresentaram um traço em comum: ambos intentavam mais uma vez sepultar a “Era Vargas”.¹³ Para tanto, deveriam liquidar com seus mais importantes legados: a industrialização local, a CLT e as empresas públicas. Para fazer frente às necessidades da “matriz”, ambos estavam comprometidos em abrir a economia brasileira aos fluxos de mercadorias e capitais internacionais.

Em seu discurso de posse, o presidente Collor de Mello indicou que iria modernizar a economia brasileira por intermédio da liberalização comercial. As primeiras indicações dos objetos e diretrizes da nova política industrial foram explicitadas na Exposição de Motivos da Medida Provisória 158, publicada em 15 de março de 1990. As bases da nova política estavam fortemente enfocadas na questão microeconômica da competitividade, em contraponto às políticas adotadas anteriormente, que objetivavam a expansão da capacidade produtiva mediante o incentivo à substituição de importações. Tal afirmação merece uma reflexão, pois causa estranheza esta distinção, como se a busca pela elevação da produtividade fosse contraditória em relação ao aumento da capacidade produtiva em país subdesenvolvido, isto sem mencionar o fato de que uma política industrial digna deste nome deve focar tanto aspectos macro como microeconômicos.

¹³ O legado de Vargas talvez tivesse sido, de fato, muito extenso. Desde a posse de Jânio Quadros, passando pelos presidentes-generais, excetuando Goulart, todos intentaram sepultar suas realizações, como o direito trabalhista, as empresas públicas e o que lhe foi mais caro, a perspectiva nacionalista.

Essa proposta inicial foi detalhada posteriormente no documento Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), divulgado em meados de 1990. O objetivo central da nova política industrial, apontado no documento, era o aumento da eficiência na produção e comercialização de bens e serviços, com base na modernização e reestruturação da indústria.¹⁴

A nova Política Industrial e de Comércio Exterior considerava que a modernização da economia local deveria ser feita sem a intervenção direta do Estado. Insistia na supressão de órgãos que, na visão dos neoliberais, significassem “cartórios” para o apoio a determinados grupos empresariais. Foi este espírito que animou a extinção de órgãos como o IBC – Instituto Brasileiro do Café, IAA – Instituto do Açúcar e do Alcool e Interbrás – Petrobrás Internacional, entre outros, que tinham como função apoiar exportações do País. Tal tarefa deveria ser relegada ao “mercado”, que teria de operar com o maior nível de liberdade possível. Aquela diretriz do governo contemplava as seguintes estratégias:

- ◆ Redução progressiva dos níveis de proteção tarifária; eliminação da distribuição indiscriminada e não-transparente de incentivos e subsídios; e de fortalecimento dos mecanismos de defesa da concorrência.
- ◆ Reestruturação competitiva da indústria mediante adoção de mecanismos de coordenação, de instrumentos de apoio creditício e de fortalecimento da infra-estrutura tecnológica.
- ◆ Fortalecimento de segmentos potencialmente competitivos e desenvolvimento de novos setores, por meio de maior especialização da produção.
- ◆ Exposição da indústria à competição externa, visando maior inserção no mercado exterior; melhora de qualidade e preço no mercado interno; e aumento da competição em setores oligopolizados.

¹⁴ A respeito da política industrial que se tentou implantar durante o governo Collor, veja-se: Luiz Paulo Velloso LUCAS. A política industrial brasileira: avanços e desafios. in: João Paulo dos REIS VELLOSO (coord.). Estratégia industrial e retomada do desenvolvimento. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

- ◆ Capacidade tecnológica da empresa nacional, através de proteção tarifária seletiva às indústrias de tecnologia de ponta e do apoio à difusão das inovações nos demais setores.

Para atingir esses objetivos e cumprir as estratégias delineadas, foram criados dois instrumentos de apoio: o Programa de Competitividade Industrial (PCI) e o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP). Já o BNDES teve papel fundamental nesse processo. No final dos anos 1980 e início dos 1990, definiu um modelo de desenvolvimento denominado “integração competitiva”, baseado nos conceitos de competitividade e produtividade, sem vinculação com políticas setoriais. As novas linhas de financiamento seriam direcionadas às indústrias que apresentassem resultados em termos de competitividade, como programas de qualidade total e aprimoramento de tecnologia e de mão-de-obra.¹⁵

Na intenção de fomentar fusões e incorporações de empresas, foi lançado o Programa de Reestruturação e Racionalização Empresarial, no segundo semestre de 1992. O BNDES foi ainda indicado gestor do Programa Nacional de Desestatização (PND). O Plano Estratégico do Sistema BNDES priorizava três focos de investimentos:

- ◆ modernização da estrutura produtiva existente, incluindo melhorias tecnológicas em unidades instaladas; substituição de processos e mesmo de unidades produtivas obsoletas; aplicação de sistemas de automação industrial e de controle de processo; introdução de novos produtos; reestruturação de modelos de comercialização, de administração técnica e financeira; e estímulo à associação entre empresas.

¹⁵ Ao longo dos anos (19)90 foi bastante comum no âmbito das empresas a multiplicação de estratégias “revolucionárias” para estimular o aumento da produtividade: “terceirização”, “kanban”, “downsizing”, “reengenharia”, “benchmark”, “círculos de qualidade”, “cinco ‘s’”, “bancos de sugestões”, etc.. De fato, tais estratégias vendidas por consultores vivaldinos serviram de pano-de-fundo para explicar um fato: a produtividade aumentou porque foram introduzidos maquinários poupadores de mão-de-obra, que “enxugaram” as folhas salariais e aumentaram a produção por indivíduo.

- ◆ ampliação da capacidade produtiva por meio de expansões e novas instalações em setores de bens de consumo e de insumos básicos; os investimentos visavam atender à demanda interna e externa, paralelamente à modernização dos processos produtivos.
- ◆ investimentos nos setores de infra-estrutura, particularmente nos setores de energia elétrica, transportes e portos; previa-se a ampliação da participação de capitais privados em atividades anteriormente sob a responsabilidade dita estatal.

As prioridades na destinação dos recursos objetivavam: (1) incremento de competitividade e produtividade industrial; (2) ampliação e modernização dos investimentos em infra-estrutura; (3) redefinição do papel do Estado; (4) parceria com a iniciativa privada; e (5) tentativa de diminuição de desequilíbrios regionais e sociais. A combinação da nova política industrial com a recessão provocada pela política de estabilização em vigor implicou, por parte das empresas, severo ajuste. Este se estenderia ao longo dos anos subseqüentes, o que levou à demissão de inúmeros trabalhadores.

Vale destacar que as demissões não se restringiram aos operários. Atingiram áreas administrativas e cargos de direção, indicando movimento de ajuste da produção, com uma reestruturação dos processos administrativos. As principais características desse ajuste foram a (1) desverticalização e (2) a terceirização, como vinha ocorrendo em outros países por conta da desmobilização da estrutura industrial de padrão "fordista". Em outras palavras, as empresas passaram a se especializar e a se concentrar em suas atividades principais, encerrando atividades de plantas e linhas produtivas secundárias. Além disso, passaram a adquirir de outras firmas alguns serviços anteriormente supridos internamente, sobretudo atividades intensivas em mão-de-obra como limpeza, vigilância, transporte, cozinha, manutenção de equipamentos, entre outras.

O processo de abertura iniciado com Collor foi ampliado em seguida pelo governo de Cardoso. A abertura de mercado nos setores até então reservados a empresas domésticas, realizado

no bojo da reformas constitucionais, as expôs a competição desproporcional. A liberação do transporte de cabotagem por exemplo, levou ao sucateamento do Lloyds Brasileiro, que não teve como competir com grandes empresas internacionais.

Artifício eficaz para a abertura da economia foi a política de sobrevalorização adotada após o Plano Real. De fato, após 1995 verificou-se aumento expressivo da importação de bens finais e intermediários, cujos reflexos sobre a indústria local foram rapidamente sentidos. Exemplo foi a desnacionalização do setor de autopeças. Empresas até então tidas como “modernas e competitivas”, como eram os casos da METAL LEVE e da COFAP, foram adquiridas por empresas multinacionais, frente à impossibilidade de concorrer em pé de igualdade e também das cadeias produtivas internacionais às quais estavam ligadas as montadoras. Enquanto que a importação de veículos era sobretaxada com alíquotas de imposto que variavam entre 35% e 70%, as alíquotas para a importação de autopeças não excediam 11%.

A apreciação cambial levou ao aumento temporário do poder de compra das camadas médias. De súbito puderam ter acesso a grande variedade de bens de consumo, a preços inferiores aos similares nacionais. Verificou-se no período 1995-1998 o aumento das importações e a contração das exportações. Por outro lado, devido à sobrevalorização do Real, verificou-se a intensificação do fluxo de viagens internacionais, pressionando ainda mais a conta de transações correntes. Aquela política ficou conhecida como “populismo cambial”. Tal artifício, que viabilizou a reeleição de FHC, levou o país à crise cambial de 1999.

Outro aspecto da apreciação cambial diz respeito à queda do preço dos ativos domésticos em moeda estrangeira. Isto favoreceu a grupos externos a adquirirem empresas locais com a queda da rentabilidade das mesmas pela exposição à concorrência. Foi uma opção de aqueles grupos comprar empresas que possuíam marcas fortes, redes de distribuição e pessoal qualificado.¹⁶ A

¹⁶ A respeito da desnacionalização da economia ver: LACERDA, A. C (Org.). *Desnacionalização: mitos, riscos e desafios*. São Paulo: Contexto, 2000.

descrição deste processo é assim complementada por Delfim Netto (1998, p. 145-146):

A abertura foi essencial para o aumento da produtividade, embora viesse combinada com sobrevalorização do câmbio e com atos de loucura em matéria de tarifas. Os erros foram imensos. As tarifas não foram usadas como instrumentos de política industrial, mas como instrumentos de vingança contra os produtores brasileiros. Abrimos nosso mercado no momento em que praticávamos taxas de juros absurdas. Passamos a importar produtos que seriam pagos em 18 a 24 meses com taxas de juros de 6% a 7% ao ano, quando o produtor brasileiro tinha que enfrentar juros de 30% e só podia dar prazo de um mês. [...] Boa parte da quebra das nossas empresas não teve nada a ver com produtividade. Resultou, simplesmente, de erros dramáticos de política econômica, que levaram meses para serem corrigidos.

A constatação feita por Delfim Netto, no que diz respeito ao tratamento dado aos produtores locais por parte do governo, é justificada, como vimos, por Gustavo Franco, pois para ele, o tratamento de “choque” seria necessário para forçar os empresários locais, acostumados com a proteção do Estado, a modernizarem suas indústrias.

É necessário breve intervalo para que se reflita sobre a (não) política industrial patrocinada pelo BNDES sob os governos de Collor, Itamar e FHC. Ao privilegiar a modernização e a “produtividade”, os novos investimentos financiados com o dinheiro do BNDES foram decisivos para o aumento do desemprego industrial no País. Assim, a preocupação “social” foi relegada. Quanto maiores a concentração de capital, o desemprego e a terceirização, maior seria a produtividade apurada em dado empreendimento. Reflexos como a queda da renda, a diminuição do mercado de trabalho, eram, por si só, considerados “inevitáveis”, frutos da tecnologia e da globalização ou, como afirmaram os economistas do governo FHC, o desemprego era uma variável de ajuste.

Veja-se a o gráfico 2, que descreve a evolução do emprego industrial no Estado de São Paulo, que concentra 40% desta atividade no país.



Gráfico 2 – Nível de emprego - indústria - índice (jun. 1994 = 100) – São Paulo. Periodicidade: Mensal

Fonte: Federação e Centro das Indústrias do Estado de São Paulo, Levantamento de Conjuntura (Fiesp) Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 15 jun. 2006.

Nota-se a tendência de declínio do nível de emprego industrial no Brasil entre 1981 e 2002. Esse desempenho reflete uma soma de fatores, como o aumento de produtividade no setor, fruto das políticas acima descritas; baixo nível de atividade econômica, conforme se pode confrontar com o gráfico 2; como ao aumento da participação de bens importados após a abertura, em 1990, intensificada com a valorização cambial entre 1995 e 1999. No entanto, verifica-se o no período 1990 a 2002 o emprego industrial recuou à metade, de 137, em janeiro de 1990, para 70 em dezembro de 2002.

2.3 ABERTURA FINANCEIRA E PRIVATIZAÇÃO

Além de abrir o mercado, os governos Collor e FHC promoveram a abertura financeira. Depois de Collor eliminar as restrições aos fluxos de capital, Cardoso operou a reestruturação

do setor bancário, fosse pela desregulamentação (que conferia igualdade de tratamento a bancos locais e estrangeiros), fosse pelo incentivo para o ingresso de grupos bancários internacionais, facilitando a aquisição de bancos brasileiros por parte do HSBC, ABN-AMRO, BBVA, Santander etc.

Outra medida que contribuiu para a abertura financeira do País foi a utilização de contas-correntes conhecidas como CC5. Tais contas especiais destinavam-se a pessoas físicas e empresas não-residentes no Brasil. A maior parte dos recursos aplicados nas CC5 pertencia a cidadãos e empresas brasileiras, que antes haviam remetido divisas ilegalmente para paraísos fiscais, como o Uruguai, Ilhas Cayman e Bahamas, sem o pagamento de impostos. Um instrumento do Banco Central, conhecido por Anexo IV, facilitava o retorno desse dinheiro, uma vez que dava isenções fiscais para que o suposto “capital estrangeiro” negociasse com títulos e ações no Brasil.

A abertura financeira foi responsável também pela “internacionalização” de parcela significativa da dívida pública. Valendo-se da manipulação das taxas internas de juros, o governo passou a emitir papéis com correção cambial e/ou juros pré-fixados e os oferecia aos “capitais gafanhotos”, aqueles que percorrem o mundo em busca das melhores taxas de juros. Posteriormente, a partir de 1995, quando os déficits comerciais passaram a ser expressivos, o país ficou cada vez mais dependente desses investimentos em carteira (smart capital), pois estes eram imprescindíveis para a cobertura do enorme déficit das transações correntes.

Enquanto existia liquidez internacional, o governo se orgulhava de apresentar elevados saldos nas reservas internacionais. Nem a crise mexicana, que demonstrou a vulnerabilidade daquele esquema de financiamento, fez com que o governo mudasse o rumo da política econômica. Mais uma vez se recorre à opinião de Delfim Netto (1998, p. 147):

A rapaziada acredita em dois postulados falsos. O primeiro: a valorização do câmbio produz competitividade, quando é a abertura que produz. O segundo: num mundo em que há livre

movimentação de capitais, o déficit em conta-corrente deixa de ter importância, pois sempre existirá alguém disposto a financiá-lo. Portanto, não haveria mais restrições pelo lado do balanço de pagamentos. Ora, quem vive essa situação são os Estados Unidos, pois o mundo permanece até agora disposto a financiá-los. A nós não. A evolução recente da economia mundial já tornou insustentável esse segundo postulado. Com o susto de outubro de 1997, alguns galos viraram pintos.

A “rapaziada”, como ironicamente definiu Delfim Netto, errou ao fazer essa ilação de que a economia brasileira é similar à dos Estados Unidos. Enquanto que os Estados Unidos sempre encontram financiadores para a sua imensa dívida pública, ao pagar baixas taxas de juros, países como o Brasil são obrigados a pagar elevadas taxas para atrair especuladores.

Um subproduto da financeirização da economia brasileira foi o processo de privatização, coordenado pelo BNDES e apoiado por diversas consultorias financeiras privadas, nacionais e estrangeiras. Foram estas últimas as responsáveis pela engenharia financeira e pelo “desenho” do processo, que, ademais, privilegiou grupos financeiros privados. Destaque neste processo foi a forma como os fundos de pensão de empresas estatais foram manipulados para apoiar um ou outro consórcio de compradores cujo exemplo mais característico foram os arranjos em torno da privatização do lote da telefonia “norte-atlântico”, que contrapôs interesses de grupos nacionais, como o La Fonte, e o da Telecom Itália, e seus respectivos lobistas nos fundos de pensão e no BNDES.

Além de gerar (pouco) caixa para o governo, a privatização de empresas públicas significou uma grande modificação patrimonial no controle do mercado brasileiro. Alguns setores apresentaram grandes avanços, particularmente aqueles relacionados com telecomunicações e siderurgia. Outros setores, como os de transporte ferroviário e de eletricidade não apresentaram grande êxito. No setor bancário quase todo o sistema de bancos estaduais foi privatizado. Os maiores compradores foram os bancos Itaú e Bradesco, de capital nacional, e o espanhol Santander, que adquiriu o Banespa e o Meridional. Nos estados, a

privatização envolveu a concessão de rodovias, de empresas de distribuição de energia elétrica e de gás.

A privatização foi defendida pelas autoridades governamentais como a “panacéia” que curaria todos os males da economia. Privatizar passou a ser sinônimo de gastos públicos sob controle; de aumento da produtividade; de eliminação de “cabides de empregos”; de maior concorrência; de tarifas e preços mais baratos, etc.. O depoimento a seguir, de Pedro Malan, é característico dos argumentos utilizados pelos defensores da privatização. Veja-se:

Na verdade, a privatização, e sua continuidade, se justifica por três ordens de razão: primeiro, aumenta a eficiência da economia como um todo, na medida em que o setor privado é, na média, melhor gestor que o setor público[...]. [...] Segundo, porque a passagem para o setor privado de empresas que representavam um ônus para o setor público, seja porque deficitárias, seja por que, mesmo não o sendo, demandavam aumentos de capital de quando em vez para manter-se em atividade, reduz a contribuição destas empresas para o déficit fiscal consolidado do setor público. Terceiro, e mais importante, porque ao passar para o setor privado atividades que hoje não mais se justifica estarem na órbita pública, é possível canalizar recursos públicos escassos, para investimentos nos ativos mais importantes de um País: sua própria gente, investindo em educação básica, saúde básica, segurança e, obviamente, sem descurar da crucial área regulatória. (MALAN, 1998).

A opinião do ministro da Fazenda era reforçada por grande parte dos formadores de opinião. Isso impediu um debate mais abrangente sobre o rumo que tomou o processo. No entanto, a liberação de dinheiro público para as áreas sociais não passou de discurso, pois sob quaisquer indicadores, a situação da educação, da saúde e da segurança piorou no período de 1990 a 2002.

As medidas preconizadas pelos organismos financeiros internacionais, na prática, surtiram efeitos contrários àquilo que prometiam resolver. A miséria e o desemprego aumentaram em todos os países que se submeteram a tais políticas; as crises do balanço de pagamentos passaram a ocorrer com maior frequência e intensidade (México, 1994; Ásia, 1997; Rússia e Brasil, 1998;

Equador, 1999; Turquia, 2000; Argentina, 2001.); o produto interno dos países pobres se contraiu; as dívidas interna e externa ali explodiram; a instabilidade econômica se expandiu, tornando permanente a crise social. A ascensão de governos populares no começo da década de 2000 é uma consequência direta desta situação.

Tabela 1

Taxas de Crescimento do Produto - Países selecionados - 1990-2001 (%)						
PERÍODO	Produto Total			Produto per Capita		
	1990-2001	1995-2001	2000-2001	1990-2001	1995-2001	2000-2001
Mundo	2,7	2,9	1,1	1,2	1,5	(0,2)
Países Desenvolvidos	2,4	2,7	0,7	1,7	2,1	0,1
Países em Desenv.	4,7	3,8	2,3	2,9	2,2	0,8
Canadá	3,1	3,9	1,5	2,1	3,0	0,6
Estados Unidos	3,4	3,8	0,3	2,3	2,6	(0,8)
Japão	1,3	0,9	(0,6)	1,0	0,7	(0,8)
Argentina	3,6	1,4	(4,5)	2,3	0,1	(5,6)
Brasil	2,8	2,0	1,5	1,4	0,6	0,2
China	10,0	8,0	7,3	8,9	7,1	6,5
Taiwan	6,0	4,8	(2,2)	5,1	3,9	(2,7)
Índia	5,9	5,5	5,4	4,0	3,7	3,7
Indonésia	3,8	(0,0)	3,3	2,3	(1,4)	2,0
Coréia do Sul	5,7	4,3	3,0	4,7	3,5	2,4

Fonte: Unctad, Handbook of Statistics, 2004.

Além disso, ao invés da promessa de inserir os países da América Latina no rol do chamado “primeiro mundo”, verificou-se um processo de internacionalização de empresas, ao mesmo tempo em que se assistiu à desindustrialização de diversos segmentos produtivos. Particularmente no Brasil, o processo de privatização colocou sobre o controle de grupos estrangeiros parte de setores importantes como o elétrico, o financeiro, as telecomunicações, petróleo, autopeças, entre outros.

A experiência brasileira sob a influência do “Consenso de Washington” foi particularmente infrutífera. Entre 1990 e 2001, a economia brasileira apresentou taxas de crescimento pouco maiores do que as da economia mundial, conforme se pode extrair da leitura da tabela 1. Enquanto que o Brasil cresceu numa taxa média de 2,8% entre 1990 e 2001, o mundo crescia à taxa de 2,7%. Chama atenção o crescimento anual médio da China e da Índia

neste período, de 10,0% e 5,9%, respectivamente. Por outro lado, o Japão apresentou um crescimento bem inferior à média mundial e também em relação aos Estados Unidos. Este último, por conta das políticas implementadas na gestão Clinton, atingiu um patamar elevado para países desenvolvidos, da ordem de 3,4%.

Em relação à China, o elevado patamar de suas taxas se explica pela atual tendência daquele país a tornar-se “oficina do mundo”. Desde há trinta anos a China é maior produtor material do mundo. Ali também se encontra o maior parte de máquinas do mundo. Em virtude dos rendimentos muito distribuídos, a China apresenta uma mão-de-obra muito barata, do ponto de vista do mercado internacional. Portanto, a aceitação pelas autoridades chinesas de um papel de fornecedor industrial dos mercados desenvolvidos, tem como efeito interno elevados ritmos de crescimentos, até que se tenha processado por completo a concentração de renda, no modelo das sociedades ocidentais.¹⁷ Esse desempenho da China é o assunto da próxima seção.

Cabe finalizar esta parte com uma reflexão: do ponto de vista da inserção do Brasil na economia mundial o resultado de uma década de neoliberalismo foi desastroso. A participação brasileira nos fluxos internacionais de comércio se restringiu a 1%, enquanto que a população brasileira representa 3,3% da população mundial. Ademais, a pauta brasileira se caracteriza mais pelo volume do que pelo valor agregado, já que nela abundam matérias-primas e alimentos. Além disso, ela é bastante concentrada, uma vez que 91% das exportações brasileiras em 2005 foram feitas por grandes empresas, majoritariamente multinacionais.¹⁸ Em nenhum segmento industrial dinâmico o Brasil apresenta uma empresa de escol internacional, o que evidencia ausência de tecnologia de ponta, inovação científica e tecnológica

¹⁷ Uma análise mais detalhada do desempenho da economia mundial pode ser lida em: OLIVEIRA; PIRES; SANTOS. *Economia para administradores*. São Paulo: Saraiva, 2006.

¹⁸ Ver: BRASIL. Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Exportações brasileiras por porte de empresa*. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/portempesa/2005_2004/exp_porte_2005_comentario.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2007.

e ainda diferenciação de *design*. Apesar de complexa, a industrialização brasileira ainda é a periférica. Em suma, a experiência brasileira entre 1980 e 2002 evidenciou o fracasso de uma estratégia nacional de conferir ao país um melhor posicionamento na economia mundial.

3) A EXPERIÊNCIA CHINESA E “CONSENSO DE PEQUIM”

Entre 1978 e 2002, as taxas de crescimento econômico da República Popular da China se situaram próximas a 10% a.a. De país à margem da economia mundial, a China se tornou a quarta economia do mundo e o terceiro maior *trader*, atrás dos EUA e da Alemanha. Em parte, o desempenho chinês se deve ao processo de modernização, que combinou a abertura econômica e a introdução de mecanismos de mercado sob estrito controle político do Partido Comunista Chinês, e em parte à estratégia das empresas multinacionais em seu processo de globalização e de sua estratégia de “deslocalização produtiva”, buscando vantagens comparativas ao redor do mundo.

A China soube tirar proveito do ambiente econômico internacional para desenvolver um poderoso parque industrial. Este novo ambiente foi gestado pelas reformas liberais que tiveram início nos anos (19)80, que culminaram com a criação da Organização Mundial do Comércio, em 1995, da qual o país faz parte desde 2001. As políticas neoliberais que se seguiram à crise dos anos (19)70 procuraram restabelecer a lucratividade do sistema capitalista por meio de ações que forçassem para baixo os custos de produção, fosse pelo achatamento dos salários ou pela produção em larga escala, campos em que a produção chinesa contribuiu decisivamente. Nesta seção faremos um breve histórico sobre a formação da República Popular, as políticas de modernização da era pós-Mao e, por fim, a estratégia chinesa de desenvolvimento dentro de um contexto de reestruturação produtiva mundial sob a hegemonia neoliberal.

3.1 BREVE RELATO DA EVOLUÇÃO DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA – 1949-1976

O processo de forte crescimento verificado na China entre 1980 e 2002 não pode ser desvinculado de uma estratégia de reerguimento do país iniciada em 1949, com a fundação da República Popular. Naquele momento se encerrava o ciclo de 150 anos de decadência iniciado no final do governo do imperador Qianlong (1799), passando pelas duas Guerras do Ópio (1839-42 e 1856-1860), por sangrentas guerras civis como as dos Taipings (1853-1864) e dos Boxers (1900), pela implantação da República e o governo dos Senhores de Guerra, pela ascensão de Chiang Kai-Shek (1925) e o início da guerra civil com os comunistas liderados por Mao Tse-Tung (1927), a invasão japonesa (1937-1945) e, por fim, pela vitória das forças de Mao e a fuga da tropa de Chiang Kai-Shek para a ilha de Taiwan, em 1949.

A vitória do Partido Comunista significou para o povo chinês sua libertação do imperialismo ocidental e a possibilidade de colocar de pé o outrora “Grande Império do Meio”, que até o século XVIII era a principal economia do mundo, de acordo com os estudos de Angus Maddison (citado por SHENKAR, 2005. p. 56). O pensamento de Mao Tsé-Tung, além de adaptar o marxismo-leninismo para a realidade chinesa, ao destacar o caráter revolucionário do campesinato, também se apoiou na tradição cultural do país, particularmente no confucionismo, ainda hoje bastante arraigado na sociedade, com vista a restituir valores e o orgulho nacional que foram destruídos pelos 150 anos de decadência.

Sob a liderança de Mao e do Partido Comunista, a República Popular trilhou o seu próprio caminho. Em princípio, adotou o modelo de planejamento centralizado legado pela experiência da União Soviética e a estratégia de criar um poderoso setor de bens de produção para viabilizar a industrialização do país. Nesse processo, foi introduzida a planificação por meio de “Planos Quinquenais”. Posteriormente, implantou a política conhecida como o “Grande Salto para Frente” (1958-1960), quando se tentou acelerar o desenvolvimento econômico por meio da mobilização

popular (elevando a moral socialista do povo) e pela descentralização da produção de diversos insumos industriais, diferentemente da experiência de tipo soviética de grandes unidades fabris. Seria uma tentativa de dotar o país de uma política de auto-suficiência, já que naquele período ocorriam as primeiras rugas entre a China e a URSS.

Sem atingir os objetivos o “Grande Salto” foi abandonado e novamente a centralização e o planejamento foram adotados. De qualquer forma, o esforço chinês de desenvolvimento tecnológico já se mostrava bem sucedido quando o país dominou a tecnologia nuclear, ao detonar uma bomba de hidrogênio em 1964, o que lhe propiciou o título de potência militar, colocando-se ao lado de EUA, URSS, Inglaterra e França. Em 1966 teve início a Revolução Cultural, uma tentativa de romper com os valores tradicionais do país, instituir uma sociedade igualitária, superar a dicotomia entre cidade e campo e liquidar os resquícios burgueses da sociedade. Mais uma vez os resultados econômicos e sociais não foram satisfatórios. A grande ebulição social, particularmente no ataque às hierárquicas estruturas militar e educacional levou o país a um impasse (e até mesmo de posições consolidadas dentro do PCCh). Em 1969 a Revolução foi formalmente encerrada, por receio de fragmentar ainda mais a sociedade e o Partido Comunista.¹⁹ Os “excessos” da Revolução Cultural foram abandonados, muitos quadros antes perseguidos foram reabilitados, entre eles Deng Xiaoping, enquanto que o ideólogo da Revolução Cultural, Lin Biao, foi perseguido e morreu em um acidente aéreo quando fugia para a URSS.

A partir de 1970, em meio ao conflito militar no Sudeste Asiático (Vietnam, Camboja, Laos e Birmânia), o governo chinês inicia uma drástica mudança em suas relações internacionais. A China sinalizou uma aproximação inusitada com o governo republicano e anticomunista de Richard Nixon. O princípio “o

¹⁹ Ver: Jonh K. FAIRBANK, J. K.; GOLDMAN, M. *China: uma nova história*. Porto Alegre: L&PM, 2007; POMAR, W. *A revolução chinesa*. São Paulo: UNESP, 2001; SPENCE, J. D. *Em busca da China moderna*. São Paulo: Cia. das Letras, 1996.

inimigo de meu inimigo é meu amigo” foi aí aplicado. Temendo a eclosão de novas escaramuças com as forças soviéticas ao longo da extensa fronteira que separa a China da Sibéria e também o aumento da influência da URSS na região, Mao Tse-Tung instituiu uma aliança estratégica com os Estados Unidos.²⁰

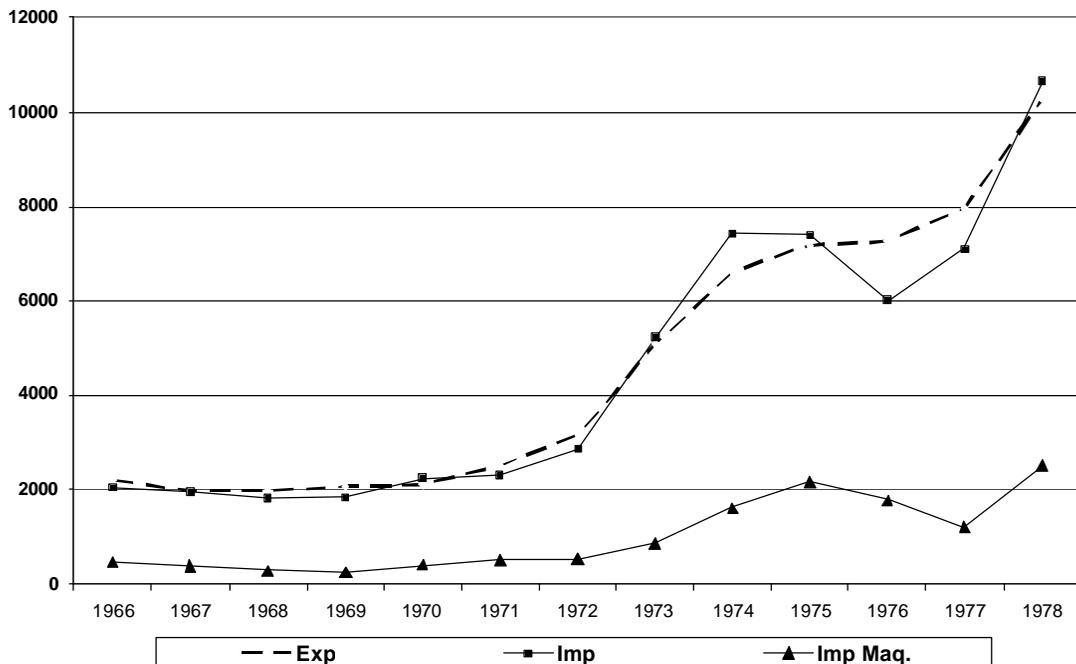


Gráfico 3 – Comércio Exterior da China. Exportações, Importações Totais e Importações de Máquinas e Equipamentos. 1966-1978.

Fonte: Elaborado a partir de Spence (1996. p. 599).

Após esta virada política, o governo chinês iniciou um processo de maior integração com a economia mundial, visando à modernização das estruturas econômicas do país, e conseqüentemente de sua capacidade de defesa, conforme se pode constatar da leitura do Gráfico 3. Entre 1972 e 1978 o intercâmbio comercial chinês avançou 348%. Além disso, foi

²⁰ Cabe assinalar que o processo de abertura da sociedade chinesa, após o período conhecido como a Grande Revolução Cultural (1966-1970), se iniciou quando da aproximação diplomática entre a China e os Estados Unidos. Isso permitiu que a China substituísse Formosa (Taiwan) na ONU, em 1971. Em 1972, em meio ao conflito do Vietnam que se espalhava pelo sudeste asiático, o presidente Richard Nixon viaja à China para encontrar Mao Zedong. Naquele momento era selada uma aliança estratégica entre ambos os países, cujo objetivo era refrear o papel exercido pela União Soviética no continente asiático. Ver: SPENCE, J. D. *Em busca da China moderna*. São Paulo: Cia. das Letras, 1996.

implementado um plano em 1972 que previa de transferência de tecnologia por meio da compra de plantas industriais, como os casos da Nippon Steel para a produção de aço e a Rolls-Roice, para a fabricação de turbinas de jatos (SPENCE, 1996: 599-600). Nesse período, a importação de bens de capital se situou em torno de 20% do total. Estas informações são relevantes, já que situam a abertura e as reformas econômicas chinesas ainda sob o governo maoísta, em contrapartida ao senso comum que data a “arrancada” da economia chinesa em 1978, sob a liderança do “revisionista” Deng Xiaoping.

3.2 AS LINHAS GERAIS DA POLÍTICA DE MODERNIZAÇÃO ENTRE 1978 E 2002

Após a morte do primeiro-ministro Chou En-lai, em 1975, e do presidente Mao, em 1976, assumiu o poder Hua Guofeng. Este, com o apoio de Deng Xiaoping, obteve sucesso na liquidação da corrente maoísta do PCCh, liderada pelo grupo pejorativamente conhecido como a “Gang dos Quatro”, cuja figura mais proeminente era a viúva de Mao Tse-tung, Jiang Qing.

Após esses eventos, a liderança do Partido Comunista Chinês continuou no processo de “buscar a verdade nos fatos”, o que significou a construção de uma estratégia econômica que apresentasse resultados palpáveis, o que naquela visão significava o aumento da produtividade, o domínio de sofisticados processos tecnológicos e a garantia da segurança nacional, como ademais o bem-estar material da população. As questões ideológicas foram deixadas de lado, apesar de o Partido reafirmar em seus documentos a correção dos princípios marxista-leninistas e maoístas.²¹ A “contradição fundamental a ser superada” deixou de ser a “luta de classes”, mas sim “atraso x desenvolvimento”.

²¹ Uma justificativa para implementar políticas de estilo capitalista estaria no famoso texto de Marx o “Prefácio à Crítica da Economia Política”, em que Marx afirma que nenhuma formação social acaba antes de proporcionar o máximo de suas potencialidades. Além disso, muitas vezes a experiência soviética da NEP (Nova Política Econômica) também é citada, uma vez que Lênin preconizou o uso das “forças de mercado”, sob controle do Estado Operário, para avançar a URSS rumo à sociedade socialista. Nesse sentido, de acordo com a liderança do PCCh, a sociedade chinesa ainda estaria nos estágios iniciais do processo de construção do socialismo.

De forma geral, o sentido das transformações econômicas iniciadas em 1972 foi o de conferir maior autonomia para as unidades produtivas e instituir mecanismos de mercado na formação da oferta e da demanda. Em dezembro de 1978, o comitê central do PCCh, sob a liderança de Deng Xiaoping, deu início ao programa de reformas econômicas, abandonando o discurso da “luta de classes” e o substituindo pelo *slogan* da “modernização socialista”. O cume desse processo foi a instituição do direito à propriedade privada na Constituição da República Popular em 2003.

Antes, em 1975, Deng Xiaoping, então vice-presidente do Comitê Central do PCCh, havia apresentado um relatório de 20 pontos no qual propunha, entre outras medidas, a introdução de mecanismos de mercado na produção agrícola, em paralelo às comunas coletivas; a gestão das empresas com base em critérios mais estritos; o recurso sistemático às tecnologias importadas (assim como das técnicas de gestão em que ela se insere); e a necessidade da melhoria do nível de vida dos trabalhadores. Com base nessas propostas, as reformas econômicas foram iniciadas, dando início a um longo processo de crescimento econômico. De acordo com Shangquan e Fulin (1995), as reformas pós-maoístas, anteriores ao ingresso do país na OMC, podem ser assim sistematizadas:

a) 1978 – outubro de 1984 – Neste período, a prioridade da política governamental foi a de reestruturar a propriedade no campo, abandonando as comunas criadas no período do “Grande Salto para Frente”. Essa política foi denominada de “*Contrato de Responsabilidades pela produção com base familiar*”. No lugar do antigo sistema, em que toda a produção era controlada pelo Estado, foi implantado um sistema misto, onde as famílias deveriam produzir e vender uma parte para Estado a preços pré-estabelecidos e a parte excedente poderia ser livremente negociada no mercado. Garantia-se, dessa forma, o abastecimento da população urbana, a renda mínima dos agricultores e, ainda, estimulava-se a diversificação e o aumento da produção agrícola. Não obstante, foram criadas as primeiras Zonas Econômicas Especiais no Sul da China, como no delta

do Rio das Pérolas, no sul da província de Guangdong (cidades de Shenzhen, Zhuhai, Shantou), a cidade de Xiamen, na província de Fujian, defronte à Ilha de Taiwan, e a província de Hainan, uma ilha ao sul de Guangdong. Estas zonas foram as primeiras a receber os investimentos privados estrangeiros, particularmente aqueles advindos de Hong Kong e Taiwan. Em princípio eram apenas plataformas de exportação, que utilizavam uma mão-de-obra barata, abundante e disciplinada;

- b) Outubro de 1984 – Setembro de 1988** – Em outubro de 1984, o Comitê Central do PCCh propõe a implantação de um sistema misto, onde coexistissem o planejamento central e o mercado. Teve início a liberação de preços, a descentralização do comércio exterior e o aumento da autonomia das empresas. O objetivo era uma planificação flexível e indicativa que garantisse o equilíbrio do conjunto, utilizando meios de regulação macroeconômica (crédito, política fiscal). Em 1987, o Congresso do Partido invocou um novo conceito, “o estado inicial do socialismo”, para justificar aquilo que fora da China muitos passaram a chamar de “retorno ao capitalismo”. Nesta fase, a reestruturação econômica foi marcada pela mudança de foco da reforma, que deixou de privilegiar o campo e se voltou para as cidades. Neste aspecto merece destaque a reestruturação das empresas estatais, que gradativamente passaram a adotar técnicas de gestão ocidentais e a se pautar por eficiência e lucratividade. Finalmente, essas reformas buscavam dar maior autonomia para as empresas e também reforçar os níveis locais de poder, que passaram a estruturar suas próprias empresas e também a negociar a atração de empresas estrangeiras;
- c) Setembro de 1988 – dezembro de 1991** – Após dez anos de liberação a economia progrediu, mas de forma mal controlada; os antigos métodos de planificação, de inspiração soviética, estavam sendo abandonados sem que os instrumentos necessários para a regulação de uma economia de mercado fossem complementados e efetivamente implantados. Esse sistema duplo, se de um lado permitiu à China fazer a transição

sem um choque de liberalização brutal, como ocorreu na antiga URSS, criou uma zona de sombra entre os dois circuitos (estatal e de mercado), onde problemas de tráfico de influência, especulação e corrupção se ampliaram, contribuindo para a crise de maio/junho de 1989. O governo então desacelerou temporariamente o ritmo das reformas, adotou um discurso mais ideológico e uma postura mais política mais dura, o que, de certo modo, ia de encontro às medidas liberalizantes adotadas nos dez anos anteriores. É importante salientar que este período foi caracterizado por distúrbios sociais, nomeadamente as manifestações da Praça Tiananmen, e pelo desmoronamento do bloco soviético. O fim da URSS, em 1991, fez pender definitivamente a balança para o lado dos reformadores, que consideravam que a legitimidade do poder se apoiava cada vez mais no progresso econômico e na melhoria das condições de vida do povo. Dessa experiência, duas conclusões podem ser tiradas a partir do desenvolvimento ulterior da China: (1) o processo de abertura não poderia ocorrer sem o controle do Partido Comunista, diferentemente do ocorrido na URSS, sob pena de levar à desestruturação do país por meio de conflitos sociais, guerras de secessão e guerras civis; (2) a rápida desestruturação da economia planificada enfraqueceu as correntes de esquerda, diante do fracasso das teses de planejamento centralizado, e reforçou as tendências internas do Partido favoráveis a um maior aprofundamento do processo de liberalização econômica;

- d) Janeiro de 1992 - 2002** – O novo surto de reformas teve início no começo de 1992, após a visita Deng Xiaoping ao Sul da China, quando viu de perto as transformações iniciadas na década anterior. Esta viagem marcou a retomada das reformas, porém com um novo mote: “economia socialista de mercado”. A liberação dos preços se acelerou e a formação de preços por mecanismos de mercado ganhou terreno. Em novembro de 1993, foram relançadas as reformas das empresas do Estado e foram criadas novas formas de propriedade de empresa, ao reafirmar o papel principal do setor público. O

controle de muitas empresas estatais foi transferido aos gerentes e trabalhadores, enquanto que outras empresas foram transformadas em sociedades por ações (Controladas pelo Estado e geridas de maneira autônoma pelos gerentes) e algumas delas transferidas ao controle privado. Essa estratégia ficou conhecida pelo lema de “reter as grandes, soltar a as pequenas”. Em seu primeiro aspecto (“reter as grandes”), o Estado manteve debaixo de sua órbita em torno de 10.000 empresas grandes e médias, assegurando ao mesmo tempo sua reestruturação corporativa como sociedades por ações. As que deveriam ser “retidas” eram aquelas consideradas estratégicas pelo governo, como as áreas de defesa, energia, telecomunicações e transportes.²² Em 1994, foi realizada outra reforma institucional, desta vez estruturando simultaneamente o sistema bancário, o sistema fiscal e um regime de câmbio.

Cabe destacar que ao longo desses anos, o governo chinês adotou políticas de atração de empresas estrangeiras, cujos objetivos eram os de internalizar tecnologia de ponta e obter divisas para o processo de modernização. Nesse sentido, o principal mecanismo de atração de empresas foi o estabelecimento de *joint-ventures* em que a parte externa tinha que se aliar com empresas públicas de forma a garantir às corporações multinacionais tanto o acesso ao mercado local como privilégios para o estabelecimento de plataformas de exportação.²³

A entrada da China na Organização Mundial do Comércio, em 2001, abriu ainda mais a China para a concorrência internacional e, de certo modo, constitui-se num instrumento de pressão para os dirigentes chineses acelerarem as reformas, uma vez que as resistências decorrentes dos seus custos sociais localizados poderiam ser justificadas pelo acordo assinado, uma vez que ele busca a

²² Para uma descrição desses processo, ver: SANTILLÁN, G.; SILBERT, J. “Un aporte a la comprensión de la República Popular China hoy: economía, intervención estatal y consecuencias sociales”. Revista Herramienta: Buenos Aires – Argentina. nº 29. Junio de 2005.

²³ Ver: Arne J. De Keijzer. China: estratégias para um mercado emergente. Lisboa: Difusão Cultural, 1994; e Oded Shenkar. O século da China. Porto Alegre: Bookman, 2005.

liberalização áreas até então consideradas estratégicas, como o setor bancário. A tabela abaixo, mostra a evolução do setor privado na produção dos diferentes setores, entre 1998 e 2003.

Tabela 2 - Peso do setor privado na produção por setor econômico (em %).

	1998	2003
Agricultura	96	96
Indústria	48	61
Construção Civil	49	76
Serviços	26	56
PIB total	50	68

Fonte: OCDE, apud Lemoine, F. L'économie de la Chine (2005).

Nota-se que a evolução do setor privado foi bastante expressiva nesses cinco anos. Retornando para 1980, quando a quase totalidade da produção (excetuando a agricultura) era realizada por empresas públicas, a diminuição do peso do setor público foi flagrante. No entanto, é importante lembrar que apesar dessa diminuição quantitativa, o setor público é responsável pela produção de bens estratégicos, tal qual o determinado pela política de "soltar as pequenas e reter as grandes". Além do mais, o papel do Estado em regular a economia e controlar os principais mecanismos de controle macro-econômico é suficiente para descartar, em princípio, aquilo que David Harvey (2005) denominou de "neoliberalismo com características chinesas." Se fosse o caso adjetivar, o modelo chinês está mais próximo do keynesianismo[...]

De qualquer forma, as políticas adotadas de modernização e abertura apresentaram resultados expressivos. O PIB chinês saltou de 451,78 bilhões de yuans, em 1980, para 10.393,53

bilhões, em 2002. A mudança não foi só de volume, mas também qualitativa. Veja-se tabela 3 a seguir:

Tabela 3 - China. Distribuição Percentual do Produto por setores. 1980 – 2002.

	Primário	Secundário	Serviços
1980	30	49	21
2002	15	51	34

Fonte: elaborado pelo autor a partir das contas nacionais chinesas: China. National Bureau of Statistic. Disponível em: <<http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata/>>. Acesso em: 21 jun. 2006.

Na comparação entre os dados de 1980 e 2002, chama atenção a diminuição do peso das atividades primárias na formação do Produto, ao passo que o setor de serviços apresentou um expressivo aumento, em grande parte devido ao incremento dos setores de transporte e telecomunicações. O setor industrial manteve o seu peso, ampliando em 2% sua participação. É importante lembrar que aproximadamente 800 milhões de chineses vivem no campo, e que a diminuição do peso da agricultura no PIB traz impactos negativos para a renda dos camponeses.

Tabela 4 - Estrutura da produção manufatureira da China (em %)

	1980	1990	2004
Total	100	100	100
Máquina, Metalurgia	30	24	23
Elétrica e Eletrônica	5	9	21
Química e Petroquímica	27	26	19
Agro alimentar	10	15	10
Têxtil e vestuário	18	15	10
Madeira, papel, editorial	4	4	9
Material de Transporte	3	4	8
Diversos	3	3	1

Fonte: China Statistical Yearbook, (apud LEMOINE, 2005).

Como visto, a indústria tem sido o principal motor do crescimento chinês nos últimos 25 anos e passou, ao longo desse período, por profundas transformações: liberalização de atividades e desenvolvimento de um mercado concorrencial com a entrada de novos atores, inclusive empresas estrangeiras; desenvolvimento de novos setores; abertura à concorrência com as importações; e elevados ganhos de produtividade. Cabe ressaltar que o “salto” da era Deng foi fortemente apoiado pela infra-estrutura previamente durante a era maoísta.

A tabela 4 a mostra as mudanças ocorridas na estrutura da indústria manufatureira ao longo desse período. Os dados evidenciam uma mudança estrutural. Setores como “elétrico e eletrônica”, “material de transportes” e “madeira, papel e editorial” apresentaram crescimento expressivo, enquanto que “têxtil e vestuário” e “química e petroquímica” e “máquina e metalurgia”. A queda apresentada entre 1980 e 2003 nesses últimos setores reflete a mudança qualitativa entre o modelo “de mercado”, puxado pelo setor de bens de consumo, e o modelo maoísta, ainda forte em 1980, que conferia grande importância para a indústria pesada.

3.3 A INTEGRAÇÃO CHINESA NA ECONOMIA MUNDIAL E O CHAMADO “CONSENSO DE PEQUIM”

Os resultados apresentados pela China foram conseguidos em grande parte porque o governo chinês soube compreender e/ou intuir o sentido das transformações econômicas mundiais iniciadas com o projeto de hegemonia liderado pelos Estados Unidos desde o começo dos anos 1980. O estado chinês soube se posicionar habilmente nesse contexto, buscando extrair o máximo de vantagens para sua estratégia de desenvolvimento. Desse processo, em suas manifestações internacionais, é preciso destacar a ação das grandes empresas capitalista em liquidar (ou diminuir) do poder de barganha dos trabalhadores com vistas obter uma recomposição das taxas de lucro. Além disso, com o acirramento da concorrência oligopolística e com o excesso liquidez

de capitais, a busca de novos mercados tornou-se um imperativo para o capital. Nesse contexto, tratava-se de englobar para o mercado mundial vastas regiões do continente asiático e as antigas economias do Bloco Socialista.²⁴ Esse processo de supressão de barreiras à circulação do capital e das mercadorias levou ao acirramento da concorrência e propiciou o ambiente adequado para a deslocalização produtiva ou para a introdução de processos de terceirização, dos quais a economia chinesa se beneficiou.

Observando a experiência chinesa, entre 1980 e 2002, nota que sua trajetória parece reproduzir as experiências bem sucedidas de outras nações asiáticas, como as do Japão, da Coreia do Sul, de Singapura, de Taiwan ou de Hong Kong. Esses processos de industrialização estavam ancorados em cinco pilares: na forte participação do setor público na economia; no aumento do nível educacional da população; na internalização de tecnologia estrangeira; num elevado grau de exploração da força de trabalho; e no câmbio desvalorizado.

Por meio de estratégias conhecidas como “engenharia reversa” o Japão, após ser destruído pela II Guerra, retomou seu processo de industrialização a partir da produção de bens manufaturados, em princípio de baixa intensidade tecnológica e alta intensidade em mão-de-obra. Posteriormente, foi subindo na escala de agregação de valor a tal ponto que conseguiu dominar e aprimorar a tecnologia ocidental e a estruturar empresas de escol internacional. Nesse momento, quando o país ganhava espaço no comércio internacional, sua renda, e conseqüentemente os salários, se elevaram, de forma que o país teve que iniciar um processo de terceirização nos países vizinhos, como as ex-colônias Coreia do Sul e Taiwan.²⁵ A experiência japonesa estimulou tais

²⁴ No caso da América Latina, a estratégia seria a de liquidar as estruturas industriais nacionais, particularmente o setor produtivo estatal, e absorvê-las por meio de privatizações, aquisições e fusões.

²⁵ É importante assinalar que a estratégia de desenvolvimento das economias asiáticas contou com o apoio direto dos Estados Unidos, tanto por seus gastos militares como pela abertura de seu mercado aos países aliados em sua “cruzada anticomunista”. É claro que isso não invalida o esforço de cada um deles em aproveitar as oportunidades ao organizar uma política econômica bem sucedida de desenvolvimento.

países a adotarem políticas semelhantes. O desenvolvimento chinês, ao menos na aparência, não se distancia desse padrão.

No entanto, quando se observa a experiência chinesa com maior atenção, é preciso salientar as diferenças no processo. Em primeiro lugar é deve-se considerar as lições aprendidas em quase 5.000 mil anos de história contínua dos chineses. Sua cultura é extremamente sofisticada, e sua população sempre apresentou características bastante criativas e inovadoras. Citar as contribuições chinesas para a humanidade seria enfadonho. Ainda neste aspecto, é preciso considerar suas tradições morais e filosóficas, que tendem a organizar o povo de maneira bastante hierarquizada, mantendo, porém, aberta a porta da mobilidade social por conta das virtudes intelectuais de cada indivíduo, pois a China foi o primeiro país a montar sua burocracia por meio de concursos públicos.

Em segundo lugar, sua população de aproximadamente 1,3 bilhões de pessoas é um fator de grande diferenciação. Além de um manancial de mão-de-obra capacitada (ao ano se formam em torno de 400 mil engenheiros), o mercado consumidor da China é bastante atrativo, tanto para suas próprias empresas como para as multinacionais. Some-se a isso a distribuição setorial dessa população. O campo concentra aproximadamente 800 milhões de pessoas, cuja renda é um terço das áreas urbanas. Isso significa, para citar um conceito de Marx, que o exército industrial de reserva latente é muito grande, influenciando negativamente as pressões advindas de aumentos salariais nas cidades. Disso se pode intuir outra diferenciação em relação ao Japão e à Coréia do Sul: não haveria pressões para terceirizar a produção por conta de elevação dos custos locais com mão-de-obra. Além disso, a atual dependência que o país tem do comércio internacional pode ser diminuída, ou pelo menos contrabalançada, com a forte expansão do mercado interno.

Um terceiro aspecto se refere à estrutura política e econômica. Por mais aberta que seja a economia, o poder de controle do Estado sobre as principais variáveis econômicas é muito acentuado. Os mecanismos de mercado são mantidos e

estimulados desde que inseridos numa estratégia nacional. Além disso, as decisões políticas e sua implementação tendem a ser bastante ágeis, já que a estrutura do Estado em muitos aspectos se confunde com a estrutura do Partido Comunista. Além do mais, o país não é dominado por preconceitos quanto à participação do Estado na economia. Da mesma forma que empresas são privatizadas ou cedidas aos seus empregados, o Estado pode estruturar outra desde que atenda a questões consideradas estratégicas.

Acerca das especificidades do desenvolvimento chinês, Oded Shenkar (2005, p. 62) defende que “a ascensão da China na primeira parte do século XXI é muito diferente, tendo mais em comum com o surgimento dos Estados Unidos no século XX do que com seus vizinhos asiáticos; as repercussões desta escalada chinesa são igualmente monumentais”. De fato, o autor chama atenção para as repercussões ulteriores do processo de desenvolvimento chinês, ressaltando a possibilidade de no final do século XXI se formar um novo centro hegemônico da economia mundial, quando a China suplantaria a economia norte-americana como motor da economia internacional.

O campo onde a presença chinesa tem despertado maior atenção por parte de acadêmicos e empresários é o desempenho do setor industrial. A China vem sendo chamada atualmente, com toda razão, de “fabrica do mundo”. Quando o movimento de globalização ampliou-se nos anos (19)90, a China desempenhou papel ativo na reorganização da produção industrial em escala mundial. A pressão concorrencial tem conduzido as empresas dos países industrializados a buscar locais de produção de baixo custo, estabelecendo, assim, uma rede mundial de produção fragmentada. Nessa rede, os países em desenvolvimento são os fornecedores a baixo custo para os estágios de produção intensivos em trabalho e a China, graças à sua infra-estrutura, à qualidade e quantidade de sua mão-de-obra se transformou na principal plataforma mundial de exportação e suas empresas hoje fazem parte essencial da rede global de produção. Soma-se a isso o fato de que o custo de produção da China tende a ser o balizador dos

preços industriais em nível mundial. As tecnologias de informação e comunicação permitem a comparação de preços “on line” e “real time” em escala planetária. A empresa ocidental que quiser vender seu produto no mercado mundial tem antes que se deparar com a oferta barata de produtos industriais chineses.

Grande parte desta força gravitacional chinesa está no baixo custo relativo dos salários, conforme a com a tabela 5, mais adiante. No entanto, seria precipitado atribuir a vantagem chinesa apenas a este aspecto, pois a Índia tem custos salariais ainda mais baixos, isto sem mencionar os salários de Bangladesh, Vietnam ou Laos. A resposta, conforme salientamos anteriormente, está nas especificidades da China, como seu sistema político, sua estrutura demográfica, sua criatividade, sua estrutura educacional, na qualidade crescente de seus produtos e até mesmo no padrão de consumo e poupança de sua população.

Tabela 5 - Salários mensais na Índia, China, Singapura, Taiwan, Japão e Estados Unidos. Ocupações selecionadas, em US\$.

	Índia	CHINA	Singapura	Taiwan	Japão	EUA
Presidente da Empresa	1.764	2.865	11.131	13.638	18.300	31.200
Diretor industrial	937	1.866	6.740	6.986	12.045	11.592
Gerente de chão de fábrica	724	1.399	4.639	6.036	7.992	8.052
Engenheiro de Sistemas	490	746	2.290	2.573	4.663	5.460
Supervisor de produção	384	589	1.847	2.253	3.485	3.917
Secretária	176	393	1.326	1.415	1.720	2.208
Motorista	147	279	975	1.520	1.217	2.442

Fonte: (ASIAWEEK, 2000 citado por JÜRGENS; REHBEHN, 2004).

No começo do processo da “arrancada”, as Zonas Economias Especiais eram meras plataformas de exportação (drawback), em que a força de trabalho local se encarregava de processos simplificados de trabalho; num segundo momento a China começou a terceirizar partes de processos mais complexos de empresas multinacionais, e para tanto conseguiu dominar tecnologias mais

sofisticadas. No começo da década, a indústria chinesa já possuía capacidade para produzir mercadorias completas, como as ligadas aos setores eletroeletrônicos, automotivo e de tecnologias de informação e comunicação. Nessa fase, muitos dos processos foram desenvolvidos por laboratórios chineses, com pessoal próprio. Atualmente, as empresas chinesas iniciam um processo de criação de marcas globais, seja por afirmar suas próprias empresas, seja por adquirir marcas e empresas estrangeiras, cujo emblema foi a compra pela Lenovo da linha de produção de computadores pessoais da IBM.

É claro que todos esses estágios da industrialização chinesa (além de produções artesanais ou domiciliares) convivem lado a lado nos dias atuais, revelando diferentes níveis de produtividade, seja num mesmo segmento industrial ou numa mesma região ou província. Mas a tendência que se pode observar é que a presença de empresas chinesas de alta tecnologia no mercado mundial venha a se consolidar nos próximos 10 anos. Afinal, quem poderia prever, em 1980, que a Coréia do Sul poderia organizar empresas multinacionais, como a Hyundai, Samsung, LG ou Kia?

Um processo de transformações tão rápido tem merecido a atenção de diversos especialistas. Joshua C. Ramo é um deles, e foge do pensamento tradicional ao analisar o fenômeno chinês como um processo de modelar que poderia ser seguido por outros grandes países em desenvolvimento, como Brasil e Índia.²⁶ Seriam políticas sociais e econômicas coordenadas pelo Estado, as quais ele denomina de “Consenso de Pequim”, que podem ser resumidas em três teoremas (RAMO, 2004):

- a) O primeiro diz respeito ao papel essencial do Estado no apoio a políticas de inovação, não apenas de dominar o atual arcabouço científico, mas de criar uma própria tecnologia. As políticas educacionais e econômicas do governo chinês têm

²⁶ Observadores ocidentais do processo de desenvolvimento chinês tendem a olhar o futuro da China com bastante pessimismo, desde que, é claro, se instale no país um modelo de democracia representativa, aquele que melhor se ajustaria a uma sociedade de mercado. Ver. Fairbank e Goldman (2007).

proporcionado ao país criar centros de excelência em setores de alta tecnologia, montados, ademais, em grandes empresas estatais, muitas delas controladas pelo Exército Popular de Libertação;

- b) O segundo teorema refere-se ao modelo de desenvolvimento chinês, que procura manter a sustentabilidade e a equidade entre as classes sociais, em que pesem a instabilidade e as disparidades sociais decorrentes dessa situação. A liderança chinesa atribui a este aspecto de sua política o nome de “Sociedade Harmônica”. Nesse sentido mais uma vez se apresenta o poder do Estado ao coordenar a sociedade, tanto no que se refere à migração interna (cujos efeitos devastadores aparecem nas favelas das grandes cidades latino-americanas), como na política de refrear a explosão demográfica, por meio da política de filho único;
- c) Por fim, o Consenso chinês está baseado numa teoria de autodeterminação, que influencie e despertem na sociedade grandes forças para que ela possa se mover com suas próprias pernas.

É interessante refletir que, a despeito do processo político chinês ser dirigido pelo Partido Comunista, o que por si só diferencia a experiência chinesa, os teoremas de Ramo chamam a atenção para políticas que reafirmam o papel do Estado no processo de desenvolvimento, algo que soaria como “heresia” para as elites ocidentais, particularmente as latino-americanas. Essas mesmas características citadas por Ramo podem ser encontradas em outros processos de industrialização acelerada, como no Japão e na Alemanha no século XIX. Foi o Chanceler Bismarck, ao instituir o primeiro sistema de previdência social, que incorporou a classe trabalhadora alemã no projeto de industrialização acelerada. Além disso, o mesmo Estado alemão criou condições para o desenvolvimento de grandes grupos industriais por meio da cartelização de setores, o que contrariava o pensamento livre-cambista difundido pela Inglaterra na época.

As características assinaladas por Ramo facilmente poderiam ser classificadas no conceito de “Projeto Nacional”, uma estratégia de desenvolvimento adotada por uma elite econômica, política e cultural que, ao controlar o aparelho do Estado, cria mecanismos para convencer a maior parte da população que esta seria beneficiada pelo desenvolvimento econômico decorrente dessa política.

É fato que, do ponto de vista da acumulação de capital, a estratégia nacional chinesa vem logrando êxito, tanto para ela própria quanto para o sistema capitalista como um todo. Ela se insere num mercado mundial relativamente aberto, em que os países subdesenvolvidos ou “em desenvolvimento” se abrem aos fluxos de capitais e mercadorias, criando um espaço novo para a expansão das grandes corporações. Já os países industrializados, em que pese a perda de importantes segmentos industriais (para a China), ainda mantêm o controle sobre a indústria mundial ao liderar, por meio de suas empresas multinacionais, tanto o processo de inovação tecnológica como o de definição do padrão de consumo mundial. O barato fluxo de bens de consumo tem permitido a eles garantir um padrão de vida elevado, apesar de a renda da maior parte da população permanecer estagnada desde a crise dos anos setenta do século XX. Em contrapartida, o número dos super-ricos não para de crescer. Se isso não bastasse, a utilização das reservas chinesas na compra de títulos públicos tem viabilizado a estabilidade monetária nos Estados Unidos e no mundo, na medida em que ajuda a cobrir os déficits orçamentário e comercial, sem que o dólar sofra maiores pressões para se desvalorizar. Por fim, cabe lembrar que este déficit comercial é em grande parte decorrente de importações chinesas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se neste texto salientar a diferença de concepções e de estratégias entre os países latino-americanos (particularmente o Brasil) e a República Popular da China. Tendo que conviver com o mesmo processo de reestruturação do capitalismo mundial,

os países latino-americanos tiveram sua dependência econômica acentuada por conta de reformas liberalizantes dos anos (19)90, que acabaram por destruir a capacidade estatal de gerir as principais variáveis macroeconômicas e por desnacionalizar setores importantes da economia local. Por outro lado, a China reestruturou o papel do Estado na economia e reforçou o controle sobre importantes decisões econômicas, além de estruturar um dinâmico conjunto de corporações industriais que contribuíram para seu vigoroso processo de crescimento.

As experiências econômicas de Brasil e China são faces de uma mesma moeda. O contexto que viabilizou a modernização produtiva da China, transformando-a em “fábrica do mundo” e em “maquina de exportação” foi o mesmo que permitiu a liberalização forçada de mercados e a desnacionalização de importantes sectores econômicos, como no caso do Brasil, e a sua condição de grande exportador de *commodities*.

Nesta análise parcial, muitos aspectos foram negligenciados e novos questionamentos podem ser feitos a um mesmo conjunto de evidências. No entanto, estaremos satisfeitos se este artigo puder despertar o debate sobre o papel do setor público em projetos de desenvolvimento e o equívoco associado às estratégias de liberalização. Estas políticas liberais foram muito bem definidas por Ha-Joon Chang (2004) como “estratégias de chutar a escada” para que outros países não se desenvolvam.

DILEMAS E PERSPECTIVAS DA ÁFRICA DO SUL CONTEMPORÂNEA

*Marina Gusmão de Mendonça*¹

Os impérios políticos que, nos finais do século XIX e no início do século XX, foram proclamados, em África, de forma tão orgulhosa e confiante, como prolongamentos inevitáveis e permanentes da civilização europeia, duraram apenas três escassas gerações. (FAGE, 1995, p.481).

Os impérios coloniais africanos, surgidos a partir da Conferência de Berlim, em 1885, duraram apenas até a década de 1960, quando, então, entraram em colapso, desaparecendo por completo na década de 1970. Apenas as fortificações brancas na África do Sul, que mantinha também soberania sobre a Namíbia, permaneceram, sendo, no entanto, eliminadas na década de 1990.

¹ Bacharel em História e em Direito pela Universidade de São Paulo; Mestre e Doutora em História Econômica pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo; Professora Titular de Formação Econômica do Brasil e Formação Econômica da América Latina na Faculdade de Economia e Relações Internacionais da Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP); autora de *O demolidor de presidentes* (Editora Códex), *Progresso e autoritarismo no Brasil* (Editora Pensieri) e *Formação econômica do Brasil* (Editora Thomson), este último em colaboração com Marcos Cordeiro Pires; tem no prelo o livro *Histórias da África* (Editora Conex).

Para compreender o processo de desagregação desses impérios coloniais, bem como a própria rapidez com que o fenômeno se deu, é necessário considerar dois aspectos fundamentais: o primeiro deles é o reconhecimento de que, em grande medida, a independência foi resultado de uma ampla articulação de movimentos de caráter nacionalista, representados pelas correntes ligadas à negritude, ao pan-africanismo e ao pan-islamismo. Em segundo lugar, não podemos esquecer das próprias transformações ocorridas nas metrópoles durante o século XX, e que, de certa forma, levaram a uma situação de impossibilidade de manter o colonialismo.

Iniciemos, pois, a análise dos movimentos de independência na África pela própria evolução da postura das metrópoles em relação às suas colônias.

EVOLUÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE METRÓPOLES E COLÔNIAS

Como se sabe, a implantação dos impérios coloniais na África ocorreu no período compreendido entre a Conferência de Berlim, em 1885, e o início da Primeira Guerra Mundial, em 1914. Nessa fase, tratou-se, principalmente, de partilhar o território – o que se deu por meio de uma divisão pura e simples feita pelas nações européias a partir de mapas que detalhavam apenas a costa do continente – e, a seguir, de proceder à conquista propriamente dita, o que, saliente-se, levou à necessidade de enfrentar violenta resistência. Uma vez dominadas as populações locais, passou-se à implantação da administração colonial e ao aproveitamento máximo dos recursos das colônias pelas metrópoles.

O sistema colonial sofreria o seu primeiro grande abalo no período compreendido entre 1914 e o fim da Segunda Guerra Mundial. Com efeito, o morticínio das duas grandes guerras, permeados pela depressão iniciada em 1929, pelo advento da Revolução Russa e pelo avanço do nazi-fascismo, provocou uma fratura na confiança anteriormente depositada na suposta missão civilizatória européia. Por outro lado, a destruição dos países

européus, sobrepujados economicamente pelos Estados Unidos, provocou um declínio na capacidade das antigas potências de manterem integralmente o domínio colonial. Como assinalou Joseph Ki-Zerbo ([1972] p. 158),

A guerra, que acabava pela revelação apocalíptica da energia nuclear sobre Hiroxima e Nagasáqui, representava uma viragem decisiva na história universal e em particular na história da África. Centenas de milhares de negros participaram nela em teatros de operações [...] variados [...]. Foi essa, para centenas de milhares de negros, a ocasião de uma descoberta brutal do homem branco, na sua verdade, sem máscara imperial nem ouropéis proconsulares.

Todavia, e apesar de destruídas pelo conflito, as nações européias retomariam, após a Segunda Guerra Mundial, a justificativa anteriormente apresentada para a dominação, isto é, a de que os brancos teriam como missão levar a civilização ocidental a povos que ainda viviam em situação de barbárie. Mas o próprio sistema colonial havia provocado mudanças profundas nas colônias, gerando contradições difíceis de serem superadas.

Com efeito, a criação de um sistema educacional nas colônias africanas havia engendrado o surgimento de uma elite educada, que não mais se conformava com a situação de dominação. Por outro lado, a introdução de elementos modernizadores – tais como meios de transporte (rodovias e ferrovias), novas técnicas agrícolas e de mineração, aproveitamento de fontes diversas de energia, instalação de indústrias, expansão da economia monetária e de mercado, a busca por mão-de-obra assalariada e a propagação do cristianismo -, havia provocado modificações profundas na economia e na sociedade africanas, gerando demandas até então inexistentes. A partir dessas alterações, os próprios africanos passaram a querer realizar mudanças, criando-se as condições para o desenvolvimento do nacionalismo.

Na década de 1950, com o avanço dos movimentos nacionalistas e o acirramento dos conflitos, além da necessidade de orientar os gastos para a reconstrução européia, os dirigentes

metropolitanos perceberam que não mais havia vantagem em ignorar as pretensões à independência, principalmente levando-se em conta o fato de que os objetivos iniciais que levaram à construção dos impérios coloniais haviam sido plenamente atingidos. De fato, depois de décadas de colonialismo, as empresas européias já detinham o pleno controle dos mercados e dos recursos africanos, podendo deles se aproveitar em benefício próprio e de seus aliados. Por outro lado, e dada a imensa defasagem tecnológica, era evidente que esse aproveitamento era inevitável e irreversível, e a tentativa de manter a dominação pela força somente reduziria os potenciais benefícios econômicos.

Como bem resumiu Bill Freund (1998, p. 202-203),

A descolonização foi um processo histórico tão rápido e tão complexo quanto a partilha no final do século XIX. Suas causas estão, em parte, fora da África, na mudança da correlação de forças políticas internacionais e, também, nas transformações estruturais das necessidades do capital, que agora tinha muito menos interesse na extração de riquezas que caracterizou o sistema colonial na África no início. Em parte, as negociações de independência atingiram o estágio de uma nova aliança entre a emergente classe dominante nativa e os negócios do ocidente. Essa nova classe é uma criatura do colonialismo. [...] A grande onda de resistência popular surgida nas décadas de 1940 e 1950 provocou modificações nas colônias africanas muito mais difíceis de administrar. Foi esse movimento que transformou as pequenas associações nacionalistas do período anterior à guerra em agências políticas dinâmicas de luta contra o poder estatal.

Dessa forma, verifica-se que o processo de independência foi resultado da confluência entre a pressão exercida pelos movimentos nacionalistas de um lado, e o desinteresse e/ou a incapacidade de as metrópoles manterem o jugo, de outro. Na realidade,

Os poderes coloniais tinham que contabilizar os custos da repressão ao nacionalismo e da modernização do colonialismo, que cresceram com o aumento da população. Os benefícios de manter o poder se tornaram duvidosos, a partir do momento em que a Europa se recuperou economicamente na década de 1950. Os tecnocratas franceses começaram a pensar nas colônias meramente como complementos para os setores mais dinâmicos

da indústria. Os oficiais britânicos concluíram, em 1957, que faria pouca diferença se as colônias se tornassem independentes. Muitos homens de negócios concordaram: sua prioridade era ter boas relações com quem quer que estivesse no poder. Na década de 1950, portanto, era desvantajoso resistir ao nacionalismo. (ILIFFE, 1995, p.246).

A QUESTÃO DA ÁFRICA DO SUL E A CONSTRUÇÃO DO APARTHEID

Embora a independência da África do Sul não tenha ocorrido no mesmo período em que se deu a emancipação da maioria das colônias africanas, a análise da evolução histórica daquele país constitui um elemento fundamental para a compreensão do processo de libertação do continente, porquanto, embora tenha conquistado a autonomia formal em 1910, permaneceu um reduto de privilégios de uma minoria branca sobre um imenso contingente de negros.

Para compreendermos o problema da África do Sul, é necessário nos reportarmos ao século XVII, quando ocorreu a ocupação branca da região do Cabo, promovida pela Companhia Holandesa das Índias Orientais, com o objetivo de organizar uma base de controle da passagem para o Oceano Índico e para abastecimento de navios. No século XVIII, a ocupação branca daquela área se intensificou, com a chegada de agricultores holandeses (*boers*), que passaram a disputar as melhores terras e pastagens com os khoi, sob o argumento - baseado na crença calvinista de que eram os eleitos de Deus - de que tinham a missão de civilizar os selvagens. O resultado foi a expulsão dos khoi de suas terras, dando início ao processo de segregação racial.

Assim, no século XIX, seriam criadas as primeiras reservas. No entanto, a Inglaterra, interessada no controle da região do Cabo, considerada estratégica, passou a combater as estruturas dos *boers*, provocando enorme descontentamento. A resposta dos agricultores seria o desencadeamento, nas décadas de 1830/1840, do *Grande Trek*, um movimento de expansão para o Norte que culminou na formação de dois Estados independentes na década de 1850.

Entretanto, a sociedade dos *boers* se veria ameaçada na segunda metade do século XIX, com a descoberta de enormes jazidas de ouro e diamantes, o que atraiu imediatamente grande volume de homens e investimentos. Esse movimento provocaria transformações na sociedade *afrikander*, fazendo nascer um movimento de oposição nacionalista ao avanço dos interesses capitalistas. Diante disso, a Inglaterra reagiu, desencadeando a Guerra dos Boers (1899/1902) que, após um verdadeiro banho de sangue, culminou com a vitória britânica.

Finalmente, em 1910, a Grã-Bretanha concederia independência às quatro colônias estabelecidas na região, que passaram a constituir a União Sul-Africana. A partir daí, a população branca de origem *afrikaner* passaria à construção de uma ideologia segregacionista por meio de um arcabouço jurídico cujo objetivo era garantir a apropriação das riquezas do país apenas pela minoria branca. Todavia, é preciso salientar que, embora a construção do *apartheid* tenha se iniciado como um projeto *afrikaner*, ao longo do tempo evoluiria para um projeto mais amplo, voltado para garantir vantagens para os brancos em geral, inclusive para a população de origem britânica. (HENRARD (2002, p. 19).

De fato, a emancipação não significaria um retorno à antiga sociedade estabelecida pelos *boers*. Na verdade, a organização do novo país permitiu a prevalência dos interesses europeus, que se impuseram por meio da institucionalização do racismo. Como bem salientaram Catherine Coquery-Vidrovith e Henri Moniot, “A União Sul-Africana e a Rodésia [...] oferecem na África o único exemplo de países onde o colonizador se arrogou o poder de uma metrópole e organizou a luta contra o nacionalismo local sob a forma de contra-revolução branca.” COQUERY-VIDROVITCH; MONIOT, 1985, p. 130, tradução nossa).

Assim, logo em 1913, foi aprovada a Lei de Terras Nativas, que impunha restrições à ocupação por parte da população africana, e separava os arrendatários das terras, substituindo contratos de arrendamento por outros de aluguel da força de trabalho. Em 1923, seria, pela primeira vez, estabelecido o

princípio da segregação racial em áreas residenciais urbanas, provocando, dessa forma, o deslocamento forçado para as reservas. Na década seguinte, em 1936, a aprovação da Lei de Terra e Desenvolvimento Confiável permitiria a alocação de terras já prometidas para as reservas. Por outro lado, no ano seguinte, por meio da Emenda às Leis Nativas, a população africana ficou proibida de adquirir lotes urbanos.

O estabelecimento de um Estado sob hegemonia branca garantiria, na verdade, o impulso ao desenvolvimento industrial, por meio da exploração da mão-de-obra negra, submetida pela política de segregação racial.

Entretanto, foi somente em 1948, com a vitória eleitoral do Partido Nacional, que o apartheid passou a ser um projeto de Estado, caracterizado como uma política central de dividir e dominar, com o objetivo de garantir a sobrevivência da hegemonia branca por meio da divisão da população não-branca, que passou a ser classificada segundo linhas raciais e étnicas. Essa estratégia, além de permitir a divisão da maioria da população em inúmeros grupos minoritários, criou também uma categoria intermediária (embora marginalizada) – os chamados “coloureds” e indianos – com o objetivo de impedir a emergência de um movimento de resistência unificado (HENRARD (2002, p. 19).

Porém, na segunda metade do século XX, a situação da África do Sul sofreria grandes alterações. De fato, de um lado o crescimento da população negra e dos movimentos de resistência ao racismo criava a necessidade de rígido controle por parte dos brancos. De outro, o próprio processo de independência das colônias africanas estimulou a pressão internacional, que passou a exigir o fim da política de segregação. A resposta do governo sul-africano foi a construção de um arcabouço jurídico segregacionista como meta principal. Assim, já em 1950 foi aprovada a Lei de Áreas de Grupo, que estabelecia a segregação nas áreas residenciais e de negócios, bem como o controle das ações inter-raciais relativas à propriedade. No ano seguinte, entrariam em vigor duas normas: a Lei de Autoridades Bantu, que reconhecia a existência de autoridades tribais, regionais e territoriais, e a Lei de Prevenção à Usurpação,

que permitia ao governo estabelecer campos de reassentamento para os excedentes populacionais despejados das fazendas brancas. Em 1954, a Lei de Reassentamento Negro autorizava o Estado a remover africanos de qualquer área do distrito de Joanesburgo e adjacências, e em 1959, a Lei de Promoção de Auto-Governo Bantu criava os chamados Bantustões, por meio do estabelecimento das reservas como terra natal dos negros sul-africanos. Dessa forma, no início da década de 1960 seriam criados os primeiros campos de reassentamento para posseiros expulsos e populações urbanas desempregadas, medida reforçada pela Emenda às Leis Negras e pela Lei de Confiança Nativa, de 1964, cujo objetivo era abolir a posse e a ocupação pelo trabalho. Esse conjunto de normas levaria ao superpovoamento das terras da população negra, resultado da remoção e da realocação de cerca de 3.500.000 africanos entre as décadas de 1960 e 1980 (THWALA, 2007, p. 2)

Na verdade, como bem apontou Wellington D. Thwala, (2007, p. 2-3)

A expropriação de terras da população negra do país deveu-se à necessidade de reduzir a competição com os agricultores brancos e criar uma reserva de mão-de-obra barata para trabalhar nas fazendas, minas e, mais tarde, na indústria. O padrão de posse e uso de terras estruturou os mecanismos sociais de controle sobre os trabalhadores negros e adequou o excedente populacional às necessidades da economia capitalista. Assim, a extrema desigualdade de acesso à terra foi, e continua sendo, um componente central da economia política da África do Sul.

Dessa forma, durante as primeiras décadas do *apartheid*, o Estado estruturou mecanismos que asseguravam aos brancos uma situação privilegiada de garantia de emprego e de proteção contra a competição contra os negros. Para isso, discriminava racialmente ao regular o acesso a empregos ou ao serviço público. A justificativa ideológica era dada pela ênfase em que cada grupo racial (bem como cada grupo étnico da própria população africana) deveria cuidar de si próprio. Dessa forma, os brancos não eram considerados responsáveis pela pobreza dos negros (SEEKINGS, 2005, p. 2).

A CRISE ECONÔMICA, AS TRANSFORMAÇÕES DA CONJUNTURA INTERNACIONAL E O COLAPSO DO REGIME DE *APARTHEID*

Durante todo o século XX, a economia sul-africana desenvolveu-se de modo razoavelmente fechado, ou seja, foram adotados mecanismos protecionistas, especialmente em relação à manufatura. Na verdade, a exportação de minérios e de produtos agrícolas, bem como a adoção de mecanismos voltados para a atração de capitais, permitiram, ao longo de décadas, financiar a importação de bens de capitais que sustentavam um processo de substituição de importações, promovido pelo Estado, e que tomou corpo a partir da década de 1920. Saliente-se que a estratégia sul-africana de substituição de importações provocaria uma concentração maior que aquela verificada na América Latina, porquanto o crescimento econômico era baseado no corte racial.

Os primeiros sinais graves de crise deste modelo econômico começaram a aparecer no início da década de 1970, com a evidência de queda acentuada no crescimento econômico. Realmente, entre 1946/1974, o crescimento médio do PIB foi de 4,9%. Na década de 1970, essa taxa seria reduzida para uma média de 1,9%, e na década de 1980 para 1,5% (CATCHPOWLE; COOPER, 2007, p. 6) . Essas quedas evidenciavam uma contradição de fundo da economia sul-africana. De fato, a rápida industrialização ocorrida a partir da década de 1960 começaria a cobrar seu preço no decênio seguinte: a criação dos bantustões, no final da década de 1950, tivera como um de seus objetivos garantir fornecimento de mão-de-obra barata para a indústria. Todavia, o crescimento acentuado da população negra ali confinada acabaria por levar à desintegração desses bantustões, provocada pelo êxodo em direção às áreas urbanas brancas, onde um enorme contingente passou a viver ilegalmente, provocando uma disputa acirrada pelos escassos recursos e o agravamento dos conflitos políticos.

Por outro lado, a própria institucionalização do *apartheid*, a partir de 1948, levaria, do ponto de vista internacional, a uma mudança da postura dos países ocidentais em relação à África do Sul. De fato, os horrores perpetrados pelo regime nazista acabariam por levar, depois da Segunda Guerra Mundial, à

execração pública de políticas racistas. Dessa forma, entre 1948 e 1960, a África do Sul se transformaria num verdadeiro pária internacional. A resposta do governo sul-africano seria vincular sua ordem interna às divisões da guerra fria, por meio da adoção de uma postura de defensor dos valores da civilização ocidental branca no continente africano e de bastião contra o avanço comunista.

Contudo, um grande golpe na política sul-africana viria com a Revolução dos Cravos, em 1974, que levaria ao colapso do ultra-colonialismo português, afetando, em consequência, o balanço de poder na África Austral, com a exposição das fronteiras da África do Sul e da Namíbia a hostilidades promovidas por Estados anti-*apartheid*., além do cerco à Rodésia do Sul. A reação do governo de Pretória seria defender uma política de *détente*, com o objetivo de tentar uma solução pacífica para os conflitos.

O fracasso, porém, logo se evidenciou, e por várias razões: primeiramente, em virtude da recusa de Ian Smith em considerar a possibilidade de participação africana no processo político da Rodésia; em segundo lugar, pelas divisões e rivalidades entre os movimentos de libertação do Zimbábue; em terceiro, pela própria inflexibilidade da África do Sul na questão da Namíbia; e, por fim, pela falta de um papel ativo das potências ocidentais nas negociações para superação dos conflitos.²

O golpe de misericórdia na *détente* sul-africana viria com a invasão de Angola, em 1975, e a consequente adoção de uma política de intervenção repressiva no subcontinente. Como bem salientou Wolfgang Döpcke (1998, p. 137-138),

A decisão se baseou na percepção, principalmente por parte da inteligência militar, de que um governo angolano do MPLA ameaçaria os interesses de segurança da África do Sul na Namíbia, [...]. A África do Sul parecia esperar por um envolvimento maciço e solidário por parte dos EUA [...]. Entretanto, ficou demonstrado que a avaliação sul-africana sobre o relativo poder de cada lado na guerra civil angolana, e sobre a disposição dos EUA de arriscar

² Veja-se: DÖPCKE, Wolfgang. Uma nova política exterior depois do apartheid? – Reflexões sobre as relações regionais da África do Sul, 1974-1998. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. v. 41, nº 1, 1998.

mais um aberto engajamento em um conflito no Terceiro Mundo, logo depois do desastre da Guerra do Vietnam, era equivocada. Diante da possibilidade de ter que enfrentar uma guerra semiconvencional prolongada, [...] a África do Sul optou por uma rápida retirada em janeiro de 1976. A África do Sul sofreu uma experiência traumática em Angola [...]. Sentiu-se então profundamente traída pelo Ocidente [...]. Em 1980, o cordon sanitaire de colônias brancas, protegendo a África do Sul da 'onda negra', finalmente se despedaçou. [...] Este colapso [...] foi seguido por uma explosão da resistência interna, iniciada com a revolta de SOWETO em 1976, provocando assim uma severa crise no país e uma reação externa drástica na forma de um embargo de armas, pronunciado pelas Nações Unidas.

Entretanto, com a ascensão de Ronald Reagan, em 1981, e a conseqüente minimização da questão dos direitos humanos, a política externa norte-americana procuraria inserir o regime do *apartheid* numa estratégia global de combate ao comunismo. Dessa forma, as elites brancas da África do Sul passariam a se considerar como combatentes no confronto com a União Soviética, procurando desestabilizar os governos de Angola, Moçambique e Zimbábue. Durante a década de 1980, por meio da chamada *Total National Strategy*, implementada a partir da ascensão de P. W. Botha ao cargo de Primeiro

Ministro, as decisões estratégicas passariam para as mãos de uma pequena elite, composta principalmente de militares. A situação no subcontinente seria, então, de guerra não declarada, com conflitos intermitentes que provocariam a morte de cerca de 1.500.000 pessoas e perdas materiais da ordem de U\$ 60.000.000.000. (DÖPCKE, 1998, p. 140).

Todavia, a partir de meados da década de 1980, diversos fatores forçariam o governo a recuar de sua política regional agressiva. Primeiramente, deve-se ressaltar o ressurgimento dos conflitos provocados pela resistência interna ao regime, que levariam à decretação do Estado de Emergência (1985). Em segundo lugar, as transformações internacionais decorrentes do fim da guerra fria levariam a África do Sul a um isolamento cada vez maior. Os confrontos, cada vez mais sangrentos, acabariam

por provocar uma situação de quase guerra civil, com graves conseqüências econômicas, como a retirada de investimentos, especialmente por parte de empresas norte-americanas, e a perda de confiança do mercado financeiro internacional.

Por outro lado, e do ponto de vista econômico, a crise se agravaria, principalmente em decorrência da queda na exportação de minérios e da redução do influxo de capitais. Isso acabaria por gerar pressões pelo aumento da exportação de manufaturas. Porém, esta solução se tornava extremamente difícil, tendo em vista o isolamento internacional crescente, que dificultava qualquer negociação pela redução de tarifas. Na verdade, o baixo crescimento econômico da década de 1980 pode ser creditado à necessidade de o Partido Nacional manter o controle do desenvolvimento econômico para acomodar o sistema do *apartheid*, por meio da tentativa de perpetuar a aliança entre o setor agrícola controlado pelos brancos e os trabalhadores urbanos brancos, com vistas a fortalecer uma burguesia urbana *afrikaner*. Desse modo, a falta de uma política de exportação, os investimentos dispendiosos do Estado nos setores da indústria considerados estratégicos, a falta de educação e de qualificação adequadas e o precário funcionamento do mercado de trabalho acabariam por levar à estagnação.

A crise interna e a pressão internacional acabariam por provocar a renúncia de Botha e a ascensão de F. W. De Klerk como presidente do Partido Nacional e da África do Sul, em 1989. De Klerk, no entanto, logo perceberia a necessidade de reformas fundamentais como única saída para se evitar a guerra civil. Assim, em fevereiro de 1990, anunciou em um discurso o reconhecimento legal da oposição e a libertação de Nelson Mandela. Finalmente, a seca de 1992 acabaria por favorecer o fim do isolamento sul-africano, pois os países do subcontinente se viram obrigados a importar alimentos da África do Sul.

O que se verifica, pois, é que a queda do sistema do *apartheid* deveu-se, em grande medida, à sua incapacidade para promover a acumulação capitalista e proporcionar lucros, problema que seria agravado pela pressão ocidental, manifestada por meio

da fuga de capitais e da redução do crédito internacional. Portanto, no final da década de 1980, evidenciava-se, para o Partido Nacional, a perspectiva de perda do poder. Diante disso, a *intelligentzia* sul-africana passaria a articular uma alternativa ideológica para a superação do *apartheid*: a defesa do livre mercado e a redução do papel do Estado na economia, ideário fundamentado no Consenso de Washington. Para isso, o *South African Reserve Bank* - a principal força por trás da estratégia do Partido Nacional - adotaria uma política monetária contracionista, com o objetivo de reduzir a inflação, além de defender a desregulamentação econômica e a liberalização comercial.

A política do apartheid [...] fora justificada pela crença de ser uma boa maneira de os povos da África do Sul alcançarem a paz e a prosperidade. Os pensadores nacionalistas, seguidos pela maior parte do resto do partido e, na verdade, da maioria das pessoas de ascendência europeia [...] aperceberam-se, então, pela experiência, de que esta crença estava errada, não porque a política fosse injusta (apesar de o ser), ou porque ocasionara sanções internacionais (que interferiram na economia, mas eram suportáveis), mas essencialmente porque não trouxera paz e prosperidade. As raças eram interdependentes; separá-las e, em particular, tentar controlar os negros que procuravam emprego e riqueza na sociedade avançada dos brancos, interferia no desenvolvimento econômico e levava ao aumento da agitação e da violência. Enquanto até ali fora possível limitar os efeitos da agitação e da violência através do exercício do poder militar e policial branco, tal iria ser cada vez mais contraproducente à medida que a população ia excedendo sempre mais a população branca – esperava-se que a relação de 5:1, em 1991, fosse de 9:1 em 2015, altura em que os negros totalizariam 70 milhões. Nunca seria possível reprimir completamente a oposição negra ao *apartheid*. (FAGE, 1995, p. 561, grifo do autor).

Portanto, as articulações em torno da eliminação do apartheid, a partir do final da década de 1980, se deram principalmente pelo fato de que, na época, tornara-se claro, tanto para empresários como para a elite política, de que a África do Sul entrara num beco sem saída. Daí a necessidade de novas estratégias, entre as quais se destaca a incorporação ao jogo político do Congresso Nacional Africano (CNA), maior força de oposição. Porém, é preciso ressaltar que, durante todo o período de transição

(1990/1994), as ameaças à paz foram extremamente graves. Com efeito, de um lado, De Klerk e seu grupo trataram de elaborar salvaguardas com o objetivo de manter a ordem racial vigente. De outro, grupos militares e da polícia procuravam fortalecer Gatsha Buthelezi e o conservador Inkhata Freedom Party (IFP), com o objetivo era dificultar a emergência do CNA como força hegemônica na transição. Assim, diante das ameaças contra uma transição pacífica, que poderiam levar a algo além de um Estado branco, tanto o Partido Conservador como organizações fascistas, tais como o Afrikaner Weerstandsbeweging (AWB) permaneceram no jogo com o compromisso de manter a ordem do apartheid. Um dos maiores riscos era representado pelo General Constant Viljoen, em virtude de suas ligações com o establishment de segurança voltado para a prática de putschs. Porém, o White Right acabaria encurralado dentro do quadro de uma transição pacífica, principalmente a partir da decisão de Buthelezi de participar do processo eleitoral. Na verdade, Buthelezi se tornaria o grande beneficiário do processo de elaboração da nova Constituição, porquanto os políticos brancos conseguiram estabelecer uma divisão federativa de poderes de tal forma que logrou paralisar o governo do CNA.

Dessa forma, ficava garantida a manutenção da desigualdade, por meio da vinculação do CNA com normas constitucionais voltadas para a proteção dos direitos individuais - especialmente o direito de propriedade - e o estabelecimento de salvaguardas, durante um período, das posições dos brancos nos empregos públicos. De outra parte, o estabelecimento de um governo de unidade nacional asseguraria ao Partido Nacional e ao IFP vários cargos no gabinete formado pelo CNA depois da vitória eleitoral de 1994 e da anistia concedida àqueles que cometeram abusos de poder na defesa do *apartheid* (SAUL, 2002).

Portanto, o preço pago pela transição pacífica seria o colapso do CNA como organização política de massas, o que se verifica no apoio de suas lideranças ao processo de desmobilização popular. A diversidade da África do Sul faria o resto, porquanto as províncias obtiveram espaço para a expressão de manifestações de atraso,

tornando-se instrumentos nas mãos daqueles que detêm o direito sobre as alocações orçamentárias.

A ÁFRICA DO SUL PÓS-APARTHEID

Depois da vitória eleitoral de 1994, um dos primeiros problemas que se apresentou ao governo do CNA foi a necessidade de enfrentamento das desigualdades econômicas e sociais oriundas do período colonial e do regime de *apartheid*. Para se ter uma idéia do tamanho da empreitada, é preciso considerar que em 1995 a população sul-africana era de aproximadamente 42 milhões de habitantes.³ Destes, cerca de 31 milhões eram negros (76%), e os brancos constituíam um contingente de apenas 13%. Ainda, do total da população em 1995, 48% viviam em áreas rurais, embora a previsão do Centro para o Desenvolvimento Empresarial (CDE) para 2011 seja de que o índice de habitantes nas zonas rurais e pequenas cidades deva cair para 46%, enquanto a população urbana e metropolitana deva aumentar para 53,4% (THWALA, 2007, p. 3-4).

Isto, evidentemente, significa uma enorme pressão, não apenas sobre a terra, mas também sobre as zonas urbanas, porquanto a densidade populacional passou de 19 para 34 habitantes/km² entre 1970 e 1995. Assinale-se que essa taxa não é uniforme, verificando-se grande variedade entre as diversas províncias. Ademais, é preciso levar em conta que, segundo dados do Banco Mundial, em 1995 cerca de 95% dos pobres eram negros (THWALA, 2007, p. 3-5).

O problema se torna ainda mais grave se considerarmos a questão do desemprego. De fato, se em 1995 o índice de desocupação era de 5,5% entre os brancos, chegava a 37% entre os negros. Outro dado a ser considerado é a questão da correlação entre pobreza e gênero: em 1995, os habitantes de lares chefiados por mulheres constituíam cerca de 50% da população pobre,

³ As estimativas prevêm que a população sul-africana atingirá cerca de 57 milhões em 2010, e 70 milhões em 2025 (veja-se: THWALA, 2007, p. 3).

sendo o desemprego feminino de aproximadamente 35%, enquanto entre os homens era de 25% (THWALA, 2007, p. 3-5).

O modelo econômico adotado, consubstanciado no *Growth, Employment and Reconstruction* (GEAR), de 1996, provocaria sério agravamento no quadro de desemprego. Com efeito, entre 1993/1998, as estatísticas oficiais apontam para uma queda de 12% no emprego formal (cerca de 642 mil vagas), sendo que o setor manufatureiro sofreu uma redução de 6%, enquanto na construção civil a diminuição foi de 21% e, na mineração, de cerca de 27%. Ou seja: o desemprego atingia mais profundamente a mão-de-obra não qualificada, formada, essencialmente, por negros, tendo em vista, que, durante o *apartheid*, essa população não recebera educação adequada (CARTER; MAY, 2001, p. 1993).

Por outro lado, entre 1996 e 1999, a expansão do setor informal chegava a 84% dos cerca de 1,1 milhão de empregos criados, sendo que a força de trabalho havia sofrido um acréscimo, no mesmo período, de aproximadamente 3,1 milhão (HOOGEVEEN; ÖZLER, 2005 p. 4). De outra parte, a própria estrutura do mercado de trabalho sofreu alterações profundas, beneficiando os trabalhadores mais qualificados, porquanto a queda nos rendimentos e no emprego nos setores mineiro e agrícola foram muito acentuados.

No que tange à disparidade de renda entre negros e brancos, tomem-se os dados de 1995 relativos à renda mensal média por domicílio. No caso da população negra, a renda era de 281 rands, enquanto entre os negros atingia 5.055 rands. Quanto ao consumo mensal médio por domicílio, cerca de 53% da população (ou seja, os 40% mais pobres) eram responsáveis por menos de 10%, ao passo que os 10% mais ricos atingiam cerca de 40% do consumo (THWALA, 2007, p. 3-5). A implantação do GEAR agravaria essa situação, pois em 2000 mais de 2/3 dos sul-africanos negros viviam na pobreza, sendo que 40% dispunham de menos de US\$ 1/dia.

Outro elemento a ser considerado é o fato de a pobreza ter aumentado, tanto nas áreas rurais como nas zonas urbanas. De fato, no campo, se aqueles que viviam com menos de US\$ 1/dia

constituíam menos de 45% da população, em 1995, este índice corresponderia à metade da população rural em 2000. Quanto às zonas urbanas, a pobreza aumentou de 36% para 40% no mesmo período (HOOGEVEEN; ÖZLER, 2005, p. 9-10). Pesquisas indicam que, apenas entre 1999 e 2002, 4 milhões de sul-africanos se tornaram pobres (ROBERTS, 2005, p. 8). Evidentemente, esses dados refletem-se diretamente na questão da subnutrição infantil, conforme pode ser constatado por alguns dados: durante a década de 1990, o número de crianças abaixo do peso subiu de 9,3% para 10,3%, e o retardamento mental na faixa entre 1 e 6 anos aumentou de 22,9% em 1994, para 23,3% em 1999 (ROBERTS, 2005, p. 13)..

Ressalte-se que, desde 1993, o Banco Mundial vinha advertindo para a necessidade de uma reestruturação no campo, com transferências de terras e a organização de pequenas unidades agrícolas, sob risco de deflagração de uma guerra civil. Dessa forma, o novo governo, que assumiu o poder em 1994, procurou, aparentemente, adotar uma política de reforma agrária, implantando leis voltadas para a redistribuição de cerca de 30% das áreas agricultáveis, além de se comprometer com a conclusão de processos judiciais baseados em pedidos de restituição de terras expropriadas pelos sucessivos governos segregacionistas desde 1913 (THWALA, 2007, p. 6-7).

O modelo de redistribuição de terras foi, inicialmente, esboçado no *Reconstruction and Development Programme* (RDP), como resultado de um compromisso entre setores do CNA e o Congresso Sindical Sul-Africano (COSATU). No entanto, em 1996 o CNA fechou o escritório do RDP, e anunciou a adoção de uma estratégia muito mais ortodoxa e voltada para a implantação dos paradigmas neo-liberais, consubstanciada, afinal, no GEAR. Segundo o documento, o problema da pobreza deveria ser enfrentado a longo prazo, dando-se prioridade à expansão industrial, ao aumento das exportações e à atração de investimentos estrangeiros diretos. Em suma, o plano constituía uma estratégia macro-econômica de exportação, com a adoção de políticas anti-inflacionárias, de restrição fiscal, aperto monetário e contenção salarial. As estimativas de crescimento econômico anual ficavam

entre 2,8% e 4,2%, no período compreendido entre 1996/2000, e o déficit deveria ser reduzido para 3% do PIB (HOOGEVEEN; ÖZLER, 2005, p. 3).

Dentro dessa proposta, o programa de redistribuição de terras voltou-se para o atendimento das necessidades do mercado, baseando-se em princípios de compra e venda voluntária e desconsiderando totalmente o perfil demográfico sul-africano, cujo contingente da população rural chega a mais de 45%. Dessa forma, ao final de 2001, o que se constatava é que menos de 2% das terras haviam sido transferidas para a população negra. Para se ter uma idéia da paralisia do governo a esse respeito, basta dizer que das cerca de 68.878 petições apresentadas com o propósito de reivindicar restituição, apenas 12.678 haviam sido julgadas, significando benefício para menos de 40.000 domicílios predominantemente urbanos, dos quais cerca de 40% receberam compensação monetária e não terras (THWALA, 2007, p. 8-9).

Outros dados que ilustram a ineficiência da proposta de reforma agrária referem-se ao fato de que, embora o GEAR previsse a distribuição de 25,5 milhões ha, até 1999 apenas 480.400 ha haviam sido entregues a 45.454 famílias. Diante de tal fracasso, em agosto de 2001 o governo lançou o Programa de Redistribuição de Terras para o Desenvolvimento Agrícola. Porém, mais uma vez a proposta estava voltada para o mercado, porquanto o público-alvo era eminentemente aquele composto de fazendeiros de tempo integral. Isso se comprova facilmente pelo fato de que o programa previa a exigência de uma contribuição mínima por parte dos beneficiários de cerca de 5.000 rands (aproximadamente U\$500), o que, evidentemente, excluía em definitivo a maioria dos pobres do campo. Ademais, dentro da previsão orçamentária, somente 0,33% eram destinados ao Departamento de Assuntos Agrários. Diante disso, estudos apontaram para a perspectiva de que seriam necessários 150 anos para completar o processo de restituição de terras, e de cerca de 125 anos para que a redistribuição chegasse ao fim (THWALA, 2007, p. 9).

Nesse quadro, o que se verifica é a manutenção da extrema desigualdade na distribuição da renda rural, consequência direta

dos padrões de posse da terra. O setor agrícola mantém-se sob o domínio de cerca de 60 mil grandes fazendeiros, sendo que a maioria deles é branca. Ao mesmo tempo o acesso aos recursos naturais é negado a mais de 13 milhões de pessoas que vivem em áreas marginais, e a 7 milhões de trabalhadores daquelas fazendas (THWALA, 2007, p. 10).

Outra questão a ser levada em conta na análise dos resultados obtidos pela implantação do GEAR dizem respeito ao problema da dívida pública deixada pelo regime do *apartheid*, e que montava, em 1993, a 189,9 bilhões rands. Para se ter uma idéia do volume de transferência de riqueza da África do Sul para o mercado internacional, basta dizer que, de 1993 a 1998, cerca de 6,7% do PIB e 24% do orçamento foram anualmente consumidos pelo pagamento de juros (CARTER, ; MAY, 2001, p. 1993) . De outra parte, a solução propugnada, ou seja, as privatizações realizadas durante a década de 1990, não resultaram em qualquer benefício em termos de redução da dívida ou de modernização da economia, porquanto a maior parte dos investimentos (60,4%) foi feito em aquisições, e apenas 16,7% foram destinados a aumento da capacidade produtiva. O setor de telefonia foi aquele que atraiu a maior parte do investimento estrangeiro direto entre 1994 e 1999 (NATTRASS; SEEKINGS, 2000, p. 27). Como se vê, a opção do governo do CNA pela estratégia preconizada pelo Consenso de Washington tem agravado a pobreza e a miséria da grande maioria da população sul-africana. Embora muitos autores afirmem que a pobreza deixou de ser determinada por fatores raciais, baseando-se, depois de 1994, na posição social (SEEKINGS, 2005), a questão nos parece bizantina, tendo em vista que, na África do Sul, ser negro e ser pobre são, em grande medida, a mesma coisa.

A TRAGÉDIA DA AIDS

Além da permanência da miséria e das profundas desigualdades, a África do Sul pós-apartheid se vê às voltas com um gravíssimo problema de saúde pública, representando, principalmente, pela epidemia de AIDS que atinge o país. Para se ter uma idéia do drama

que isso representa – não apenas em perda de vidas, mas também em orfandade, o que gera duras dificuldades para o futuro -, basta lembrar que apenas entre 1995 e 1998 a contaminação por HIV cresceu de 10,5% para 22,8% da população, certamente um dos maiores índices em todo o mundo (HOOGEVEEN; ÖZLER, 2005 , p. 2). Em 2001, as diversas moléstias provocadas pela AIDS mataram 360 mil sul-africanos, sendo que, no mesmo ano, cerca de 250 mil crianças estavam infectadas e 600 mil eram órfãs. Dos adultos contaminados, aproximadamente 57% eram mulheres. Somente na província de Kwazulu-Natal, 35,5% das grávidas eram portadoras do HIV. Em 2002, um em cada 9 sul-africanos eram soro-positivos, e a doença havia reduzido a expectativa de vida de 66 para 50 anos, evidenciando uma situação de retrocesso para os níveis da década de 1950 (VACHANI, 2004, p. 101-102).

Outro dado assustador refere-se ao fato de que, em 2000, a África do Sul tinha um dos maiores índices do mundo em número de raptos e de estupro, sendo que 40% das vítimas tinham menos de 18 anos e 20% menos de 11 anos. Uma das explicações para essa tragédia está ligada à crença, disseminada entre a população, de que manter relações sexuais com virgens levaria à cura da AIDS (VACHANI, 2004, p. 109).

Apesar desses números estarrecedores, o governo do CNA tem, sistematicamente, se negado a tomar providências drásticas para combater a epidemia, embora o direito de todos à saúde e a responsabilidade do Estado em garanti-lo estivesse exposto no *Health Plan for South Africa*, de 1994. A justificativa para tal descaso baseia-se no argumento de que a distribuição do AZT representa um gasto enorme com o qual a administração pública não pode arcar. Diante disso, o laboratório britânico Glaxo-Wellcome ofereceu a droga a preços reduzidos. No entanto, o novo presidente, Thabo Mbeki passou a alegar que o remédio era tóxico, chegando a reter cerca de US\$ 6,2 milhões do total de US\$ 17 milhões previstos no orçamento para os gastos destinados a combater a epidemia (VACHANI, 2004, p. 102). Diante de tal paralisia, cabe uma pergunta fundamental: por que o governo sul-africano não enfrenta diretamente a questão da AIDS?

Uma das explicações parece estar na posição assumida por Thabo Mbeki - e generalizada entre os dirigentes do CNA - que sistematicamente tem negado a existência de vínculo de causalidade entre o vírus HIV e a AIDS, além de afirmar que as drogas retrovirais não apenas são inócuas para combater a doença, como são tóxicas. Ou seja: Mbeki e seus partidários negam peremptoriamente os postulados científicos sobre a moléstia, acusando os médicos e laboratórios farmacêuticos ocidentais de racismo e defendendo a necessidade de se buscarem soluções africanas para o problema. Por isso, sua posição seria, na verdade, de defesa dos africanos contra o racismo e o neo-imperialismo (MBALI, 2002, p. 2-3).

Para alguns autores, essa posição de Mbeki está, no fundo, condicionada pelos fantasmas do *apartheid* e do colonialismo. Em trabalho de 1991, Megan Vaughan alertou para o fato de que, na história da medicina colonial na África, o continente ainda é visto como uma cama quente para as doenças, tanto que nos relatos médicos e jornalísticos europeus e norte-americanos sobre o problema da AIDS na África, a região é considerada sinônimo de doença, morte e sexualidade incontrolável. Por outro lado, numa total inversão do argumento, muitos africanos denunciam a tentativa de se transferir para a África a responsabilidade de um problema de saúde ocidental, na verdade provocado pela degeneração dos costumes e pelo homossexualismo (VAUGHAN, apud MBALI, 2002, p. 9-10).

Dessa forma, a negação de Mbeki estaria influenciada por duas visões. Ao argumentar que a medicina ocidental estigmatiza a sexualidade africana, relacionando-a à questão da AIDS, e ao apelar por soluções africanas para o problema, está preso à idéia de uma cultura africana essencial, esquecendo-se, contudo, de que esta cultura foi profundamente alterada pelo colonialismo. Para Mbeki, todos os ativistas dos movimentos organizados pela AIDS, e que defendem a ortodoxia científica, são racistas. Mais recentemente, a negação ganhou uma outra conotação, sendo atribuída a um clamor pela liberdade intelectual africana e a uma atitude que conduza os africanos a pensarem por si próprios.

Porém, o fato incontestável é que o Presidente não oferece alternativas para reduzir a mortalidade pela doença e prevenir a transmissão, especialmente, da mãe para o feto. Na verdade, sua teoria de que a AIDS é resultado de um complô da *Central Intelligence Agency* (CIA) com a indústria farmacêutica para vender remédios tóxicos e desacreditar seu governo caíram por terra com o espantoso aumento da mortalidade na África do Sul em virtude da doença (MBALI, 2002, p. 21-22).

POR QUE O NEO-LIBERALISMO?

As eleições de 1994, que deram ao CNA ampla maioria e levaram Nelson Mandela à Presidência da África do Sul, simbolizavam, aparentemente, a vitória final da luta contra um regime odioso. As esperanças, portanto, eram enormes. Contudo, passados mais de dez anos do fim do *apartheid*, o que se vê é o aumento da pobreza, do desemprego e da exclusão, e uma população que está sendo consumida pela AIDS. Por que isso aconteceu?

Na verdade, conforme apontou John S. Saul, a grande tragédia em curso na África do Sul está ligada ao fato de que, diante das enormes expectativas criadas pelo sucesso na luta contra o *apartheid*, uma grande parcela da população está sendo sacrificada no altar da lógica neo-liberal do capitalismo global (SAUL, 2002, p.2). Diante disso, a questão fundamental que se coloca é: o movimento popular sul-africano fracassou ou ocorreu, de fato, uma traição do CNA?

Segundo Chris Landsberg, desde o início da década de 1990, alguns governos estrangeiros, especialmente os Estados Unidos e seus aliados, têm logrado induzir as lideranças do CNA a abandonar suas propostas socialistas (inclusive aquelas relativas à nacionalização de importantes setores da economia) e adotar os princípios do livre mercado (LANDSBERG, apud SAUL, 2002, p. 8). Exemplos cabais dessa opção seriam a posição de Mandela relativamente à questão da responsabilidade fiscal e a elaboração do GEAR, um plano baseado na ortodoxia neo-liberal e implementado a partir de 1996.

Algumas considerações são necessárias para compreender essa capitulação do governo do CNA diante do neo-liberalismo. Com efeito, a profunda crise da década de 1980 levou o capital (nacional e transnacional) a perceber a impossibilidade de manutenção do *apartheid* como instrumento eficaz para a continuidade da super-exploração capitalista. Diante disso, já naquela década, iniciaram-se as articulações para elaboração de uma estratégia contra-revolucionária, com o objetivo de permitir a superação do regime mediante sua substituição por uma alternativa que não colocasse em risco o sistema capitalista na África do Sul. Dessa forma, por meio da ascensão aos altos escalões da comunidade de negócios sul-africana, uma camada poderosa de capitalistas *afrikaneres* se tornaria protagonista, no seio do Partido Nacional, de um projeto de desracialização do capitalismo. Essa estratégia seria consubstanciada no *Normative Economic Model* (NEM), de 1993, pelo qual a ortodoxia neo-liberal foi implementada (SAUL, 2002, p. 9).

No entanto, o fato de a classe dominante *afrikaner* procurar uma alternativa para a continuidade da exploração capitalista na África do Sul não explica a adoção – e muito menos a defesa - do modelo neo-liberal pelas lideranças do CNA. A esse respeito, algumas considerações devem ser feitas.

Primeiramente, é preciso levar em conta que muitas das explicações sobre a adesão do CNA ao neo-liberalismo baseiam-se na idéia de que determinantes estruturais seriam definidas segundo a necessidade econômica. Porém, esta é uma justificativa que, na verdade, não explica nada. Mais plausível seria, talvez, levantar a hipótese de que algumas lideranças do CNA tinham verdadeiro horror à guerra civil e ao conseqüente banho de sangue que isto representaria. A esse propósito, é significativa a manifestação de Nelson Mandela (1992, apud SAUL, 2002, p. 15, tradução nossa) de que “nós estamos sentados numa bomba-relógio, [...] e seus inimigos são agora você e eu, pessoas que têm um carro e uma casa.”

Por outro lado, se nos ativermos às bases ideológicas do CNA, talvez possamos verificar que este nunca foi um partido revolucionário. A esse respeito, Thabo Mbeki, que sucedeu Mandela

na Presidência, em 1999, deu uma declaração, ainda em 1984, bastante reveladora: “o CNA não é um partido socialista, nunca fingiu ser, nunca disse que era e não está tentando ser. O CNA não se tornará um partido socialista para agradar a seus críticos de esquerda” (MBEKI, apud SAUL, 2002, p. 17, tradução nossa).

Essa declaração corrobora, em parte, a visão dos críticos do CNA, para quem não houve qualquer surpresa na transformação ideológica do partido que, como movimento de expressão nacionalista, teria sido sempre pautado por um projeto pequeno-burguês. Porém, aqui cabe a pergunta: a que pequeno-burguesia ele representava?

A resposta parece estar em algumas análises que apareceram na imprensa e no meio acadêmico. De fato, em 1996, *The Economist* publicou um artigo em que alertava para o fato de que:

Apesar de a renda dos negros corresponder a menos de 1/6 da dos brancos, uma elite negra estava em ascensão no governo e nos empregos públicos, bem como em ramos de negócios controlados por negros. Estas pessoas estariam se mudando para os subúrbios e adotando símbolos de prestígio, tais como automóveis BMW, casa com piscina, campeonatos de golfe e empregada doméstica negra. (THE ECONOMIST, 1996, apud SAUL, 2002, p. 15, tradução nossa).

Já o *Washington Post*, por ocasião da ascensão de Thabo Mbeki à Presidência, em 1999, publicou um artigo em que fazia ácidas críticas a ele. Segundo o jornal, (THE WASHINGTON, 1999 apud SAUL, 2002, p. 17, tradução nossa) “durante sua experiência no exílio, Mbeki pôde adentrar o mundo financeiro, não estando disposto, agora, a abandonar os laços com os negócios desenvolvidos durante aquele tempo.”

Por outro lado, acadêmicos como Bill Freund e Vishnu Padayachee parecem explicar a adesão do CNA ao neo-liberalismo como decorrência de perspectivas individuais. Para eles,

O governo sul-africano parece, de certo modo, o equivalente de grupos como SWAPO e ZANU, ou seja, um grupo de velhos militantes que estão mais preocupados em obter recompensas por seus sofrimentos do que em promover transformações na

sociedade. Dessa forma, com o desaparecimento da visão revolucionária, o que resta para estes militantes é um projeto de ascensão social. (THE WASHINGTON, 1999 apud SAUL, 2002, p. 17, tradução nossa).

Andrew Nash procurou explicar a posição do CNA a partir das próprias idéias de Nelson Mandela. Segundo ele,

Ao interpretar seu papel nos primeiros cinco anos do período pós-apartheid, Mandela evoca um ethos mais tradicional, um modelo tribal de democracia. Para além de determinantes estruturais (econômicas e de classe), o fim do regime segregacionista é um momento em que variáveis definidas em termos políticos e de personalidade podem explicar os resultados na África do Sul. Mas Mandela não é um político que a geração mais nova escolheria como parceiro de jogo. Tendo atingido praticamente o impossível, isto é, o fim do apartheid, a nova geração está muito feliz consigo mesma. Muito espertos para serem meros esquerdistas, eles esperam jogar o único jogo que existe – o capitalismo – e vencer. (SAUL, 2002, p. 17-18, tradução nossa).

Seja qual for a explicação para a adesão do CNA ao neoliberalismo, é preciso considerar um aspecto levantado por John Saul, segundo o qual a opção foi facilitada pelo fato de a sociedade sul-africana ser profundamente marcada pelo desenvolvimento do capitalismo. Na verdade, a África do Sul é uma sociedade em que há uma profunda e frustrada cultura consumista, especialmente nas áreas urbanas, e a ascensão do CNA contribuiu para aprofundar essa cultura, que se tornou um elemento fundamental para a conquista da hegemonia pelo partido. De qualquer modo, ao fazer essa escolha, o CNA desperdiçou uma extraordinária oportunidade histórica. (SAUL, 2002, p. 19-20, tradução nossa).

O DESAFIO DA GLOBALIZAÇÃO: A PERSPECTIVA INDIANA

*Yogesh Tyagi*¹

I INTRODUÇÃO

Esta apresentação é composta de quatro partes: perspectiva teórica; papel do Estado na globalização; papel dos demais atores na globalização e conclusões. Trata-se basicamente da visão acadêmica do assunto, que pode não corresponder à posição oficial do Estado e demais atores indianos. Apesar de ser focada na Índia, a apresentação reafirma a crença de que o mundo em desenvolvimento unido tem mais poder do que cada um dos países que o constitui individualmente, por mais poderosos que estes possam ser. Essa crença demonstra nossa preferência pela resposta coletiva do mundo em desenvolvimento no desafio à globalização.

II PERSPECTIVA HISTÓRICA

Nossa noção de globalização depende: do seu entendimento; da identificação dos seus desafios; do planejamento das estratégias para superar esses desafios; do aproveitamento das oportunidades

¹ Professor de Direito Internacional e Diretor do Centro de Ensino e Pesquisa sobre Direitos Humanos da Faculdade de Estudos Internacionais da Universidade Jawaharlal Nehru Nova Déli, Índia. email: yogeshtyagi@gmail.com

proporcionadas; do estabelecimento de seus objetivos; da revisão desses objetivos; do exame do papel de seus diversos atores; da revisão do processo de globalização; e do desenvolvimento de uma abordagem baseada em resultados. Todos esses aspectos devem ser debatidos.

1 FENÔMENO

A globalização não é um acontecimento, não é um desastre, não é uma inovação e definitivamente não é algo *in abstracto*. Então, o quê é? É um fenômeno contínuo com fronteiras em expansão, oportunidades ilimitadas e efeitos duradouros em diversas áreas, algumas conhecidas e muitas outras ainda por descobrir. Compreender a globalização é condição necessária para que se lide com ela de maneira eficaz. É impossível dominar o assunto, até porque ainda em desenvolvimento. Diferentes disciplinas, diferentes ideologias, diferentes povos provavelmente compreenderão de maneira diversa a globalização, portanto, ela não necessita definição (porque teria muitas), precisão (dado que limitadora) e estabilidade (em razão da mutabilidade de seus limites e conteúdos).

A globalização não é um fenômeno recente. Se considerada uma filosofia, a globalização se adequaria ao antigo conceito oriental do *vasudhev kutumbakam* (o mundo é uma família). Se fosse uma postura política, seria mais recente que o colonialismo. Se a eficiência técnica e a abordagem utilitária determinassem a relação funcional para o preenchimento contínuo das necessidades comuns dos povos, a *International Telecommunication Union* (ITU) e a *Universal Postal Union* (UPU), surgidas no século XIX teriam sido as precursoras daquilo que hoje se denomina globalização. Supondo que a globalização seja a mais elaborada organização de inclusão social, seria muito mais antiga do que a ONU. Caso uma moral mínima comum seja o motivo da globalização, seria possível verificar sua origem no espírito que motivou a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Tomada como um acordo comercial multilateral, teríamos que a globalização

é muito anterior à Organização Mundial do Comércio (OMC). Apesar da íntima relação entre ambas, a globalização não é fruto da OMC. Muito embora determinados países tenham exercido poder global num passado recente, a globalização não é obra sua. A globalização não é *made in* Europa, ainda que os europeus se auto intitulem pais da ordem pública global. A globalização é feita em todos os lugares, mesmo naqueles em que não se vêem quaisquer de seus traços.

Países, governos e administrações não são nem a base nem o reflexo da globalização, não são sequer seu principal objetivo; não são os verdadeiros beneficiários da globalização, nem são suas maiores vítimas. Em suma, países, governos e administrações não são o centro da globalização, pois ela é, na verdade, um fenômeno amplamente disseminado; uma guerra sangrenta contra as limitações descabidas. A globalização transmite a poderosa idéia de que mudanças radicais são possíveis sem grandes gestos.

A globalização visa à redefinição do sistema de Estado-nação penetrando no mais sagrado desse sistema, a soberania. Ela encurta distâncias, criando famílias virtuais e novas comunidades. A globalização, muitas vezes, traça fronteiras inúteis; ela reformula o sistema de valores das sociedades. Esse processo eleva o status dos recursos humanos em relação aos recursos materiais; seu objetivo é fortalecer os indivíduos de acordo com suas capacidades individuais. Ela nos faz todos sentirmos expostos. A globalização, para desespero de muitos amantes da liberdade, não opcional, não é uma questão de escolha, havendo pouca escapatória. Ao mesmo tempo a globalização oferece meios e maneiras de se complicar ainda mais uma vida já bastante complexa, o que pode sinalizar uma evolução. A enormidade, a velocidade e a incerteza conferem beleza à globalização.

Nenhum país, organização, ideologia, disciplina ou sistema jurídico pode reivindicar a patente da globalização, produto de uma ampla gama de relações formais e informais. Assim como o conceito de livre comércio, a noção de Direitos Humanos teve grande importância para o crescimento da globalização. Vê-se a globalização da AIDS ao comércio eletrônico, do turismo ao

terrorismo, do financiamento à lavagem de dinheiro e da adoção internacional à intervenção humanitária. Ela motiva aos engajados em negociações mundiais a reduzirem as barreiras comerciais e instiga aqueles que buscam consolo no suicídio após sofrerem nas lavouras.

A internet é hoje o Everest técnico da globalização. A universalização dos direitos humanos é o seu epítome moral. Comunidades virtuais são o produto social da globalização. O tráfico de drogas, o terrorismo internacional e o crime organizado são algumas das manifestações mais chocantes da globalização. A sociedade civil é o grupo mais fortalecido por causa da globalização. Ao invés do impacto direto sobre os meios de produção e de distribuição, a globalização é mais do que um fenômeno econômico. A natureza plurifacetada da globalização a torna um objeto de estudo excitante e instigante. Quanto mais se estuda, mais fascinado se fica. A globalização merece ser matéria de estudo obrigatória tanto dos legisladores minimamente preocupados quanto daqueles que os vigiam.

2 DESAFIOS

A globalização impõe a todos uma série de desafios, incluindo aqueles que a detestam. A primeira e maior tarefa é a identificação, compreensão e análise de seus maiores desafios, desafios esses que podem ser classificados em cinco categorias: administrativos, jurídicos, institucionais, morais e ideológicos. Vejamos então cada um deles.

Desafio administrativo

Exceto por uns poucos procedimentos consultivos de determinados setores como o comércio, não existem políticas regulamentando o fenômeno globalização. Quantas questões cotidianas exigem controle e quantas são decididas fora da assembléia de acionistas. A doutrina nacionalista, que ainda encontra respaldo no artigo 2º (7) da Carta das Nações Unidas, está virtualmente morta mesmo sem qualquer emenda à Carta.

Ainda que haja alguns fóruns de suporte à formulação de diretrizes para a globalização, permanece o desconforto do conflito causado pelos incansáveis corretores a favor de seus velozes efeitos. Como exemplo do que foi dito, tome-se a Rodada Doha da OMC.

Políticas globais exigem valores e consenso globais. O mundo contemporâneo raramente permite o consenso, do ponto de vista formal. Na ausência do necessário consenso, as elites procuram impor seus valores (interesses) como meio de escolha (por exemplo, declarações unilaterais, legislação doméstica e acertos *ad hoc*). Por outro lado os interesses dos despossuídos, ainda que caros à sociedade, são relegados a um segundo plano (por exemplo, o direito de libertar-se da miséria, o direito à participação paritária no processo de desenvolvimento e a reestruturação das instituições injustas). No caso de conflitos insuperáveis entre as elites e os despossuídos, estes sofrerão as conseqüências, prevalecerá a confusão e a globalização será alvo de ataques. Os defensores da globalização assumem o papel de neo-imperialistas e seus adversários insistem na desculpa habitual do *status quo*. Aqueles que buscam um meio termo lutam para se encontrar em meio ao labirinto da globalização.

O aspecto positivo da globalização é um novo grande contrato social que aposta pesado na economia e que tem profundas implicações sócio-políticas. A globalização permite, teoricamente, a participação de todos e, ao mesmo tempo, causa a exclusão de muitos em função de suas dimensões, velocidade e rumos. Aos poucos algumas regras tornam-se claras, outras evoluem e muitas não passam da imaginação.

Desafio jurídico

O mundo contemporâneo passou por muitas mudanças sem a necessária reflexão das estruturas jurídicas internacionais cuja tendência foi a de poucas e imperceptíveis alterações. Por exemplo, como mencionado, a doutrina da jurisdição doméstica foi modificada sem que se fizesse uma única alteração no texto da Carta das Nações Unidas. Obviamente os instrumentos legais

não foram capazes de manter o ritmo dos desenvolvimentos resultantes da globalização. A busca por um regime adequado para o uso da internet é um caso emblemático. A OMC procurou trazer a globalização e o comércio internacional para dentro dos domínios da lei, mas grande parte das transações internacionais ocorre fora do seu âmbito de atuação. Da mesma forma, a globalização de diversas normas de direito internacional relacionadas à culpabilidade e à responsabilidade civil dos atores internacionais foi adotada sem discussão prévia. Surge uma globalização legal sem, no entanto, haver um sistema jurídico global. A legislação aplicável mais evidente no momento é o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, que não reflete um contrato global. Os principais artífices do processo (empresas transnacionais) e muitos de seus mentores (grandes potências) esquivaram-se do domínio do Estatuto de Roma. Não houve mudanças em instrumentos legais como a Convenção de Viena sobre Tratados Internacionais, a Corte Internacional de Justiça, a Comissão de Direito Internacional e a Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL). Grande número de instrumentos internacionais, como tratados sobre direito especial, foram precariamente ratificados pelos líderes da globalização.

O surgimento de um grande número de acordos bilaterais, zonas de livre comércio e blocos regionais demonstram o espírito insidioso da globalização. A fragmentação do direito internacional é uma realidade na era da globalização, o que explica sua inclusão na pauta da Comissão de Direito Internacional (ILC). O exercício da globalização sem uma articulação jurídica adequada pode se tornar um perigo, pois encoraja o unilateralismo, implica menor prestação de contas e menor compromisso perante as obrigações internacionais. Também faz surgir discussões sobre sua legalidade, legitimidade e efetividade. Inspirar os artífices e os mentores da globalização a reduzir o déficit da ordem social é um grande desafio e seu sucesso depende, em grande parte, da capacidade, da boa vontade e do sucesso da comunidade global em vencer esse desafio.

Desafio institucional

O fenômeno da globalização não vem acompanhado de um acordo global sobre seus méritos e seus defeitos, o que indica dificuldades em sua institucionalização. Como dividir igualmente os frutos da globalização? Como garantir sua sustentabilidade? Qual é a imagem e a efetividade das instituições internacionais que não se adaptarem à globalização? Por exemplo, há quem possa vir a duvidar da credibilidade de instituições internacionais como o Conselho de Segurança da ONU caso não venham a se adaptar à globalização. Se por um lado o Conselho de Segurança busca vencer os obstáculos impostos pela globalização inserindo novos assuntos em sua pauta (como a AIDS, terrorismo internacional e lavagem de dinheiro, por exemplo) dado que tais assuntos são relevantes para a manutenção da paz e da segurança internacionais; por outro lado, o órgão ainda não reconhece outra face da globalização ligada ao surgimento de novos centros de poder (por exemplo, Brasil, Índia, Alemanha e Japão) que devem implicar a mudança da composição e da função do Conselho.

Salvo raras exceções, a maior parte das organizações internacionais padece de falta de credibilidade. O grande desafio para os artífices e para os mentores da globalização é reduzir esse déficit sem, no entanto, arriscar a posição dessas organizações. O longo e frustrante debate acerca da reestruturação do Conselho de Segurança dá a dimensão dessa dificuldade.

Desafio moral

Há muitas questões morais relativas à participação dos diversos atores no processo de globalização, seu custo e sua distribuição. Não há justificativas para o subdesenvolvimento da África quando a maioria dos países celebra a globalização. O avanço da AIDS no continente africano e do comércio eletrônico no resto do globo são incompatíveis como o espírito de humanidade. Qual é a legitimidade da globalização se esta pouco se importa com valores humanos?

Toda sociedade elege seus valores. Soa imoral que alguns atores usando de sua influência imponham seus valores sobre os demais, como se com isso ditassem o futuro da humanidade. A globalização promove uma série de valores universais ao mesmo tempo em que milita em favor de determinadas práticas consideradas imorais. Ela auxiliou na campanha de reconhecimento dos direitos dos homossexuais; algumas regiões, como o Sri Lanka, chegaram a legalizar o casamento entre pessoas do mesmo sexo. Mas, a globalização não tem ajudado na solução dos conflitos morais, de certa maneira até os incentiva. A ausência de mecanismos de resolução de conflitos confiáveis permite uma gama de métodos muitas vezes conflitantes.

Outras questões de ordem moral surgem do contexto de uso dos recursos. A globalização implica maior demanda, maior produção e maior consumo. Ela promove o consumismo desenfreado, o que significa uma pressão maior sobre os recursos naturais. Como consequência do uso acentuado dos recursos naturais há um aumento do risco ambiental. Há quem diga que o dano ambiental é intrínseco ao processo de globalização.² A globalização também é tida como inimiga dos direitos humanos quando verificamos o acúmulo de riquezas nas mãos de uma minoria ridícula e uma, miséria sem precedentes da vasta maioria.³ Seria moralmente correta essa acumulação de capital nas mãos de uns poucos privilegiados enquanto se ignora a massa de indivíduos deixados abaixo da linha da pobreza? A globalização hoje se cala diante de tal indagação, como se fosse indiferente a ela; se omite de fazer justiça o que tem gerado dúvidas quanto à sua legitimidade. Um dos maiores desafios dos pais da globalização é de lhe estabelecer uma base moral.

² Conclusão tirada da palestra de D.N. Rao “Degradação Ambiental e Direitos Humanos”, de 24 de agosto de 2007 por ocasião do Seminário “Globalização e Direitos Humanos: Desafios e Oportunidades”, organizado pelo Centro de Promoção do Ensino e Pesquisa dos Direitos Humanos (HURITER) da Faculdade de Estudos Internacionais da Universidade Jawaharlal Nehru, Nova Déli, Índia.

³ Conclusão tirada da palestra de Satish K. Jain durante o Seminário “Globalização e Direitos Humanos: Desafios e Oportunidades”, *ibid.*

Desafio ideológico

Como fica uma sociedade, nação, país ou governo isento de ideologia? Uma entidade sem ideologia é como um navio sem rumo. Ao mesmo tempo, uma entidade presa aos seus dogmas é como um trem agarrado aos trilhos. A importância de uma ideologia sólida reside entre a clareza de objetivos e a flexibilidade dos meios. A ideologia direciona sem aprisionar.

Qual é a ideologia da globalização? Dado que o fenômeno surgiu no pós Guerra Fria, a rejeição ao socialismo parece integrar o processo. Os proponentes da globalização consideram o liberalismo sua ideologia, já seus críticos a consideram mais uma forma de imperialismo e para aqueles que testemunharam o debate dos termos e condições em 1970, seria uma forma de neo-colonialismo. Claro que ninguém pode se arvorar ser o dono da verdade. Em termos de alcance, a globalização visando a união dos indivíduos guarda bastantes semelhanças com o conceito de comunismo, contudo, suas estratégias e resultados a aproximam mais do capitalismo. Seu desafio ideológico está no equilíbrio entre o melhor do comunismo e o melhor do capitalismo. A participação coletiva ajudará na formulação de uma nova ideologia para a globalização.

3 OPORTUNIDADES

A globalização tem oferecido uma série de oportunidades nos mais variados setores. É importante identificar algumas delas a fim de que se possa aproveitá-las. As principais são:

- ◆ expansão do comércio internacional;
- ◆ satisfação mais adequada das necessidades de consumo;
- ◆ melhor utilização dos recursos;
- ◆ reforma do sistema de comércio internacional;
- ◆ avanço da proteção da propriedade intelectual;
- ◆ progresso no sistema de solução de disputas;
- ◆ redução das hostilidades políticas;

- ◆ surgimento de novos centros de poder;
- ◆ “deseuropeização”; e
- ◆ Nova Ordem Econômica Internacional (NIEO).

Para o aproveitamento dessas oportunidades é necessário que os atores estejam preparados, o que, por si só já é um desafio. Na década de 1970, os países em desenvolvimento lutaram freneticamente para atingirem a NIEO, que, a despeito do apoio da Assembléia Geral da ONU e de outros organismos internacionais, não saiu do papel. A globalização é uma Nova Ordem Econômica Internacional repleta de termos e condições que convenientemente brinda a sociedade civil e os países em desenvolvimento com uma nova oportunidade de atingirem uma nova ordem econômica universal e humana.

4 PAUTAS

A pauta da globalização não é única. É como uma rodada de negociações internacionais na qual cada participante traz uma proposta e estratégia de negociação próprias. Cada grupo de interesses tem uma pauta própria. A globalização da economia demonstra que o principal objetivo dos países ricos é ver que podem obter matéria-prima e recursos humanos a preços ínfimos e conquistar o maior número de mercados e de consumidores para a manutenção de seu domínio político. As regiões desenvolvidas e as transnacionais juntas não só foram capazes de obter muitos de seus objetivos como também puderam institucionalizar seus ganhos através da nova ordem mundial. As regras da OMC, sobretudo aquelas relacionadas à propriedade intelectual, são um bom exemplo de como a globalização tem sido utilizada para a ampliação dos direitos para fora de suas jurisdições. Por outro lado, os países em desenvolvimento são como uma família dividida, mas com objetivos comuns. Seu desejo por um maior acesso aos mercados ocidentais encontra forte resistência e pedidos de reciprocidade, conseqüentemente, a Rodada de Doha não tem obtido sucesso nem nas questões dos países em desenvolvimento. O bate boca é parte integrante da globalização econômica.

A globalização política se apresenta sob diversos matizes. Vários países em desenvolvimento aliaram-se a países desenvolvidos na sua busca por determinados objetivos políticos. A guerra contra o terrorismo demonstra por um lado a globalização e por outro lado a fragmentação. Ao mesmo tempo em que diversos países islâmicos como o Paquistão e o Afeganistão estão perto do centro de comando da guerra, suas populações permanecem distantes. Na discussão sobre a mudança da pauta da globalização política, alguns países em desenvolvimento manifestam-se enquanto a maioria permanece convenientemente calada. O Brasil, a Alemanha, o Japão e a Índia concordam sobre uma nova ordem política a ser obtida pela reestruturação do Conselho de Segurança da ONU. Contudo, esses mesmos países divergem quando se trata da globalização econômica, em outras palavras, não há consenso acerca da globalização.

Ninguém está satisfeito com a pauta da globalização. Os beneficiários do processo querem mais enquanto suas vítimas querem menos. O resultado é que a globalização é um fenômeno dinâmico de modo que aqueles que foram incapazes de se adaptar ontem podem fazê-lo hoje e os que não forem capazes hoje poderão fazê-lo amanhã. O processo oferece a perspectiva da mudança. Ao mesmo tempo a possibilidade de mudar depende do quão preparado se está para o desafio da globalização. Os países em desenvolvimento, salvo algumas exceções, não têm coordenação para tanto, por exemplo, exceto por algumas questões ambientais, a China e a Índia não têm praticamente nenhum interesse em adequar a globalização às suas realidades. Os países em desenvolvimento como o Brasil e a Índia com posições mais ou menos semelhantes em determinados assuntos (como por exemplo as negociações da OMC e o aumento do Conselho de Segurança da ONU) ainda não se mobilizaram suficiente apoio para a causa dos demais países na mesma situação, isso porque os dois já não são mais tão próximos quanto foram antes da globalização se tornar um fenômeno tão poderoso.

Já a sociedade civil adota uma abordagem escapista na qual os cidadãos buscam o máximo de espaço com o mínimo de

responsabilidade. É necessário modificar a pauta da globalização para equilibrar os direitos e as responsabilidades da sociedade civil.

5 OBJETIVOS

A globalização tem sido criticada por se dirigir aos ricos e negligenciar os despossuídos, deixando-os à mercê das forças do mercado. Ela não fomentou a alteração das leis injustas e das estruturas de governança global. A ausência de reformas no Sistema de Bretton Woods e no Conselho de Segurança são os melhores exemplos de como uma pequena parcela se perpetua no poder através do saque dos frutos de milhares de outros. Ninguém duvida da necessidade de reformulação dos objetivos da globalização, a despeito da maneira provocativa pela qual seus defensores a apresentam.

6 ATORES

Ao contrário do sistema tradicional no qual a entrada de novos atores depende de reconhecimento, no processo de globalização não há limites para a participação de quem quer que seja, todos, até mesmo os inimigos do sistema, podem participar na medida de suas capacidades individuais e, óbvio, de acordo com seus objetivos pessoais. Assim, Estados, organizações internacionais, empresas transnacionais e vários atores não estatais e, o que é mais importante, um grande número de indivíduos também participa do processo de globalização ao mesmo tempo em que muitos não participam ainda que seus interesses estejam em jogo. A maior parte dos excluídos ou não têm consciência das oportunidades ou são incapazes de explorá-las; lhes falta confiança, entusiasmo e incentivo. Por isso não temos uma globalização inclusiva, pelo contrário, temos um processo de que poucos participam, alguns apóiam e a vasta maioria é marginalizada. Este é o maior desafio da globalização. A legitimidade e a sobrevivência do processo depende de sua capacidade de trazer todos a bordo.

7 PROCEDIMENTO

Contribuíram para o crescimento da globalização o fim da Guerra Fria, a desinibição política, as inovações tecnológicas, a priorização do desenvolvimento econômico e a frustração com o modelo do Estado-nação. Enquanto os meios e modos tradicionais de cooperação internacional impulsionaram a globalização real, as inovações tecnológicas, como a internet, abrigaram a globalização digital. A evolução das normas liberais de direitos humanos, imigração maciça, os canais de informação, a facilidade de troca de recursos, o desejo geral por melhores padrões de vida e muitos outros fatores contribuíram para o processo. Inovação é a chave de todos esses processos, ela reflete na formulação de leis, na criação de novos mercados, na organização de novos meios de distribuição e na adoção de estratégias não convencionais de incentivo ao consumo.

8 ABORDAGEM BASEADA EM RESULTADOS

O impacto da globalização necessita uma maior preocupação por parte de todos, incluindo de seus beneficiários. Por exemplo, o crescimento do comércio internacional nos moldes atuais não está adequado à utilização dos recursos disponíveis; devendo haver um controle melhor. Dada a complexidade do conceito de “desenvolvimento”, é importante que o impacto da globalização seja bastante estudado, estudo esse que deve permitir o exame dos resultados da globalização num dado contexto por meio de perguntas: quem são os beneficiários da globalização? Seus benefícios serão estendidos à população de maneira igualitária? Quais serão os benefícios para as minorias, para as mulheres, para os pobres e para os necessitados? Esses benefícios promovem a solidariedade? Os participantes da globalização responderão por seus atos e omissões? Qual é o custo ambiental da globalização? A dignidade humana irá receber proteção adequada contra o processo de globalização? Na adoção de políticas favoráveis à globalização houve fortalecimento do estado de direito? A globalização estreitou os laços entre os países em desenvolvimento? Todas as sociedades

deveriam refinar esse questionário a fim de identificar os indicadores do impacto da globalização. Caso a aplicação periódica do questionário demonstrasse resultados satisfatórios seria o caso de se estabelecerem políticas favoráveis à globalização, caso contrário será necessária uma reavaliação e um reposicionamento periódicos.

A essência da perspectiva teórica delineada é auxiliar constantemente na compreensão da globalização de modo que os legisladores estejam sempre aptos a empregar esse processo para o aprimoramento da sociedade. O principal objetivo é a um processo de globalização inclusiva, sustentável e humana, o que só será possível quando esta se desvencilhar de uma abordagem baseada em direitos e passar a adotar uma abordagem focada no crescimento.

III PAPEL DO ESTADO

Muito embora os países não sejam os líderes da globalização, seu papel é fundamental; são indispensáveis. Qual é o papel da Índia na globalização? É possível abordar essa questão com base nas perspectivas teóricas mencionadas acima.

O Estado indiano é bastante complexo. Existem estados dentro do Estado.⁴ O Estado indiano com todas as suas complexidades tem uma noção desigual (senão escassa) das várias dimensões do fenômeno da globalização. Como tantos outros países em desenvolvimento, a Índia entrou a contragosto na Rodada do Uruguai da OMC e entrou mal preparada. O país desconhecia sua força e suas fraquezas, pois se soubesse teria se oposto à liberalização do comércio internacional de serviços. Até a OMC, a Índia sabia muito pouco sobre a globalização. A preocupação por adequar a legislação doméstica às regras da OMC e a criação de uma atmosfera pró-desenvolvimento foram os dois principais fatores que levaram a Índia a aderir à globalização. Essa adesão sofreu e sofre até hoje grande resistência.

⁴ O art. 12 da Constituição da Índia estabelece que o Estado compreende o governo e o parlamento federais bem como os governos, parlamentos e autoridades locais de todos os estados do território indiano. Disponível em: [http://lawmin.nic.in/legislative/Art1-242%20\(1-88\).doc](http://lawmin.nic.in/legislative/Art1-242%20(1-88).doc). Acesso em: 22 set. 2007.

O gabinete do Primeiro Ministro, o Ministério do Comércio, o Ministério das Indústrias e a Comissão de Planejamento da Índia estão cientes da globalização, que conta com considerável apoio estatal. Essa Índia ativa é constituída de um punhado de mentes férteis, pulmões de aço e apetite insaciável e, ao mesmo tempo, de muita resistência. Considerando todos os aspectos, prosperam as políticas favoráveis à globalização chapa branca na Índia, pelo menos na área econômica. Os detentores do poder facilitaram a criação, adoção e implementação de políticas favoráveis à globalização. Nesse sentido, o Estado demonstrou seu dinamismo ao superar diversos obstáculos rumo à globalização. Até dispositivos da Constituição da “República Democrática Secular Socialista Soberana” foram interpretados de maneira favorável às políticas de incentivo à globalização. O estado indiano não teve grandes dificuldades em adotar políticas de mercado, ainda que continue a ostentar suas credenciais “Socialistas” na Constituição. Até o governo marxista do estado de Bengala Ocidental é simpático à adoção de alguns dos benefícios da globalização econômica.

Contudo, essa não é a realidade em outras áreas. Há forte resistência contra a globalização, por exemplo, na esfera jurídica; os advogados indianos não só são contrários ao ingresso de colegas estrangeiros, como também demonstram pouco interesse em abrirem filiais em outros países. O Estado é incapaz de convencer as principais lideranças jurídicas a aceitar a globalização, ao invés de identificar suas oportunidades. Mais, enquanto alguns estados (como Andhra Pradesh, Gujarat, Haryana, Karnataka e Maharashtra) são capazes de aproveitar algumas oportunidades oferecidas pela globalização, os estados mais populosos (como Bihar, Madhya Pradesh, Uttar Pradesh e Bengala Ocidental) ainda não foram capazes de fazê-lo. Como resultado, o norte do país permanece bastante atrasado em relação sul no processo de globalização. O problema principal é que nem todos os legisladores (políticos democraticamente eleitos) compreendem os vários aspectos da globalização, logo, ainda há muito por desvendar. Enquanto grande parte da Índia urbana está envolvida com a globalização, a maior parte da Índia rural permanece omissa. Não existe uma política estatal capaz de preencher a lacuna cidade-campo, cujo resultado

foi a migração do campo. Vilas morrem ao mesmo tempo em que cidades superpopulosas pedem socorro. Não existem políticas concretas para vencer os desafios domésticos uma vez que sequer se compreendeu os desafios internacionais. A abordagem da globalização com base nos resultados padece da falta de normas. O pontualismo, a corrupção política e a tentativa e erro continuam sendo as principais características da resposta estatal à globalização. Assim, o Estado permanece na defesa das massas em relação ao impacto da globalização.

IV PAPEL DOS ATORES

Ao contrário do Estado, os atores indianos privados têm respondido melhor à globalização, muitos dos quais com papel ativo no processo. Muito embora a tecnologia esteja na linha de frente da globalização, o envolvimento de atores privados é algo ainda mais difundido. Sua participação se dá basicamente em três esferas: intelectual, econômica e política.

Diversos aspectos da globalização já foram objeto de questionamento na Índia e pelos indianos, três desses aspectos merecem destaque: sua origem, crítica e defesa.

A primeira dúvida que vem à mente do estudioso da globalização está relacionada à sua origem. Em seu estudo intitulado *A Hundred Horizons: The Indian Ocean in the Age of Global Empire* (Nova Déli, Permanent Black, 2006) Sugata Bose faz uma reconstrução minuciosa da história da globalização. A partir desse estudo é possível se estabelecer uma ligação entre a globalização e a colonização da África, Ásia e América Latina.

A Índia, por conta de sua triste experiência com o colonialismo, é cética quanto à globalização. Segundo B. S. Chimmi (2004), baseado em sua atuação jurídica internacional:

O crescimento das redes de instituições econômicas, sociais e políticas internacionais são o germe de um Estado global cuja tarefa é concretizar os interesses de uma classe capitalista transnacional emergente em detrimento das classes inferiores do primeiro e terceiro mundos. O desenvolvimento dessa nação global

pode ser, portanto, descrito como de cunho imperialista. A base dessa nação é uma rede de autoridades infra-nacionais e de espaços que, ao lado de organizações não governamentais, representam sua face descentralizada. Esse progresso enfraquece bastante a democracia tanto em nível internacional quanto em nível intranacional.

Claro que essa é uma visão muito radical que considera a globalização uma conspiração das elites contra os despossuídos. Por outro lado, Jagdish Bhagwati (2004) apóia a globalização em seu livro *In Defense of Globalization*, no qual enfatiza seus benefícios. Para Bhagwati a globalização promove a democracia direta e indiretamente tendo contribuído sobremaneira para o surgimento do multiculturalismo. O autor cita estudos e apresenta exemplos que ratificam seu ponto de vista.

Tais estudos demonstram uma vibração intelectual e uma miríade de visões que auxiliam no entendimento da globalização, entendimento esse que tem beneficiado bastante a indústria e a sociedade indianas. De posse de um bom conhecimento da globalização, a indústria indiana tem aproveitado todas as oportunidades domésticas e internacionais que se lhe apresentam. A indústria indiana ao invés de encarar a burocracia interna está bastante otimista, o que reflete nas decisões corporativas, incluindo os investimentos estrangeiros, contratos de joint venture, contratos de terceirização, dentre outros. A juventude indiana está ainda mais interessada em aproveitar as oportunidades apresentadas pela globalização.

Diz-se que a globalização impulsionou a felicidade dos indianos.⁵ De acordo com pesquisa publicada em 22 de setembro de 2007, a juventude indiana é a mais feliz do planeta. Esses jovens são os verdadeiros artífices da globalização na Índia.

A indústria indiana foi capaz de lidar com a burocracia estatal, concorrer com os termos e condições do mundo desenvolvido e conservar sua força diante das instabilidades políticas. Sua força advém

⁵http://timesofindia.indiatimes.com/India/Globalisation_has_boosted_Indias_happiness_quotient_Netizens/rssarticleshow/2392951.cms. Acesso em: 22 set. 2007.

da abundância de recursos humanos, da maior classe média do mundo, do poder da juventude, de uma bem sedimentada democracia, de meios de comunicação vibrantes e de muito espaço físico.

Na Índia os meios de comunicação, o Judiciário, a indústria, a elite política e as ONGs são favoráveis à globalização. Além dos beneficiários e dos fomentadores do processo, há a oposição de um grande número de indivíduos da sociedade civil, dos partidos comunistas e das comunidades religiosas indianas. Os efeitos negativos mais notórios da globalização são a apresentação de projetos de desenvolvimento pouco agradáveis e do uso dos meios de comunicação, do Judiciário e outros procedimentos na verificação do andamento da globalização. Os detratores da globalização, ainda que em grande número e com grande poder, não estão em posição de impedir o crescimento desse fenômeno.

V CONCLUSÃO

A globalização representa a melhor utilização dos recursos humanos e materiais e o fim das animosidades entre os super poderes a tornou possível. Inovações tecnológicas aceleraram seu processo, que é mantido pelos interesses mútuos de vários atores internacionais. A globalização tolera o unilateralismo, dá espaço para o regionalismo e incentiva o universalismo. A ideologia da globalização, que muito embora a marginalize dela não está imune, desafia as fórmulas clássicas. Ela apresenta inúmeras oportunidades e desafios e alguns países, especialmente a Índia, fizeram bom uso de algumas dessas oportunidades. O potencial da globalização é enorme e seus benefícios reais ainda estão por surgir. Infelizmente, a maioria dos países africanos, sobretudo aqueles em guerra civil, ficaram para trás na era da globalização. É função das lideranças dos países em desenvolvimento, especialmente Brasil e Índia, moldar suas políticas de maneira tal que a globalização inclua todos, tanto em nível nacional quanto em nível internacional. Se Brasil e Índia obtiverem sucesso, suas políticas internas melhorarão e, ao mesmo tempo, reforçarão suas credenciais externas, o que permitirá a ambos realizar seus papéis numa nova aldeia global.

PARTE II
FLUXOS MIGRATÓRIOS E
INDIVIDUALIDADES: NOVOS ATORES E
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

APRESENTAÇÃO

*José Blanes Sala*¹

O indivíduo tem se revelado um dos inesperados atores no plano internacional, o qual já faz parte hoje do conjunto de novos atores que vinham se consagrando ao longo de decênios, como as organizações internacionais intergovernamentais, as empresas transnacionais e as organizações internacionais não governamentais. No caso dos indivíduos, a sua afirmação como atores tem se consagrado com a cristalização dos direitos humanos e seus foros de demanda, bem como a recente criação do Tribunal Penal Internacional criado para punir condutas individuais especialmente atentatórias à condição humana. No entanto, o exemplo mais flagrante de sua quotidiana atuação internacional, de forma decisiva, são os fluxos migratórios que atravessam as fronteiras. Nesta mesa-redonda, conforme comprovam os temas dos palestrantes, pretende-se mostrar a sua influencia no mundo institucional, nas políticas públicas de segurança dos Estados e até mesmo nas tentativas de participação democrática dos próprios migrantes. Assim o comprova entre nós a recente XVI Cúpula

¹ Professor Doutor do Curso de Relações Internacionais da Faculdade de Filosofia e Ciências da Unesp – Campus de Marília. Mestre e Doutor em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da USP.

Ibero-americana celebrada em Montevideu, em novembro de 2006, ao colocar as migrações como primeiro ponto da sua pauta de preocupações para o presente milênio.

As migrações constituem uma realidade e um desafio de complexidade crescente, que requer abordagem pelos Estados com um enfoque multidisciplinar no marco da cooperação internacional para o desenvolvimento. Os países de origem, trânsito, e destino devem assumir a responsabilidade que lhes corresponde em matéria migratória. É necessário abordar, na Agenda Ibero-Americana, o tema da migração desde uma perspectiva integral, pois a migração é uma realidade transversal que guarda estreita relação com a falta de desenvolvimento, o desrespeito aos direitos humanos, a pobreza, os desastres naturais, a instabilidade política, a busca de melhores condições de vida, a iniquidade na distribuição da riqueza e a falta de oportunidades para o desenvolvimento humano, que são causas que a provocam. A geração de condições sócio-econômicas inclusivas que permitam superar as condições de pobreza em que vivem os setores importantes da população contribuiria a evitar fluxos migratórios não controlados. É vital que os países em desenvolvimento e as agências financeiras internacionais e de cooperação contemplem iniciativas para a promoção de projetos de desenvolvimento com especial atenção para as comunidades mais vulneráveis e excluídas. (Tópicos 3 e 5 do Compromisso de Montevideu sobre Migrações e Desenvolvimento dos Chefes dos Estados e de Governo da Comunidade Ibero-Americana).

No ano seguinte, em maio de 2007, têm lugar em Morelia, no México, a Primeira Cúpula de Comunidades Migrantes Latino-Americanas. Trata-se de um encontro de organizações de migrantes latino-americanos, cujo objetivo é fortalecer o posicionamento das referidas organizações como um coletivo de protagonistas chaves em função do desenvolvimento de comunidades saudáveis, tanto nos lugares de destino, como de origem das migrações. Os participantes da Primeira Cúpula denunciaram o aumento da desigualdade econômica nos últimos anos, a qual se tornou um verdadeiro ataque às populações migrantes, pois muitos agentes das sociedades dos países de acolhida assinalam os estrangeiros como culpáveis deste deterioro econômico. Neste sentido solicitam-se políticas públicas de inclusão, bem como a adoção de legislação que não se baseie na premissa de que os migrantes resultam uma ameaça.

Verifica-se, portanto, que não apenas os Estados se mobilizam para enfrentar o problema, como os coletivos afetados se organizam no plano das relações internacionais no sentido de influir neste processo. Os temas a seguir apresentados nesta mesa estão perfeitamente dirigidos a mostrar esta realidade. Inicialmente o artigo do professor Odair da Cruz Paiva, com longo conhecimento e prestígio nesta área, graças à sua formação na área de História, nos mostra o impacto das migrações pós-segunda guerra mundial, deixando um rasto de exclusão social e intolerância que até hoje vêm se manifestando de forma crescente. A seguir, o interessante trabalho da socióloga, professora Adriana Capuano de Oliveira, cujos estudos sempre contêm uma elevada dose de pesquisa de campo e de profundidade na reflexão, nos ensina como os Estados ditos desenvolvidos absorvem a dimensão do problema. A imagem de “invasão” da civilidade, a qual traduz uma mentalidade claramente discriminatória, torna a política migratória uma questão de segurança passando inclusive a formar parte da agenda das políticas externas no controle das suas fronteiras territoriais. Finalmente, o instigante texto do pesquisador Elson Menegazzo, o qual faz parte de um trabalho científico na área da ciência política de grande originalidade e percuciência que vêm desenvolvendo nos derradeiros meses. Nos mostra ele que os migrantes internacionais e seus descendentes têm exercido, nos últimos anos, uma influente participação nos seus países de origem, em virtude da representatividade política reconhecida mediante a realização de eleições no exterior. Uma forma inusitada dos migrantes estarem ainda presentes nos países de origem, a qual trará, certamente, sérias conseqüências no âmbito político, tanto nacional quanto internacional, podendo influir em políticas externas e mentalidades.

Para concluir esta apresentação creio oportuno transcrever um trecho do Relatório da Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais, lançado em outubro de 2005, onde se consegue sintetizar, de forma bastante acertada a dimensão do fenômeno, foco de estudo desta mesa.

Em muitas sociedades, os cidadãos têm vindo a mostrar preocupações, tanto legítimas como infundadas, acerca da chegada de pessoas de outros países e culturas. Em todo o mundo os meios de comunicação relatam constantemente histórias relacionadas com os migrantes e as migrações, muitas delas mais viradas para os aspectos sensacionalistas e negativos da questão. As migrações mostram ser uma questão politicamente explosiva num número significativo de países, na medida em que parecem ter tido um papel importante na determinação do resultado de vários processos eleitorais. O discurso sobre as migrações está, assim, muito radicalizado aos níveis nacional, regional e mundial, com poucas bases comuns entre os diferentes eleitorados com interesse na matéria.

Não devemos ficar surpreendidos nem desanimados com esta situação. As migrações internacionais constituem uma questão emocional porque levantam dúvidas complexas acerca da identidade e valores dos indivíduos, dos lares e das comunidades, bem como das sociedades como um todo. São um assunto controverso porque levantam questões importantes acerca da identidade nacional, da igualdade no mundo, da justiça social e da universalidade dos direitos humanos. As políticas sobre migrações internacionais são difíceis de formular e implementar porque envolvem a movimentação de seres humanos, atores voluntários preparados para fazer sacrifícios e correr riscos de forma a realizarem as suas aspirações. Os desafios levantados são radicalmente diferentes daqueles suscitados pela gestão de capitais, bens ou informações.

Considero muito feliz a expressão “atores voluntários” para definir o papel dos migrantes num mundo globalizado. Muito além da gestão de bens materiais ou imateriais, a livre movimentação de determinadas pessoas dispostas a sacrifícios e riscos neste deslocamento é uma realidade que exige não apenas o nosso estudo, como o nosso engajamento na busca de melhores soluções para a vida em sociedade

AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E AS POLÍTICAS DOS ESTADOS: UMA QUESTÃO DE SEGURANÇA (DESDE QUANDO?)

*Adriana Capuano de Oliveira*¹

INTRODUÇÃO

Atualmente, as migrações internacionais são um dos temas mais conflituosos que circundam as relações internacionais. Nas últimas duas décadas, o sistema internacional transformou-se significativamente e, paralelamente a estas transformações, os mais diversos fluxos migratórios ao redor do globo também sofreram intensificações e alterações bastante relevantes. Inseridas em um novo contexto de globalização do mercado mundial e da perda, por parte dos Estados-nação, de seu padrão de autonomia de outrora, as correntes migratórias internacionais, sobretudo as que se dirigem de países subdesenvolvidos ou do chamado “Terceiro Mundo” em direção aos países desenvolvidos, causam verdadeiros paradoxos acerca das políticas de segurança interna dos países que as recebem, e das políticas de direitos humanos de maneira geral.

Esta situação paradoxal tem se agravado após o ocorrido em 11 de setembro de 2001, quando os ataques cometidos às Torres Gêmeas nos Estados Unidos da América por grupos árabes passam

¹ Unesp - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Campus de Franca - :
adcapuano@yahoo.com.br

a ser percebidos como uma “fragilidade” do Ocidente diante das políticas permissivas de entrada de estrangeiros em seus territórios. A União Européia, igualmente receptora dos mais diversos grupos imigrantes (incluindo-se aí muitos de origem árabe e africana) também passa a rever suas políticas de segurança e questionar, ao lado da circulação da livre moeda, a livre (ou não) circulação de pessoas dentro do continente. A chamada “Diretiva de Retorno” aprovada agora em 18 de junho de 2008, é expressão clara deste momento vivido pelos países desenvolvidos ocidentais e grandes receptores dos fluxos migratórios de hoje. Tal medida visa estabelecer normas e procedimentos comuns entre os Estados membros da União Européia justamente com a finalidade de enfatizar os critérios de retorno dos imigrantes ilegais residentes naquele território, sob a alegação, inclusive, de segurança interna da União.

O presente texto vem propor justamente uma discussão acerca dessa relação entre os fluxos migratórios que circundam o mundo e a recente preocupação das políticas migratórias dos países receptores destes fluxos contemporâneos. Para além das clássicas indagações a respeito dos processos migratórios hoje, quais sejam: são de fato os imigrantes economicamente necessários para os países industrializados?, como integrá-los às sociedades receptoras?, dentre outras; a proposta deste texto visa refletir sobre estas questões através de um resgate histórico sobre as mesmas (ainda que breve), no sentido de proporcionar uma análise paralela entre o passado e o presente, e apontar para certas especificidades dos processos de migração internacional contemporâneos. Quão recente são de fato tais preocupações? Como atuar diante de sociedades civis que vêem no imigrante uma ameaça interna à integridade de sua própria cultura e à própria segurança de seu país enquanto nação?

1 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS SOBRE AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS

As migrações humanas, no sentido de um deslocamento de grupos humanos de um território a outro, são tão antigas quanto à própria humanidade, pois desde os primórdios desta, o migrar, mudar de terreno em busca de melhores condições de

sobrevivência, está na base inclusive de seu desenvolvimento e evolução; sendo que as migrações feitas por nossos ancestrais foram as grandes responsáveis pelo povoamento do planeta e pela própria sobrevivência e aperfeiçoamento da espécie. Desta maneira, o migrar, mover-se, mudar em direção de melhores condições de vida e sobrevivência é uma característica que acompanha o homem desde suas primeiras manifestações sociais.

Ao longo de toda história, as migrações figuram como parte integrante dos processos de socialização do homem. São bíblicas várias passagens que relatam a figura do estrangeiro e suas agruras em comunidades que os rejeitam, assim como o desamparo de mulheres sozinhas, que são comparadas a esta mesma figura do estrangeiro desamparado e *sem a capacidade de pertencimento aos direitos comunais*. As conquistas de Impérios nos mais remotos lugares do planeta estiveram acompanhadas sempre de uma maciça movimentação de pessoas, parte da dominação política destes Impérios (e do êxito ou não destas dominações) residia justamente no povoamento desses novos territórios conquistados, na imposição de sua cultura e costumes através da *migração de sua população*. A difusão e a associação de diferentes culturas e modos de vida é uma constante ao longo de toda a história humana, e sem isso seria impossível imaginarmos a humanidade como ela é hoje. O que teria sido da conquista das Américas sem o subsequente povoamento de seus conquistadores europeus? É precisamente a partir deste ponto que algumas reflexões começam a ser colocadas de maneira imperativa para as nossas discussões futuras.

Os cinco séculos de dominação e colonização ao redor do mundo por parte dos Impérios da Europa Ocidental a partir das grandes “descobertas” marítimas, destacando-se dentre os principais processos os de colonização das Américas, África e do Sudeste Asiático, coincidem com diversos outros fatores que possuem raízes profundamente interligadas, e refletem-se na *contextualização dos paradoxos das políticas migratórias enfrentados hoje*, no sentido mesmo daquilo que expusemos na introdução deste texto. Na verdade, muito do que vivemos hoje ainda é reflexo destes acontecimentos passados.

As noções de “fronteira” e “estrangeiro” precedem de longe os momentos de gênese e consolidação da Era Moderna na Europa Ocidental (BARTH, 1966), porém a noção de Estado-nação tal qual temos referência hoje é algo *historicamente datado* e claramente inserido dentro do contexto europeu de modernidade. A idéia de nação vinculada a um poder central, a um aparelho burocrático convencionalizado como o Estado, estabelecendo fronteiras alicerçadas em condições de soberania e autonomia, consagra-se de fato a partir do pacto de Paz de Westphalia. A chamada “Paz de Westphalia” resulta de um conjunto de tratados diplomáticos em 1648, que puseram fim à Guerra dos Trinta Anos (1618-48). Marca, através deste processo, o início do sistema laico das relações internacionais, dando origem assim à estrutura legal e política das relações modernas entre Estados, através do reconhecimento mútuo de uma sociedade de Estados fundamentada no princípio da soberania territorial e da não intervenção em assuntos internos dos demais Estados, assegurando a independência dos mesmos, detentores de direitos político-jurídicos iguais, cujo respeito deve ser mutuamente aplicado e aceito pelos demais membros. Este modelo passa a reger, a partir de então, as diretrizes do sistema internacional. Compete, desta forma, a cada Estado-nação, o controle de suas fronteiras territoriais e, de igual forma, o controle da entrada e saída de população de seu território, baseada no princípio da soberania máxima e recíproca que cabe a cada Estado (ZACHER, 1995).

O próprio termo “*migrações internacionais*” só faz sentido pleno quando refletido sob esta ótica de estados nacionais que se inter-relacionam de forma recíproca: inter-Nações. Elas somente são *internacionais* porque existe aquilo que é *nacional*. Os movimentos migratórios humanos que, desde o princípio fazem parte da natureza do próprio homem, tornam-se assim internacionais quando cruzam fronteiras estatais e nacionais; e internos ou mais comumente conhecidos como domésticos quando ocorrem dentro dos limites de uma fronteira (sobretudo geográfica) nacional. Quanto mais esta noção de fronteira do Estado-nação foi se consolidando, alicerçada no trinômio povo, território e cultura, maiores foram os cuidados tomados com relação a *quem* poderia atravessar

determinada fronteira, dentro da noção da complexa estrutura do Estado moderno e de controle de sua soberania (HABERMAS, 1995). É assim que, às noções milenares, pois desde os primórdios existentes no deslocamento humano, de “estrangeiro”, “diferença” e “pertencimento”, somam-se as noções de “cidadão de tal Estado” e portador da “cidadania X ou Y”, seja ela brasileira ou de qualquer outro Estado-nação que veicule legítimo no sistema internacional estabelecido desde Westphalia. De acordo com as políticas internas de cada Estado, especialmente no que concerne aqui à movimentação de sua população, cabe aos seus cidadãos a posse de documentos que atestem seus direitos e que os vinculem a este ou àquele Estado, seja este direito adquirido por sangue ou nascimento (*jus sanguinis* ou *jus solis*, respectivamente).

[...] em última instância, não existe nenhuma organização superior ao Estado neste aspecto específico que possa obrigá-lo a aceitar quem quer que seja em seu território. A autonomia do Estado no campo das migrações é uma das principais características do direito internacional tradicional. Dentro desse paradigma, o indivíduo é um não-sujeito, isto é, não existe. Internacionalmente, são *os Estados que se relacionam entre si*, ou seja, não há uma relação entre indivíduos de uma determinada nacionalidade e Estados de outra. (REIS, 2004, p.150, grifo nosso).

Nesta perspectiva, com a consagração deste modelo de Estado ao redor do mundo, as políticas migratórias foram se consolidando de maneira cada vez mais estruturada no binômio “nós” e “eles”, forjadas agora não mais sobre critérios de pertencimento a famílias e clãs, ou povos santos e escolhidos, mas sobre critérios de constituição dos Estados Nação modernos, tais quais os moldes analisados por Benedict Anderson e Eric Hobsbawn (ANDERSON, 1989; HOBSEBAWN; RANGER, 2002).² Está consolidada, assim, a matriz através da qual as políticas migratórias da modernidade se fundamentariam.

² Tanto Benedict Anderson quanto Eric Hobsbawn & Terence Ranger analisam a questão da formação das nações modernas em moldes de comunidades imaginadas, parte delas por fatores prévios a ação política dos Estados modernos, e parte delas coagidas à incorporação do aparelho burocrático estatal em plena formação.

2 MUDANÇAS NO SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO

As duas últimas décadas do século XX presenciaram uma mudança significativa no sistema internacional que havia dominado a maior parte deste período histórico, a saber, a divisão entre blocos ideológico-políticos de poder, Ocidente e Oriente, economias baseadas no capital privado e economias de Estado, governos totalitários e liberais. A começar pela queda do Muro de Berlim em 1989, e a posterior derrocada da União Soviética, as condições de bipolaridade que regiam o sistema internacional presente durante toda a Guerra Fria deram lugar a um intensivo processo de globalização, que embora não fosse de todo inédito, pôde alcançar níveis de fortalecimento nunca antes atingidos e inclusive mesmo bloqueados pela situação de bipolaridade alcançada durante os anos precedentes. Livre de tais freios, o sistema internacional finalmente acelera as interligações além fronteiras nacionais, de forma mais significativa nos campos econômico e tecnológico. A estrutura moderna de Estado-nação começa a sentir, a partir de tal cenário, grandes impactos em seu modelo clássico de soberania e autonomia estatal westphaliano (ZACHER, 1995). Relacionados a estes impactos de re-estruturação do cenário internacional e do modelo vigente de Estado-nação, os fluxos migratórios que circulam pelo globo e, igualmente se intensificam com maior amplitude no decorrer dos novos parâmetros do final do século XX, passam a ser postulados, cada vez mais, como *problemas sociais e ameaça à segurança e integridade* dos países destinatários desses fluxos.

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, a re-estabilização da Europa de um lado, juntamente com a contínua expansão da hegemonia norte-americana de outro (ambos processos amparados por uma política de bem estar social em consolidação) faz com que estes dois grandes territórios passem a figurar como pólos atrativos privilegiados de população que vai sendo, por sua vez, estimulada a abandonar sua terra natal em virtude de guerras (guerras civis, de final de colonização, etc...) e crises econômicas cada vez mais sérias. Não por acaso, a partir de então, as grandes correntes migratórias internacionais passam a ser representadas

cada vez mais por populações, quase na sua totalidade, originárias dos países e localidades que acabaram sendo designados como os “países de Terceiro Mundo”, também conhecidos por subdesenvolvidos (muitos deles ex-colônias), ou em um contexto mais recente e neutro de posicionamentos político-ideológicos, países em desenvolvimento. Este quadro da dinâmica populacional mundial quanto aos fluxos migratórios, de saída de população de países em desenvolvimento para países desenvolvidos (ou chamados também de “Primeiro Mundo”) foi consolidando-se ao longo do período da Guerra Fria e intensificou-se ainda mais com a derrocada da ex-União Soviética em dois sentidos: Primeiro, pelo alargamento de volume dessa população retirante que se agrega agora às ex-colônias soviéticas, a partir de então, nações do Leste Europeu em busca dos desejados territórios da Europa Ocidental e mesmo América do Norte. Segundo porque, com a derrocada da União Soviética, encerram-se também para muitos as possibilidades de alcance de um futuro melhor através de paradigmas confrontantes ao capitalismo moderno do Ocidente, que passa a posicionar-se desde então como o “modelo vencedor” das estruturas antagônicas de outrora (capitalismo *versus* socialismo/comunismo). Assim, a conquista de um mundo melhor se torna cada vez mais inviável através de vias revolucionárias ou outras, e o destino de ascensão social para muitos passa a ser cada vez mais individual, os projetos coletivos se esmorecem.

Paralelamente a esses acontecimentos, a perda muitas vezes praticamente imperceptível, mas profundamente significativa, de parte da autonomia do Estado-nação enquanto modelo de desenvolvimento e garantia de soberania interna (sobretudo na área econômica) vai, pouco a pouco, contribuindo para o descontrole – ou uma percepção de descontrole – dos fluxos de migração através do globo. A questão tecnológica, ou a chamada Terceira Onda (TOFFLER, 2000) também contribui muito para a aceleração e restrição cada vez maior do controle dos movimentos de população ao redor do mundo. Por fim, um mesmo padrão cultural impelido a todos como modelo de prosperidade e felicidade (ORTIZ, 1996; CHESNEAUX, 1989) coroa esta

efervescência de povos em busca da tão esperada e prometida entrada no mundo do bem estar social e do consumo. Todos os caminhos indicam que *migrar* pode ser a solução, e de fato, as pessoas se movimentam atrás de tais objetivos. Esta intensificação dos fluxos migratórios, entretanto, vem causando imensos paradoxos acerca de políticas de segurança e manutenção dos padrões culturais, lado a lado com os conflitos relacionados às condições de direitos humanos. Mas, por que exatamente?

3 Os Estados e suas Políticas Migratórias – O Antes e o Depois

Coloca-se, neste ponto, uma questão extremamente pertinente para os nossos propósitos aqui: como os Estados, ainda soberanos no modelo de Estado-nação do sistema pós Westphalia, têm gerenciado suas políticas de entrada e saída de suas populações ao longo do período moderno – período este que nos interessa aqui – e quais as implicações das recentes mudanças no sistema internacional contemporâneo (acima expostas)?

Como visto, as migrações humanas passam a ser *internacionais* de acordo com um período historicamente datado da humanidade. Este fato ocorre em meio à hegemonia, expansão e dominação das nações européias, que vão se constituindo a partir de então, como Estados-nação soberanos e autônomos. Os grandes fluxos de deslocamento de população neste período dirigem-se, conjuntamente à dominação política, dos países europeus em direção às suas colônias, ou seja, caracterizam a “exportação” de população de um entendido “território matriz” para um território “adjunto”, além mar, mais ainda pertencente à metrópole situada na Europa, e cuja população nativa é considerada, na melhor das hipóteses, como incivilizada. Não há portanto, dentro deste contexto, a *caracterização das migrações internacionais enquanto um problema social*, uma vez que as colônias necessitam ser povoadas para a garantia do domínio político, e o excedente de população das metrópoles, ou mesmo a população indesejada das mesmas – como o caso da colônia penal da Austrália, ou mesmo a fuga religiosa dos indesejados na Europa – encontra no seu possível

remanejamento em terras coloniais muitas vezes a solução de alguns problemas sociais, e não o agravamento deles. O período da expansão colonial, portanto, envolve a relação das migrações internacionais em situação absolutamente diversa das que iriam ser postuladas mais tarde.

O processo de independência das colônias européias implica na formação e reconhecimento (mais uma vez, dentro do sistema westphaliano) de novos Estados-nacionais na geografia terrestre. Estes, por sua vez, encontram-se diante do desafio de constituição de suas normas e políticas libertas das determinações metropolitanas, o que implica, contudo, na adoção de modelos jurídicos muito próximos aos de suas referências culturais, ou seja, a matriz européia. Tomemos por exemplo, o caso do Brasil pós independência³ no que concerne às suas políticas de fronteiras.

Logo após a Independência, o Brasil passa a planejar e efetivamente implementar *projetos de colonização e povoamento* de áreas consideradas “despovoadas” no intuito de atrair população de *origem européia* para o desenvolvimento e progresso da jovem nação. A primeira tentativa de colonização deste tipo no Brasil foi implementada ainda no final do período colonial por Dom João VI, três anos antes da independência brasileira, em 1819,⁴ com o objetivo de transferência de mão de obra livre em um país plenamente escravocrata, e branca (européia) em um país majoritariamente negro e mestiço. A transferência (migração) de suíços em direção ao estado do Rio de Janeiro resultou na inauguração da então vila, posterior cidade de Nova Friburgo na serra fluminense, espaço destinado pelo ainda Rei para a primeira tentativa de desenvolvimento e progresso do trabalho livre no Brasil. “Sobraram 1631 suíços para inaugurar a cidade [Nova Friburgo] no verão de 1820, com uma concentração de ofícios nunca dantes recenseados no país – 180 agricultores e 183 artesãos.” (CORRÊA, 1996, p. 68). Tendo esta primeira tentativa tornado-se um projeto cuja falência foi atribuída às condições

³ Analisaremos aqui neste texto o caso brasileiro, mas este modelo influenciou, salvaguardadas as devidas proporções, grande parte das colônias recém libertas.

⁴ A independência do Brasil deu-se em 7 de setembro de 1822.

climáticas dos trópicos, insuportavelmente quente para as populações da Europa, as subseqüentes investidas neste tipo de modelo de desenvolvimento – a importação de mão de obra européia livre e branca – passaram a concentrar-se em zonas mais ao sul do país. A colonização dos três estados do sul do Brasil é largamente baseada neste tipo de modelo “imigrantista”, onde não só ocorria a permissão para a entrada no recém formado território nacional, mas além disso, o próprio *convite* para tais entradas, pautado no modelo de desenvolvimento e progresso associado à essas populações da Europa Ocidental. Cabe ressaltar aqui que este modelo de desenvolvimento e progresso (técnico, sociale econômico) está, naquele momento, profundamente arraigado às teorias raciais vigentes na Europa, que classificavam os povos segundo suas raças, e segundo a consideração de seu grau de desenvolvimento evolutivo da espécie humana.

Ocorrida a Abolição da Escravatura, em 1888; com a subseqüente Proclamação da República em 1889, os projetos de *convite à imigração* de populações européias assistida pelo próprio Estado – que já haviam se alargado de maneira significativa ao longo de todo este período intermediário do século XIX (entre a Independência e a República) – expandem-se de maneira intensa, principalmente entre os estados do sul do país e o estado de São Paulo, principal pólo produtor de café à época, cerne da economia nacional naquele período. Estima-se que na virada do século XIX-XX, dentre os anos de 1820 a 1929, 44.410.741 imigrantes registrados passaram pelos portos brasileiros, a grande maioria deles a convite do próprio Estado e dos produtores de café (YOSHIOKA, 1995, p. 80).

Com relação às políticas migratórias do Brasil em sua primeira fase enquanto Estado nacional autônomo o que temos então? A entrada de população estrangeira, desde que branca e européia, é praticamente livre no que concerne às *restrições legislativas*, sendo que com a expansão deste modelo desenvolvimentista, até mesmo a população asiática (no caso aqui, japonesa) acaba tendo aceita e permitida sua entrada em um momento de grave escassez de população européia. As restrições jurídicas do período

eram bastante claras e ficam evidentes nos diversos decretos que implementavam-se, a exemplo de um:⁵

Um dos primeiros atos legais da jovem República, datado de 1990 (ano seguinte de sua proclamação), consiste na regulamentação do Serviço de Introdução e Localização de Imigrantes, onde lê-se o seguinte decreto: "Artigo 1º - É inteiramente livre a entrada, nos portos da República, dos indivíduos aptos para o trabalho, que não se acharem sujeitos à ação criminal do seu país, *excetuados dos indígenas da Ásia ou da África*, que somente mediante autorização do Congresso Nacional poderão ser admitidos de acordo com as condições que forem estipuladas." (Decreto nº 528 de 28/06/1990 citado por VAINER, 1995, p. 43, grifo nosso).

Não havia, portanto, nenhum *pudor por parte dos controles do Estado*, na restrição e mesmo impedimento da entrada de população negra ou asiática naquele período. A própria lei assegurava *legitimidade ao Estado* em suas políticas de controle de população. As entradas de imigrantes não geravam problemas sociais tais quais os colocados hoje pois a restrição era bastante clara, e o Estado fazia valer a sua vontade.

E quanto à questão dos direitos humanos? Sendo este período anterior às Grandes Guerras, de modo especial à Segunda Guerra Mundial, que ao seu término proporciona a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, o tipo de autonomia entendida no que se refere às suas políticas domésticas de segurança interna – incluindo-se aí o controle de sua população e fronteiras – regulava-se em bases conceituais significativamente diversas das que sucedem neste momento.

⁵ Depois de imensas e calorosas discussões a respeito da condição racial dos asiáticos, onde se indagava o grau de evolução racial dos mesmos (acima dos negros?, abaixo dos indígenas nativos?....), o governo brasileiro aceita a entrada de japoneses a partir de 1908, pressionado enormemente pelos cafeicultores paulistas que necessitavam de mão de obra contínua. Este fato também só pôde ser concretizado após a mudança na política de emigração dos italianos para o Brasil (por parte do governo italiano) em 1902, que reduziu drasticamente a maior fonte de mão de obra estrangeira para a cafeicultura paulista.

Alicerçada pelo estabelecimento da Organização das Nações Unidas (ONU), fundada oficialmente em 1945 (data da promulgação da Carta das Nações Unidas), a Declaração Universal dos Direitos Humanos enaltece essencialmente a dignidade da pessoa humana e igualdade entre todos considerados dessa “família humana”, constringendo assim, a partir de então, os países signatários da mesma que, obedecendo à ordem internacional do sistema westphaliano, assumem o compromisso de garantir tal dignidade e igualdade. Lê-se em seu preâmbulo: “Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a *todos os membros da família humana* e de seus *direitos iguais e inalienáveis* é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo [...]” (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948). Dentre os artigos da referida declaração que interagem de maneira mais direta com a condição migratória das pessoas, entendidas na modernidade como cidadãos deste ou daquele país, temos, em especial:

Artigo XIII.

1. Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado.
2. Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.

Artigo XIV

1. Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países.
2. Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.

Artigo XV

1. Todo homem tem direito a uma nacionalidade.
2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade.

Este novo contexto agora colocado inaugura de forma profundamente distinta toda a análise que passa a ser feita a partir de então no que se refere às migrações internacionais, a qual os desdobramentos político-sociais que configuram a segunda metade do século XX, e especialmente as duas últimas décadas do mesmo, passam a estabelecer, pouco a pouco, uma dinâmica completamente diversa da que dominou o início do século.

O paradoxo estava colocado.

4 O IMIGRANTE COMO INIMIGO - SEGURANÇA INTERNA E DIREITOS HUMANOS

É sobretudo no final do século XX, em especial a partir do assolapamento econômico provocado pela crise do petróleo em 1973, que os fluxos de deslocamento de população através do globo passam a ser caracterizados cada vez mais *como um problema*.

[...] a imigração acabou, sob a influência de diversos fatores, por se constituir como 'problema social' antes de se tornar objeto da sociologia. Mais do que qualquer outro objeto social, não existe outro discurso sobre o imigrante e a imigração que não seja um discurso imposto; mais do que isso, é até mesmo toda a problemática da ciência social da imigração que é uma problemática imposta. E uma das formas dessa imposição é perceber o imigrante, defini-lo, pensá-lo ou, mais simplesmente, sempre falar dele como de um *problema social*. Essa relação entre um grupo social e uma série de problemas sociais (os imigrantes e o emprego ou os imigrantes e o desemprego, os imigrantes e a habitação, os imigrantes e a formação, os imigrantes ou os filhos de imigrantes e a escola, os imigrantes e o direito de voto, os imigrantes e sua integração, os imigrantes e a volta para sua terra e, para coroar, os imigrantes e a velhice, ou os velhos imigrantes!, etc) constitui o índice mais claro de que a problemática da pesquisa, tal como é encomendada e tal como é conduzida, encontra-se em conformidade e em continuidade direta com a *percepção social* que se tem da imigração e do imigrante. (SAYAD, 1998, p. 56-57).

Embora os fluxos migratórios de países periféricos em direção aos desenvolvidos tenham sido entendidos enquanto vantajosos sobretudo em um momento de reconstituição da Europa após a Segunda Guerra, e mesmo perante a necessidade de mão de obra barata em certos momentos de expansão da economia norte-americana, haja vista os programas de convite de estrangeiros para a ocupação de certos postos de trabalho no período do pós guerra, como o *Bracero Program* nos Estados Unidos e os programas de *working guests* na Europa⁶ – a imigração de

⁶ Estes programas de convite de trabalhadores estrangeiros possuíam, contudo, uma temporalidade implícita no contrato, regra geral feita somente com a população masculina dos locais de origem, o que já denota uma intenção de permanência breve, somente nos momentos de necessidade. Essa postura é muito diferente da adotada no período das grandes migrações para as Américas (virada do século XIX-XX), que adotada a possibilidade da entrada de famílias e visava o povoamento e fixação dos mesmos.

populações vindas de países subdesenvolvidos ou, em palavras do século XIX, *não branca e européia*, passa a causar cada vez mais mal estar, na medida em que o volume e a durabilidade dessas migrações crescem. As perspectivas de uma migração temporária destes fluxos se desfazem pouco a pouco, endossadas cada vez mais pelas consecutivas crises financeiras que se avolumam nos países de origem dessa população – ou seja, os países subdesenvolvidos, periféricos, ex-colônias, não brancos – e pela formação de redes sociais cada vez mais extensas, complexas e em contato com políticas de bem estar social dos países receptores, o que proporciona *novas interpretações* acerca de seus *direitos* e deveres.

Se estes imigrantes periféricos e não brancos acabam sendo os protagonistas do grande volume das migrações internacionais no final do século XX; se os convites feitos a eles em um momento de expansão econômica dos países industrializados resultaram no *não retorno* dos mesmos no momento em que o convite termina e é retirado; se as práticas democráticas acabam auxiliando a tomada de consciência dos direitos de muitos deles, que se fazem valer dos princípios democráticos da justiça ocidental para benefício próprio e de seus familiares e conterrâneos que não cessam de chegar; e se, em virtude deste mesmo estado de direito democrático e humanista que dá *quorum* inclusive para a existência de uma Declaração Universal dos Direitos Humanos, os Estados que os recebem não podem mais simplesmente legislar no sentido de outrora, expondo abertamente suas proibições baseadas em critérios abertamente divergentes a esta mesma declaração, quais são, a partir de tal quadro, as *possibilidades de controle dos Estados contemporâneos*? Como conjugar um estado democrático de direito a uma confluência de milhares de pessoas que desejam partilhar deste mesmo estado e da economia próspera que o alicerça, o que por sua vez ameaça, em contrapartida, a permanência salutar do mesmo? Mediante o convívio de populações cujas origens se expandem em um grau de diversidade cultural cada vez mais amplo e complexo, e onde as *políticas de assimilação* (imposição da assimilação, a exemplo do ocorrido no

Brasil no período getulista, ou nos Estados Unidos na primeira metade do século XX) não são mais aceitas, como conjugar tamanha diversidade com as condições postuladas historicamente, uma vez que agora não são mais os brancos europeus que se espalham pelo globo afora na intenção de “civilizar” o mundo, mas o *refluxo indesejado dessa dominação*? Se critérios de *bases raciais* não podem mais sustentar a hostilidade e proibições do passado, associar este “novo imigrante” a uma ameaça, seja ela de integridade física ou cultural, real ou fictícia, passa a ser, - e o intuito deste texto é justamente provocar esta reflexão - uma nova forma de controle da permissão/restrição das populações nos territórios nacionais, alicerçadas agora em um discurso “tolerante” e “humanista”, condizente com o estado democrático de direito estabelecido, mas que necessita prezar pela segurança interna de cada Estado.

Desde os ataques cometidos às Torres Gêmeas nos Estados Unidos em 2001, que causaram verdadeira comoção mundial, e, tendo sido estes cometidos por grupos árabes estrangeiros, causaram igualmente o acirramento das discussões a respeito da suposta *fragilidade* dos países democráticos ocidentais (Europa Ocidental e América do Norte) em suas políticas de imigração; o debate acerca da restrição de entrada de imigrantes e/ou estrangeiros associado à política de segurança interna tem sido uma constante nos países focos de recepção migratória. Afinal de contas, as escolas americanas ensinaram aos pilotos suicidas as técnicas mais avançadas no manejo de suas aeronaves bomba, o que veio a causar a morte de milhares de cidadãos genuinamente estado-unidenses. E talvez toda a tragédia pudesse ter sido eliminada caso a tais estrangeiros não fosse permitida a entrada em território norte americano. Embora os meios de comunicação e o próprio governo não tenham vinculado de maneira explícita estrangeiro à terrorismo (as próprias emissoras norte americanas mostraram por diversas vezes outros imigrantes igualmente mortos pelos ataques às torres, etc...), subjetivamente e tacitamente, esta associação já havia sido estabelecida. De igual forma, a Europa, com os conseqüentes atentados ali ocorridos (Espanha, 2004, Inglaterra, 2005) e mesmo os conflituosos distúrbios

da periferia de Paris também em 2005, que pôs em choque a altivez da civilização francesa e da cidade luz, coligaram na consciência coletiva das populações “vítimas” de tais atentados uma co-relação entre estrangeiro e perigo (terrorismo), ou estrangeiro e ameaça. Desta forma, a União Européia também passa a rever com maior rigor suas políticas de segurança com o apoio de sua sociedade civil, assim como os Estados Unidos da América. A própria sociedade civil destes países endossa esta postura dos Estados, e até mesmo sinaliza por uma interpretação dos governos de maior rigor na admissão de novos imigrantes – vide os resultados das recentes eleições na Europa, e a centralidade que o tema das políticas migratórias toma dentro dos debates das eleições norte-americanas.

Esta ameaça do “estrangeiro invasor” se expande, a partir daí, para a idéia do risco e do perigo de uma “invasão” de culturas diversas e distintas do padrão ocidental moderno, que estaria colocando em risco a integridade cultural destes países que os recebem. Estaria colocando em risco, desta forma, as conquistas civilizatórias de séculos anteriores, como no caso, os direitos das mulheres, a tolerância religiosa, as percepções de liberdade e indivíduo, os ideais republicanos e democráticos. Estes matizes tomam contornos mais fortes se projetados em contraposição a culturas não ocidentais, sociedades com forte vinculação religiosa e posturas políticas não laicas. A “fragilidade” do Ocidente seria entendida, mais uma vez aqui, como um desdobramento de sua maior tolerância e permissividade com a presença deste “outro invasor”, o que denotaria novas perspectivas de aceitação destas populações, e uma profunda revisão nas políticas migratórias exercidas até o momento.

Cabe, portanto, nos indagarmos o quanto essa correlação de estrangeiro e ameaça estabelecida hoje nos países centrais não passa a “substituir” os critérios outrora raciais e deliberadamente favoráveis às populações européias, que os criaram.

DISTANTES MAS INFLUENTES? PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA DOS MIGRANTES INTERNACIONAIS E SEUS DESCENDENTES

*Elson Menegazzo*¹

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, algumas ações de grupos de imigrantes têm sido realizadas de modo a pressionar os governos de seus países de origem, inclusive os da esfera local, de pequenos povoados ou cidades que deixaram, como também, para influenciar sobre várias questões relativas às cidades em que habitam, nos países de residência (PORTES, 1997). Nos Estados Unidos, esse tipo de atividade política cresceu significativamente nas últimas décadas, ocasionando no surgimento de *lobbies* em relação aos imigrantes.

O envolvimento de migrantes em atividades políticas para os países de origem tem se demonstrado de forma limitada, não abrangendo um grande número de participantes. O “número” tem sido um dos elementos da crítica à perspectiva transnacional do fenômeno migratório, pois, apesar de se evidenciar que algumas atividades têm sido desenvolvidas, a pergunta que se faz é: qual a quantidade de imigrantes que participam efetivamente de atividades políticas, tanto nos países de residência quanto à distância, em seus próprios países de origem?

¹ Grupo de Estudos e Pesquisa de Migrações (Unesp/CNPq)

Algumas pesquisas (GUARNIZO; PORTES; HALLER, 2003; LEVITT; DEHESA, 2003) baseadas em diferentes metodologias foram capazes de confirmar a existência empírica de atividades transnacionais, mas também foram demonstradas as limitações de seus alcances (PORTES, 2001). Os estudos sobre a participação dos migrantes em seus países de origem, têm, de maneira geral, observado tanto o período eleitoral, com o engajamento em partidos e campanhas, quanto o período não eleitoral, com a participação em organizações não governamentais e projetos na localidade de origem.

Nas Eleições de 2006, a participação dos eleitores brasileiros que vivem no exterior, tanto no ato de votar (ou não), apresentou algumas questões pertinentes para se pensar elementos como a "indefinição das fronteiras do Estado-Nação e sua implicação nas dificuldades para se definir a cidadania." (CASTELLS, 1999).

O fato dos eleitores emigrantes estarem próximos do Brasil, na sua condição de cidadãos brasileiros, conservando os direitos e deveres do cidadão, dentre eles o voto obrigatório, mas distantes, política e socialmente, por se encontrarem além das fronteiras do território nacional, fez com que os elementos desta relação de proximidade e distância (SIMMEL, 1950) fossem tomados como objeto desse estudo, que se focaliza no campo das atividades políticas dos emigrantes brasileiros.

A PERSPECTIVA TRANSNACIONAL E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Algumas antropólogas sociais iniciaram nos anos noventa o tratamento do fenômeno migratório a partir de uma perspectiva transnacional. Esse grupo de pesquisadoras redefinindo o termo "imigrante" cunhou o termo "transmigrante" em referência àqueles que buscam se estabelecerem nos países de destino, mas continuam mantendo conexões sociais, econômicas e políticas com os seus países de origem, o qual eles não abandonam (BASCH; GLICK-SCHILLER; BLANC-SZANTON, 1992; 1994; 1995; GLICK-SCHILLER, 1999).

Um outro grupo de autores (PORTES; GUARNIZO; LANDOLT, 1999) passou a utilizar o conceito de práticas transnacionais, que cobrem todas as esferas da ação social e podem ser separadas, para fins analíticos, em três campos: econômico, político e sócio-cultural. De acordo com esses autores, as práticas políticas, econômicas e sócio-culturais não são necessariamente mutuamente exclusivas, podendo os imigrantes participar em todos os aspectos da vida transnacional. Um exemplo disso é o envio de remessas, tendo como destino quase sempre os países em desenvolvimento. As remessas têm constituído nos últimos anos uma das características mais significativas das migrações internacionais e, apesar de geralmente se destinarem aos familiares de migrantes, esse tipo de prática econômica tem atingido tanta importância, que partidos políticos e até mesmo alguns governos têm se aproximado de grupos de imigrantes para obter financiamento e suporte eleitoral. No Brasil, as remessas fazem parte de um discurso político sobre a importância dos brasileiros que vivem no exterior e aos impactos positivos que esses causam na economia nacional, não estando ainda relacionadas ao financiamento de campanhas políticas.

Os motivos para participar nos três campos da prática transnacional podem ser os mais variados, e as práticas também podem ocorrer de forma contínua ou ocasionalmente. Essas duas formas de extensão da prática transnacional podem ser definidas como transnacionalismo "estrito" (*narrow*), para o primeiro caso, onde as práticas transnacionais ocorrem com certa frequência e de forma institucionalizada, e de transnacionalismo "amplo" (*broad*) para o segundo caso, em que as práticas transnacionais ocorrem somente ocasionalmente (ITZIGSOHN; GIORGULI-SAUCEDO, 2002). Também, foram cunhados outros dois termos em relação ao tipo de atores sociais envolvidos nas atividades transnacionais, definindo-se como transnacionalismo "de cima" (*from above*), quando as iniciativas partem de governos e corporações, e de transnacionalismo "de baixo" (*from below*), quando as iniciativas partem dos próprios imigrantes internacionais, nas atividades cotidianas (GUARNIZO; SMITH, 1998).

Um dos problemas que o uso dessas várias terminologias apresenta, em conjunto com o conceito transnacionalismo, é que elas forçam sob uma mesma rotulação um conjunto de diversificadas atividades (PORTES, 2001). Além da imprecisão, o uso dessas várias terminologias ainda se aproxima da confusão.

A organização feita pela Justiça Eleitoral para que as eleições brasileiras ocorressem no exterior em 2006, por exemplo, se considerada como uma atividade do transnacionalismo “de cima” (*from above*), cuja iniciativa foi governamental, pode causar uma confusão quanto a quem ela se destinou, ou ainda, àqueles que participaram dela. Como a eleição diz respeito a uma sociedade específica e pertencente a um Estado-Nação, a participação nessa eleição é reservada somente aos cidadãos desse Estado-Nação. Dessa forma, o sentido de “desterritorialização” das eleições, de ocorrer além dos limites do território nacional, é confundido com o de “além da nação”, quando utilizado o conceito *transnacional*, sendo que a realização de uma eleição no exterior respeita as regras dos países em que ela ocorre, como a restrição feita aos locais de votação, por exemplo, e os acordos internacionais.

Considerando os limites que a perspectiva transnacional apresenta nos estudos migratórios e, também, no campo das relações internacionais, será adotada aqui uma abordagem alternativa, enfatizando as interações dos migrantes internacionais com os Estados e os atores da sociedade civil, entre países de origem e países de residência (WALDINGER; FITZGERALD, 2004). Assim, a participação dos emigrantes brasileiros em atividades políticas voltadas para o Brasil pode ser percebida, através do envolvimento desses nas eleições de 2006, como uma forma de interação com o Estado brasileiro, como também, o debate e propostas políticas em torno da emigração, como uma forma de interação do Estado brasileiro com os seus cidadãos residentes no exterior.

A PARTICIPAÇÃO DOS EMIGRANTES BRASILEIROS EM ATIVIDADES POLÍTICAS

O envolvimento dos migrantes internacionais em atividades políticas pode, de acordo com a categorização proposta por

Østergaard-Nielsen (2001), estar relacionado às políticas voltadas para o país de origem (*Homeland politics*), com a participação em eleições, na oposição ou suporte a sistemas políticos e suas políticas externas, como também, pode estar relacionado às políticas imigrantes (*Immigrant politics*), no comprometimento para melhora de suas situações nos países de residência, buscando obter maiores direitos políticos, sociais e econômicos, e na luta contra a discriminação. Nessas duas esferas de atuação dos migrantes, foram encontrados alguns estudos sobre o envolvimento dos emigrantes brasileiros em atividades políticas, que serão destacados aqui.

A relação entre grupos partidários (ou de brasileiros com identificação partidária diversa) foi observada por Margolis (1994), na esfera da prática política voltada para o Brasil. Em seu estudo sobre os imigrantes brasileiros na cidade de Nova Iorque, onde observou algumas atividades de um grupo de partidários do PT, Margolis relata a organização de dois grupos políticos durante o período das eleições do ano de 1989, onde um grupo apoiou o candidato Fernando Collor de Mello (PRN) e outro, o candidato Luis Inácio Lula da Silva (PT). O primeiro grupo, que foi fundado por um empresário brasileiro residente há muito tempo no Estados Unidos, contava com o apoio de outros imigrantes que residiam também há mais tempo, enquanto que o segundo grupo, o do Partido dos Trabalhadores, era maior e também melhor organizado, com a participação de 15 a 30 membros, que se reuniam quinzenalmente. Cerca da metade desse grupo era composta por jovens estudantes brasileiros que estudavam em Nova Iorque, e os demais integrantes eram imigrantes recém chegados (MARGOLIS, 1994).

A participação dos eleitores brasileiros na eleição de 1998 no exterior (JONES-CORREA, 1998a), a atuação de pequenos núcleos do Partido dos Trabalhadores em outros países (SPRANDEL, 2001b), e as propostas de ampliação do voto e da representatividade política dos emigrantes brasileiros (SPRANDEL, 2001a) nos dão uma amostra da diversidade de temas que são encontrados na literatura sobre a emigração brasileira, embora,

um pequeno grupo de pesquisadores tem se preocupado com as atividades políticas.

No trabalho organizado por Chelius (2003), com a colaboração de vários autores, são comparadas 17 experiências de países diferentes sobre o voto à distância, verificando-se, por exemplo, que em comparação com emigrantes colombianos, que gozam de direitos políticos plenos, com direito a eleger e serem eleitos, os emigrantes brasileiros e de outros países da América Latina possuem direitos políticos parciais, podendo apenas votar.

Levitt e Dehesa (2003) destacam o voto no exterior, após o aumento da emigração brasileira nos anos 80, como um gesto simbólico que reforça na longa duração e na longa distância o senso de pertencimento na emigração. Os autores ainda destacam a participação dos eleitores residentes nos Estados Unidos nas eleições de 1994, e a atenção que os partidos políticos brasileiros têm dado aos emigrantes. Através de entrevistas informais com líderes do PMDB e do PFL em Minas Gerais, Estado com relativa população emigrante, os autores verificaram que os grandes partidos brasileiros não têm considerado a mobilização dos compatriotas no exterior, sendo que somente o PT tem atuado no exterior, através de pequenos núcleos, junto às comunidades emigrantes (LEVITT; DEHESA, 2003).

A literatura sobre a emigração brasileira tem destacado a atuação política no exterior de núcleos do Partido dos Trabalhadores (PT) nos Estados Unidos (SPRANDEL, 2001b; LEVITT; DEHESA, 2003; MARGOLIS, 1994), em Portugal e na Espanha (SPRANDEL, 2001b). Esses trabalhos, com exceção da análise realizada por Margolis (1994) sobre a disputa eleitoral de 1989, apesar de verificarem que apenas o PT tem atuado junto aos emigrantes brasileiros através de núcleos que existem no exterior formados por um pequeno número de filiados do partido, não fazem referência sobre qual o diálogo estabelecido com os demais brasileiros nesses países que não estão filiados ao partido ou que não são eleitores (ou pelo menos não estão aptos a votar fora do Brasil), situação em que se encontra a maior parte dos emigrantes.

A atuação de mulheres nas atividades políticas dos núcleos ou grupos é uma outra característica importante, que também deveria ser analisada, tendo em vista que no eleitorado do exterior sempre (desde 1989) foi maior a presença feminina.

A identificação dos conflitos, relacionados às diversas identificações políticas que os emigrantes brasileiros expressam em relação ao Brasil, poderia contribuir para uma análise da complexa relação que há entre as políticas imigrantes nos países de residência e as políticas voltada para o país de origem, tendo em vista que a atividade política do PT que mais se destaca junto aos emigrantes é aquela voltada para os direitos humanos (LEVITT; DEHESA, 2003), na forma de utilidade pública, e que pode alcançar grupos além da esfera de atuação no partido, de sua militância ou de simpatizantes.

Como observou Margolis (1994), as atividades do grupo de petistas em Nova Iorque se concentravam, fora do período eleitoral, em discussões sobre assuntos políticos e econômicos do Brasil, e também, na edição de um boletim informativo, tendo ainda, sido observada na esfera da prática política voltada para o Brasil, a organização de uma carreata que teve como objetivo recolher assinaturas a favor de um pedido de abertura de processo, no caso do assassinato de Chico Mendes no Brasil, além da programação de eventos na New York University, por ocasião da Semana da Amazônia (MARGOLIS, 1994).

Na esfera da prática política voltada para o país de residência, podemos relacionar as atividades dos núcleos do PT no exterior, apesar dos exemplos apresentados por Margolis (1994), mais como suporte aos direitos dos que emigraram, trabalhando “na mediação de demandas mais amplas da comunidade brasileira” (SPRANDEL, 2001b), do que a uma atuação efetivamente centrada no debate político nacional, com outros grupos de emigrantes com posições políticas diversas, uma vez que muitos partidos brasileiros (ou quase todos) não têm atuado junto aos emigrantes, com políticas voltadas para esses, tanto no território nacional quanto no exterior.

Outros trabalhos (KAWAMURA, 2003; SALES, 2006) relacionam o envolvimento dos emigrantes brasileiros nas políticas imigrantes, no país de residência, à fatores da pré-migração. A não participação política ainda no país de origem pode se repetir no atual país de residência, como também, o seu contrário, a participação. Kawamura (2003) verificou que os “brasileiros (*nikkey*) que imigraram não tem tido uma tradição de mobilização política no país de origem”, ao analisar as atividades políticas e organizacionais dos brasileiros no Japão. O estudo realizado por Sales (2006), sobre a participação de brasileiros em organizações não governamentais na cidade de Boston, nos Estados Unidos, por outro lado, apresenta que a organização política dos imigrantes brasileiros avançou mais “em consequência da bagagem cultural que alguns líderes levaram consigo do Brasil”, tendo esses até recebido a visita de três ministros do primeiro governo Lula para debater os problemas da comunidade (SALES, 2006).

ELEITORES BRASILEIROS NO EXTERIOR

Os eleitores brasileiros que estavam aptos a votar no exterior nas Eleições 2006 representavam apenas 0,07% do total do eleitorado. Eram 86.360 eleitores distribuídos em 93 zonas eleitorais,² sendo que 60,68% (54.401) desse total estavam concentrados nas cinco zonas eleitorais com mais eleitores: 1º Estados Unidos (32.017), 2º Portugal (7.630), 3º Itália (4.699), 4º Alemanha (4.515) e 5º Inglaterra (3.540).

Para estar apto a votar, o brasileiro que reside no exterior não precisa estar com sua situação regularizada junto ao país em que migrou, mas necessita fazer um cadastro na sedes das embaixadas ou repartições consulares com jurisdição sobre a localidade de sua residência³. Esse cadastro e os outros serviços

² O número de países com eleitores registrados é maior que número o de zonas eleitorais (93), pois alguns países encontram-se sob a jurisdição consular de outros (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO DISTRITO FEDERAL, 2006a).

³ Os serviços eleitorais prestados nas embaixadas ou repartições consulares brasileiras são: alistamento eleitoral, transferência de domicílio eleitoral, revisão eleitoral, 2ª via do título eleitoral, justificativa eleitoral.

de regularização do título eleitoral, devem ser realizados até a data limite de 151 dias antes da votação, que em 2006, encerrou-se no dia 3 de maio e reiniciou após a apuração final de votos do segundo turno das eleições.

No exterior, as seções de votação são estabelecidas apenas nos locais (países) em que mais de trinta eleitores estejam cadastrados, e caso esse número não seja atingido, o eleitor que ali residir deverá se deslocar até uma outra seção dentro do mesmo país. Se não houver seções de votação dentro do mesmo país, para que possa ser agregada uma seção eleitoral com menos de 30 eleitores, o eleitor regularmente inscrito nessa seção terá a sua ausência às urnas justificada, de acordo com o artigo 226 do Código Eleitoral (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO DISTRITO FEDERAL, 2006d). Em 2006, 16 zonas eleitorais (16 países com 244 eleitores no total) não atingiram o número mínimo de 30 eleitores.

Tabela 01
Crescimento do Eleitorado 2000 a 2006

	Eleitorado (crescimento%)					% Eleitorado Brasil
	2000	2002	2004	2005	2006	
Exterior	43.390	69.937 (61,182%)	59.352 (-15,135%)	59.921 (0,959%)	86.360 (44,123%)	0,07
Brasil	109.826.263	115.254.113 (4,942%)	121.391.631 (5,325%)	122.102.746 (0,586%)	125.913.479 (3,121%)	100,00

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2006a)

Como os eleitores que residem no exterior podem votar apenas para os cargos de Presidente da República e Vice-presidente, a participação do eleitor brasileiro que vive no exterior ocorre somente a cada quatro anos, quando um número significativo de emigrantes busca regularizar o seu título eleitoral, para estarem aptos a votar. Como podemos observar na Tabela 01, em anos de eleições presidenciais (2002 e 2006) o percentual de crescimento do número de eleitores residentes no exterior aumenta significativamente, em relação aos demais anos, em que a participação no pleito lhes é restrita. A variação do número de eleitores apresentada entre os anos de eleição para o cargo de

Presidente da República (e vice-presidente), pode ainda estar relacionada às expectativas temporais dos brasileiros quanto ao ato de emigrar: retorno ou permanência no país de residência.

Os números relativos à organização das eleições no exterior expressam o caráter de “desterritorialização” que essa apresenta. Para várias cidades, em setenta e sete países, foram enviados a partir de 13 de setembro de 2006 os materiais a serem utilizados nos dias de votação, como urnas de lona (292, uma por seção eleitoral), urnas eletrônicas (240, uma por seção eleitoral), cabinas de votação, caderno de folhas de votação, etc. (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO DISTRITO FEDERAL, 2006d). Ainda, à esses números de uma eleição “desterritorializada”, acrescenta-se todo o treinamento destinado ao pessoal envolvido nos dias de votação: presidentes, mesários e secretários de cada seção.

Toda essa organização contrasta com a participação dos eleitores. Apesar do voto ser obrigatório também para os eleitores brasileiros residentes no exterior, foi registrada uma média de abstenção de 51,92% no primeiro turno e de 52,51% no segundo, em toda a votação no exterior. Dentre as cinco maiores zonas eleitorais, na Alemanha (Tabela 02), foram registrados os maiores percentuais de abstenção, 68,73% no primeiro turno e 69,83% no segundo.

Tabela 02
Abstenção nas cinco maiores Zonas Eleitorais do exterior

País	Eleitores	1º Turno (%)	2º Turno (%)
Estados Unidos	32.017	57,02	57,35
Portugal	7.630	47,47	47,05
Itália	4.699	50,07	50,86
Alemanha	4.515	68,73	69,83
Inglaterra	3.540	48,47	48,87
Total Exterior	86.360	51,92	52,51

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (2006b;2006c)

Considerando que apenas cinco zonas eleitorais⁴ registraram abstenções proporcionalmente maiores do que na Alemanha, e essas possuem pouquíssimos eleitores, podemos considerar que o fenômeno da abstenção na Alemanha se revela de forma singular, tendo em vista que a abstenção registrada é em pelo menos 18% superior àquelas registradas nos outros três países europeus com maior número de eleitores brasileiros, Portugal, Itália e Inglaterra, e que estiveram próximas da média de toda a votação do exterior. Outra singularidade encontrada nas Eleições de 2006 foi o pequeno número de eleitores no Japão, apenas 558, sendo 357 em Tóquio e 201 em Nagoya (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO DISTRITO FEDERAL, 2006b; 2006c), enquanto a população era de 302.080⁵ imigrantes brasileiros.

A COMUNICAÇÃO COM OS EMIGRANTES NOS SÍTIOS DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Os sítios de partidos políticos têm se caracterizado como um espaço privilegiado para o desenvolvimento de uma “política informacional” (CASTELLS, 1999), podendo alcançar um público que vai além do atingido com as mídias tradicionais, como o rádio e a televisão. Esses sítios apresentam um “fluxo bi-direcional de informação, maior volume de dados, maior velocidade, em formatos diversos, e maior controle individual por parte do usuário” (FERNANDEZ, 2005), além do visitante poder se cadastrar no sítio de um determinado partido, por exemplo, para receber informações periodicamente sobre o candidato ou a campanha em curso, diretamente no seu correio eletrônico, acompanhando passo a passo o pleito eleitoral.

⁴ As zonas eleitorais que registraram abstenção superior a da Alemanha foram: **1º Turno** (nº. eleitores) - Emirados Árabes (32) 75,00%, Senegal (90) 74,44%, Nova Zelândia (85) 74,12% e China (149) 72,48%, e no **2º Turno**, Emirados Árabes (32) 84,38%, Nova Zelândia (85) 77,65%, Síria 72,54%, Hong Kong (151) 70,86% e Senegal (90) 70,00% (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO DISTRITO FEDERAL, 2006b; 2006c).

⁵ em 2005, e 312.979 em 2006. Ministry of Justice, Japan - About the foreign register person statistics in 2006 end of year present time (2007 May). Disponível em: <http://www.moj.go.jp>. Acesso em: 15 jun. 2007.

Para os eleitores que se encontram fora do país, esse tipo de contato com os partidos e com o contexto da política nacional, uma vez que o debate toma conta do conteúdo dos sítios durante o período eleitoral, torna-se a forma mais eficaz para se obter informações, considerando que a propaganda eleitoral e algumas outras formas de comunicação não chegam além das fronteiras nacionais. Porém, o acesso ao conteúdo de sítios de partidos políticos brasileiros feito no exterior, pelo menos nas eleições de 2006, não foi positivo quanto a encontrar informações e propostas para os eleitores brasileiros que emigraram.

Acompanhando durante o período eleitoral os sítios dos partidos envolvidos na disputa presidencial, com exceção dos sítios do Partido dos Trabalhadores (PT)⁶ e do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)⁷, que apresentaram informações a respeito dos emigrantes, nenhum outro partido apresentou conteúdo voltado especificamente para os eleitores da Zona Eleitoral do Exterior.

Observando e registrando os sítios dos partidos envolvidos na disputa presidencial, e também, os de partidos das coligações, nos dois turnos das eleições, não se encontrou referência aos eleitores residentes no exterior e a Zona Eleitoral correspondente a esses, identificada com a sigla ZZ e somada as demais siglas das unidades federativas. A sigla ZZ não apareceu nos sítios tanto nas informações sobre a área de atuação dos partidos, quanto nos endereços para contato com representantes do partido. Criada em novembro de 2003 sob a sigla ZZ, quando se desmembrou da 1ª Zona Eleitoral do Distrito Federal, a Zona Eleitoral do Exterior

⁶ O sítio do Partido dos Trabalhadores (PT) passou a exibir, à partir de abril de 2006, um *link* para o sítio da Associação Amigos Petistas no Exterior <<http://www.amigospetistasnoexterior.org>>, em sua página principal. Essa informação foi obtida através de uma busca no sítio Archive.org (<http://www.archive.org>), que registra o conteúdo disponível na Internet formando uma espécie de arquivo eletrônico. A página principal do sítio do Partido dos Trabalhadores que estava disponível em abril de 2006, encontra-se no endereço eletrônico: <http://web.archive.org/web/20060427082327/www.pt.org.br/pt.htm>.

⁷ O PSDB apresentou em agosto, uma nota referindo-se a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (05/05 – Tabela 07) que permite aos brasileiros que vivem no exterior escolher representantes na Câmara dos Deputados, ampliando a participação política dos emigrantes. A Proposta teve como relator o Senador Eduardo Azeredo.

passou completamente ignorada pelos sítios dos partidos políticos nas eleições 2006.

Essa falta de interesse dos partidos brasileiros pelos emigrantes, tende a reforçar a desilusão e a apatia que muitos brasileiros sentem com a política (LEVITT; DEHESA, 2003). O número de imigrantes brasileiros com participação em partidos no Brasil também foi muito pequeno nas duas últimas eleições (2002-2006). Em 2006, nos cinco países com mais eleitores, a proporção entre filiados/eleitorado era de 0,52% nos Estados Unidos, 1,71% em Portugal, 0,53% na Itália, 0,37% na Alemanha e 1,18% na Inglaterra (TSE, 2006e). Em todo o Brasil, a proporção filiados/eleitorado atingiu o percentual de 9,18%, sendo 13 vezes maior que a proporção filiação/eleitorado no exterior (ANEXO A, Tabela A-01).

A ausência de comunicação para além das fronteiras nacionais e a falta de interesse com os emigrantes, não podem ser tomadas apenas pelo fato dos partidos brasileiros ignorarem o pequeno número de eleitores que vivem no exterior, pois temos que considerar o sistema político ao qual estão inseridos os partidos brasileiros, e o desenvolvimento da participação dos eleitores nos novos espaços eletrônicos (FERNANDEZ, 2005), que proporcionam uma democracia informacional (CASTELLS; 1999). A comunicação política, de certa forma, constitui uma fotografia não apenas da política em si, mas na maioria das vezes, do sistema democrático (WOLTON, 1998).

A AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO E DA REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA DOS EMIGRANTES BRASILEIROS

Ao longo dos últimos quinze anos, acompanhando o incremento da emigração brasileira, ocorreram diversas mudanças na estrutura governamental, alterando a postura do Governo Brasileiro em relação aos emigrantes. Na análise desenvolvida por Levitt e Dehesa (2003), sobre as alterações que ocorreram na política dirigida aos emigrantes de diversos países da América

Latina, foram encontradas cinco principais alterações: 1) reformas ministeriais e consulares; 2) políticas de investimento para atrair remessas dos migrantes; 3) extensão dos direitos políticos na forma de dupla cidadania ou nacionalidade, com o direito de votar fora do país; 4) a extensão de proteções ou serviços do Estado para os nacionais que vivem no exterior, que vão além dos tradicionais serviços consulares; e 5) a implementação de políticas simbólicas designadas a reforçar aos emigrantes o senso de pertencimento.

Dentro desse conjunto de mudanças de postura que Levitt e Dehesa (2003) identificaram, serão apresentadas algumas das propostas que se encontram (ou se encontraram) em tramitação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados nos últimos anos, que dizem respeito à extensão dos direitos políticos na forma de dupla cidadania ou nacionalidade, e o direito de votar fora do país.

As eleições brasileiras que ocorrem no exterior, apesar de registrarem uma pequena participação dos eleitores em relação à população que vive no exterior, como já foi apresentado, se caracteriza como um evento verdadeiramente “desterritorializado”, realizando-se em vários países. Contraditoriamente, um dos elementos apresentado por Levitt e Dehesa (2003) que torna possível a extensão do voto aos brasileiros que vivem no exterior, dado a pequena quantidade de eleitores, é o baixo custo que ela representa tanto política quanto financeiramente para o Governo brasileiro, enquanto que, para outros países, não seria possível realizar uma eleição com as proporções da brasileira, além de suas fronteiras.

As propostas que visam ampliar a participação política dos brasileiros que vivem no exterior, em tramite no Congresso Nacional, estão divididas entre promover a “ampliação do direito de voto de brasileiros residentes no exterior” e a criação de “circunscrições eleitorais específicas” para as comunidades brasileiras no exterior.

Com relação à ampliação do direito de voto, de maneira geral (Tabela 03), os projetos de lei tendem a conceber ao eleitor que vive no exterior, o direito de votar para os cargos de Presidente

da República e Vice-presidente, como a legislação atual já prevê, e também para Senador, Deputado Federal, Governador e Deputado Estadual (apenas um projeto inclui o cargo de prefeito).

Tabela 03 - Matérias em tramitação no Congresso Nacional – Abril 2008.

Identificação	Autoria	Ementa/Assunto	Situação
PL 2.424/89	Senador Marco Maciel	Dispõe sobre o exercício do direito de voto dos cidadãos brasileiros residentes ou em trânsito no exterior nas eleições para Presidente da República, Senadores, Deputados Federais, Governadores e Deputados Estaduais.	29/5/2007 Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Deferido o REQ 995/07, nos termos do seguinte despacho. Apensado ao PL. 6349/05 [e seus apensados, os PL's 4957/01, 45/03 (e seus apensados, os PL's 391/03 e 6232/05) e 321/07] ao PL. 2424/89 [cujos apensados são os PL's 5054/90 e 6709/06], nos termos do artigo 142, parágrafo único c/c artigo 143, inciso II, alíneas "a" e "b", ambos do Regimento Interno. 17/7/2007 - Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Indeferido o pedido de desarquivamento desta proposição constante do REQ-1348/2007 => REQ-1/2007 CFT porquanto a proposição não foi arquivada.
PL 5.054/90	Deputado Francisco Amaral	Visa assegurar o direito de voto aos brasileiros que se encontrem no exterior em país em que haja representação diplomática brasileira.	17/7/2007 - Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Indeferido o pedido de desarquivamento desta proposição constante do REQ-1348/2007 => REQ-1/2007 CFT porquanto a proposição não foi arquivada.
PL 766/99	Deputado Rubens Bueno	Dá nova redação ao art. 225 da Lei 4.737/65 (Código Eleitoral), dando direitos ao eleitor que se encontra no exterior de votar nas eleições para presidente, governador e prefeito.	31/1/2003 - Mesa Diretora da Câmara dos Deputados Arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno.
PL 2.277/99	Deputado Bonifácio de Andrada	Consolida a legislação eleitoral codificada e demais leis alteradoras e correlatas Não propõe a ampliação do direito de voto do brasileiro residente no exterior: o projeto prevê a possibilidade de o eleitor votar, tão-só, para Presidente e Vice-Presidente da República, tal como a legislação vigente.	2/5/2007 - Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Desarquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno, em conformidade com o despacho exarado no REQ-536/2007. DCD 03 05 07 PAG 20407 COL 01 18/3/2008 - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Designado Relator, Dep. Bruno Araújo (PSDB-PE)
PL 4.354/01	Deputado Ricardo Ferraço	Altera artigos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), dispondo sobre o voto dos brasileiros residentes no exterior, nas eleições presidenciais, federais e distritais.	27/2/2002 - Coordenação de Comissões Permanentes / Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação publicado no DCD de 21/02/02 PÁG 1624 COL 02, Letra A, Encerramento. Pronta para Pauta. Regime de tramitação: Ordinária

PLS 398/03	Senadora Ideli Salvatti	Altera a Lei nº 4737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para permitir o voto, ao eleitor que se encontra no exterior, nas eleições para governador, vice-governador e senador.	09/03/2006 - Subsecretaria de Expediente - Remetido à Câmara dos Deputados Aprovado no Senado Federal e em tramitação na Câmara dos Deputados sob o nº 6.709/06
PL 6.232/05	Deputado Ivo José	Apresenta como um dos objetivos, a instalação de seções eleitorais nos principais aeroportos internacionais do mundo, para que os brasileiros no estrangeiro possam votar no dia da eleição.	17/07/2007 - Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Indeferido o pedido de desarquivamento desta proposição constante do REQ-1348/2007 => REQ-1/2007 CFT porquanto a proposição não foi arquivada.
PEC 05/05	Senador Cristovam Buarque	Defende a criação de “circunscrições eleitorais especiais”, dando representação política aos brasileiros no exterior. Acrescenta um § 3º ao artigo 45 da Constituição Federal.	16/04/2008 SSCLSF - SUBSEC. Coordenação Legislativa do Senado. Incluído em ordem do dia da sessão deliberativa. Votação, em primeiro turno.
PEC 44/06	Congresso Nacional - Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Emigração Ilegal	Altera o art. 45 da Constituição Federal, para instituir a representação dos brasileiros que moram no exterior na Câmara dos Deputados.	25/01/2007 - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania Aguardando designação do Relator

Fonte: Sprandel (2001a); Congresso Nacional (2006). Disponível em: < <http://www.senado.gov.br> > e <http://www.camara.gov.br>. PL=Projeto de Lei, PLS=Projeto de Lei do Senado, PEC= Proposta de Emenda à Constituição

A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Emigração Ilegal (CPMI da Emigração), que realizou seus trabalhos entre os anos de 2005 e 2006⁸, tendo como presidente⁹ o Senador Marcelo Crivella (PRB), vice-presidente o Senador Valdir Raupp (PMDB) e como relator, o Deputado João Magno (PT), adotou a proposta de criação de “circunscrições especiais” para os eleitores brasileiros residentes no exterior, que dá a esses a representatividade política.

A adoção dessa proposta por parte da CPMI da Emigração, foi realizada em detrimento das propostas (Tabela 03) que visam estender o direito de voto das comunidades brasileiras no exterior para um maior número de cargos eletivos. No relatório da CPMI da Emigração, uma das justificativas apresentadas para a adoção da proposta de criação de circunscrições no exterior, é o fato “que a

⁸ No dia 12 de julho de 2006 realizou-se a 17ª reunião da CPMI, quando se votou e aprovou o seu relatório final.

⁹ A CPMI teve como presidente no início dos trabalhos, o Senador Hélio Costa, até que esse assumisse o Ministério das Comunicações.

noção de cidadania defendida pela visão tradicional de Estado-nação, profundamente vinculada ao território, encontra-se superada pelo fenômeno inexorável da globalização e das migrações em massa". Também, é considerado o fato de não se dispersar a força política do eleitorado (no exterior) em unidades políticas distintas, acreditando ser mais produtora aglutinar essa força em universo coeso, "no intuito de facilitar a identificação dos interesses específicos das comunidades brasileiras que habitam no estrangeiro". São ainda, utilizados vários exemplos de países (por ex., Portugal e Itália) que possuem circunscrições no exterior, para demonstrar a possibilidade de o mesmo ocorrer no Brasil (BRASIL, 2006).

A proposta de criação de "circunscrições especiais no exterior" tem origem na Proposta de Ementa à Constituição 05/05 do Senador Cristovam Buarque, que acrescenta o seguinte § 3º ao artigo 45 da Constituição Federal: "Art. 45 § 3º A lei disporá sobre a instituição de circunscrições eleitorais especiais para a eleição, pelo sistema majoritário, de representantes dos brasileiros residentes no exterior (NR)." (BRASIL, 1988)

Com relação a essa Proposta de Ementa à Constituição (05/05), os membros da CPMI da Emigração entenderam que seria possível aperfeiçoar o seu texto por meio de um Substitutivo, por considerar a importância da alteração, que introduz o sistema majoritário. Dessa forma, a modificação do artigo 45 da Constituição Federal deveria ser expressa em seu *caput*, e não apenas em um parágrafo: "Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal e, pelo sistema majoritário, nas comunidades brasileiras residentes no exterior." (BRASIL, 1988).

Porém, de acordo com a avaliação dos membros da CPMI da Emigração, seria cabível manter o § 3º da proposta do Senador Cristovam Buarque, pelo fato do parágrafo determinar que caberá à legislação posterior definir os critérios que vão nortear a instituição de circunscrições eleitorais específicas, já que não cabe à Constituição Federal estabelecer esses tipos de detalhes (BRASIL, 2006).

Enquanto se discutia, nos últimos anos, a ampliação da participação política e da representatividade dos emigrantes brasileiros, através da criação de circunscrições eleitorais no exterior, pouco se tinha pensado em relação às futuras gerações de filhos de brasileiros nascidos no exterior, e o direito à nacionalidade brasileira dessas gerações. De acordo com a Constituição Federal de 1988, e com a redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 07.06.1994 (BRASIL, 2000), se considerava como brasileiros natos:

- a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país;
- b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil; e
- c) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que venham a residir na República Federativa do Brasil e optem em qualquer tempo pela nacionalidade brasileira.

Apesar do item (c) [...]“venham a residir na República Federativa do Brasil”, vigorasse para fins da condição de optante, sem prazo definido de residência, caso isso não acontecesse, os filhos de ambos os pais brasileiros nascidos no exterior ou deveriam adquirir a cidadania do país de nascimento, caso esse adotasse o processo *jus soli*, ou esses filhos de brasileiros nascidos no exterior poderiam se tornar apátridas, se não fizessem a opção pela cidadania brasileira ao completarem 18 anos, residindo no Brasil.

Havia uma incoerência entre a legislação do direito à nacionalidade e as propostas de estabelecimento de circunscrições eleitorais no exterior, justamente pelo fato de se buscar a criação de cargos de deputados federais para representarem os brasileiros¹⁰ que vivem no exterior, ao mesmo tempo em que os filhos desses brasileiros, quando nascidos em países onde se processa a nacionalidade através do critério de ascendência (*jus sanguinis*),

¹⁰ Não há qualquer restrição quanto à múltipla nacionalidade de brasileiros que possuam nacionalidade originária estrangeira, em virtude de nascimento (*jus soli*) ou de ascendência (*jus sanguinis*)

terem que retornar ao Brasil antes de completarem a maioria para não se tornarem apátridas e, nos demais países (*jus soli*), para se obter a cidadania brasileira.

Essa situação foi resolvida recentemente (30/08/2007), com a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 272/2000,¹¹ de autoria do Senador Lúcio Alcântara. Além de solucionar o problema que se instalou a partir de 1994 na vida de várias famílias de emigrantes brasileiros, ela também soluciona a incoerência que já foi apontada.

O voto como privilégio. O acesso ao voto não pode se tornar uma possibilidade somente para os brasileiros em melhores condições sociais e econômicas, devido ao custo das viagens até os locais de votação e perda de horas ou dia de trabalho. No Japão, conforme apurou uma reunião realizada em 2 de março de 2006, entre os membros da CPMI da Emigração e o Embaixador do Brasil no Japão, o Sr. André Amado, o custo para um eleitor votar em Tóquio (Nagoya é a outra cidade com seção eleitoral) seria em média de U\$ 200 (duzentos dólares), sendo U\$ 100 (cem dólares) para despesas alimentação e transporte até a seção eleitoral e mais U\$ 100 (cem dólares) que se perde no trabalho, visto que aos sábados e domingos também se trabalha no Japão, principalmente os imigrantes (BRASIL, 2006, p.266).

A questão do privilégio também não poderia existir entre os eleitores que emigraram em relação aos eleitores que votam no território nacional. Sabendo que em alguns países, como na Alemanha, as eleições estrangeiras somente podem ocorrer em representações diplomáticas ou consulares, tornando restrita a área de atuação do Governo brasileiro em fazer valer o direito (ou mesmo o dever) de votar, para aqueles que estão fora do território nacional, a utilização do voto por correspondência¹² poderia ser uma alternativa para superar alguns tipos de barreiras.

¹¹ PEC 24/99 (SF) Senador Lúcio Alcântara (e outros), dá nova redação à alínea 'C' do inciso I do artigo 12 da Constituição Federal (filhos de pais brasileiros nascidos no exterior). Em 4 de agosto de 2000 foi remetido à Câmara dos Deputados (SPRANDEL, 2001a).

¹² O *Briefwahl* na Alemanha, ou o *voto per posta* na Itália, que foi utilizado nas eleições gerais de 2006, com a participação de cidadãos italianos de circunscrições do exterior.

Dentro do território nacional, os esforços para que todo brasileiro possa votar no dia da eleição têm sido os mais diversos. Em 2006, por exemplo, o voto custou R\$ 4,70 em nível nacional, dividindo-se o orçamento de R\$ 600 milhões de toda a eleição pelo número de eleitores aptos para votar (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2006i). No Estado de São Paulo, o voto custou cerca de R\$ 1,16, enquanto que em Mato Grosso, com 1,940 milhão de eleitores, o voto custou R\$ 4,32.

No exterior, todo o material utilizado nas eleições brasileiras em várias cidades de setenta e sete países foi enviado a partir de 13 de setembro de 2006 através de mala diplomática (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO DISTRITO FEDERAL, 2006d), também representando custos para que se realizassem as eleições no exterior, mas como as seções são montadas apenas nas representações consulares ou embaixadas, o acesso ao voto, devido a essa limitação, é restrito.

Considerando que dentro do território nacional o tratamento dado a cada eleitor é mais equitativo que o dado no exterior, o sistema de votação além das fronteiras nacionais pode ser apontado pela existência de formas de privilégios para o exercício da cidadania, tanto entre os emigrantes, quando alguns podem votar e outros não, quanto entre os que se encontram no Brasil e aqueles que emigraram.

O voto por correspondência para os eleitores brasileiros que vivem no exterior seria uma alternativa, para que uma parcela maior e mais representativa da população de emigrantes brasileiros pudesse participar das eleições. Estas seriam algumas de suas vantagens:

1. eleitores residentes em países com menos de 30 eleitores cadastrados poderiam participar;
2. o eleitor não teria despesas ao participar das eleições, como as longas viagens até as seções eleitorais ou a perda de compromissos (dia de trabalho), tendo em vista que apenas no território nacional são definidas as condições especiais para o dia das eleições;

3. o prazo para o envio do voto pelo correio poderia ser de alguns dias, diferenciando-se da eleição atual que ocorre em apenas um único dia;
4. a grande maioria dos emigrantes poderia participar na escolha de candidatos que buscariam atender aos seus interesses, sendo mais eqüitativo o percentual de participação entre as várias camadas sociais de emigrantes;
5. eleitores que não têm a situação regularizada em outros países poderiam participar, sem correrem o risco de deportação ou outra punição em caso de descoberta de sua situação irregular;
6. diminuiria as despesas com a organização e treinamento de pessoal nas seções eleitorais de diversos países.

Porém, como foi demonstrado anteriormente, através da participação dos eleitores em partidos políticos, a atenção desses com os emigrantes e a desilusão que muitos emigrantes têm com a política, somente a alteração da forma de votação não significaria uma maior participação eleitoral.

Proximidade na distância. A extensão dos direitos políticos, seja através do voto ou da representatividade direta, pode ser considerada como uma forma de proporcionar a cidadania (proximidade) aos emigrantes brasileiros (distância), visto que em alguns países de residência, a participação na política nacional ou mesmo na política imigrante (*Immigrant politics*), é limitada.

Na Alemanha, por exemplo, o direito de voto (na política nacional) é reservado somente aos cidadãos alemães, mas em algumas eleições do país, os cidadãos de países membros da União Européia podem participar. O Artigo 28 da Lei Fundamental da Alemanha (*Grundgesetz*), prevê que nas eleições municipais (*Kommunalwahlen*), pessoas que possuem cidadania de outro Estado membro da União Européia também estão habilitadas para votar e para serem eleitas de acordo com a Lei¹³ da Comunidade Européia (BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, 2006).

¹³ Directiva 94/80/CE do Conselho de 19 de dezembro de 1994, que estabelece as regras de exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas dos cidadãos da União residentes num Estado-membro de que não tenham a nacionalidade (UNIÃO EUROPÉIA, 1994).

Os estrangeiros que não são cidadãos de países membros da União Européia, chamados de cidadãos de países terceiros (*Drittstaatenangehörige*), não têm direito de voto nem para as eleições municipais, nem para o Parlamento dos *Länder* ou as eleições européias. A única possibilidade que os cidadãos de países terceiros têm para influenciar na vida política alemã é participando das comissões de representação dos estrangeiros (*Ausländerbeiräte*). Essas comissões presentes em muitas cidades, possuem uma função consultiva e colaboram com a política local. Os estrangeiros membros dessas comissões geralmente são eleitos por eleições primárias, onde participam toda a comunidade estrangeira local, ou da cidade.

Na Europa, em geral, as atividades que envolvem imigrantes e seus países de origem não são muito bemvindas, principalmente em países com um sistema político muito exclusivo, como é o caso da Alemanha, ou em países que possuem uma política de inclusão multicultural para a incorporação, como ocorre nos Países Baixos e na Dinamarca. Em estruturas políticas inclusivas, se busca uma maior participação e cooperação em questões sobre políticas imigrantes (*Immigrant politics*), voltadas para os países de residência, o que, ao mesmo tempo acaba excluindo o diálogo sobre as políticas voltadas para os países de origem (*Homeland politics*). Na Alemanha e também em outros países europeus, ocorre que, membros e candidatos descendentes de migrantes são excluídos de partidos políticos devido a sua participação em organizações com agenda orientada para uma diferente religião, nação ou Estado, que não a do partido (OSTERGAARD-NIELSEN, 2001b).

Os imigrantes em situação irregular, em alguns países de residência, não têm a opção de participarem ativamente em políticas imigrantes ou até mesmo em movimentos sociais que envolvem manifestações públicas, devido ao perigo da situação de irregularidade ser descoberta, ocasionando em deportação. Isso faz com que movimentos como o *Sans Papier* realizados na França, não ocorram na Alemanha (SCHÖNWÄLDER; VOGEL; SCIORTINO, 2004).

Representatividade política e seus dilemas. A mobilidade espacial é um dos fenômenos constituintes da experiência migratória (e não apenas na sua origem), seja no interior do país de destinação, ou entre esse e o país de origem, e que muitas vezes está relacionada às incertezas e instabilidade (PIORE, 1979) que afetam a vida do migrante, como também, as aspirações (PIORE, 1979) e as expectativas temporais socialmente construídas (ROBERTS, 1995). Devemos considerar a mobilidade espacial como um dos elementos relacionados à questão da representatividade dos possíveis deputados eleitos em circunscrições do exterior. Parte dos votos recebidos na eleição de um determinado deputado, por exemplo, pode não corresponder com a população que vive em sua circunscrição ao final do seu mandato. Da mesma forma, alguns brasileiros podem migrar e retornar no período entre duas eleições, sem a possibilidade de escolher um representante, enquanto esteve residindo no exterior.

Por outro lado, a alteração da característica de migração temporária para uma residência permanente implica numa fundamental mudança na perspectiva, com repercussões na política e em outras formas organizacionais. Os migrantes temporários podem não demonstrar um interesse na comunidade para longo prazo, afetando sua participação política na mesma, o que gera problemas para a constituição de lideranças e a organização do trabalho dessas em torno de questões de interesse da comunidade e dificultando uma efetiva ação política. As lideranças podem encontrar problemas como a concentração de tarefas, devido à dificuldade de transferi-las para outros membros, além da dificuldade de constituir bases de apoio, que sempre estão sendo reconstruídas, e até mesmo, a própria renovação de líderes comunitários entre os permanentes, podendo provocar uma certa concentração de poder (PIORE, 1979).

A volta do emigrante para o país de origem, não como um retorno definitivo mas apenas na forma de trânsito entre países, também pode implicar em determinados casos na participação política voltada tanto para o país de origem quanto na voltada

para o de residência. Nas eleições de 2006, 3.633 eleitores que estavam inscritos na Zona Eleitoral do Exterior justificaram o voto do primeiro turno no Brasil, sendo o Rio de Janeiro o Estado que mais justificativas recebeu (650). Do segundo turno, foram 3.893 as justificativas feitas no Brasil, sendo desta vez, com 843 justificativas, São Paulo o Estado que mais as recebeu (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2006f). Essas justificativas realizadas no Brasil representaram no primeiro turno 4,2% do total de eleitores do exterior, e no segundo turno 4,5%.

Um outro elemento relacionado à questão da representatividade, diz respeito à proporção eleitorado/população emigrante. Em alguns países se concentra uma grande população de brasileiros, que possui um eleitorado muito pequeno, enquanto em outros países, se tem um eleitorado maior, mas com uma população menor de emigrantes. No primeiro caso, um possível deputado eleito, teria problemas em relação à legitimidade de sua eleição, se a atribuição da vaga à circunscrição obedecesse ao quantitativo de sua população. Já no segundo caso, um possível deputado eleito, caso a atribuição da vaga à circunscrição obedecesse ao quantitativo do eleitorado, representaria uma população pequena, enquanto que em outros países muitos emigrantes ficariam sem representantes, devido à proporção eleitorado/população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação dos emigrantes brasileiros nas Eleições de 2006, demonstra encontrar-se num contexto de limites das atividades políticas voltadas para o país de origem (*Homeland politics*), que também é verificado em recentes pesquisas com populações imigrantes nos Estados Unidos e na Europa, sendo que o caso brasileiro se caracteriza pelo: 1) reduzido número de eleitores aptos a votar em relação ao universo da população de emigrantes; 2) uma alta taxa de abstenção registrada nos dias de votação; 3) pouquíssimas filiações partidárias entre emigrantes; 4) desinteresse dos partidos políticos pela população emigrante

e 5) ausência de comunicação política para além das fronteiras nacionais.

A extensão do direito à nacionalidade brasileira aos filhos de brasileiros nascidos no exterior, e a possibilidade de ampliação dos direitos políticos dos emigrantes brasileiros, com a representatividade direta desses, podem criar uma potencial intensificação da atividade política nos grupos de brasileiros no exterior, e a eleição de deputados federais no exterior possibilitará o surgimento de novos atores nas relações entre o Brasil e os países de residência desses deputados.

Porém, essas são questões devem estar incluídas num amplo debate nacional, principalmente com os emigrantes brasileiros que vivem em vários países, enquanto tramita no Congresso Nacional as Propostas de Emenda à Constituição 05/05 e 44/06, que instituem a representação dos brasileiros que moram no exterior na Câmara dos Deputados. Desse debate, poderiam ser tomadas algumas linhas para a definição das regras de uma possível eleição, que daria representatividade direta aos brasileiros que vivem no exterior na Câmara dos Deputados

Anexo A

Tabela A-01
Filiação partidária - eleitores residentes no exterior (2002-2006)

Partido*	Outubro 2002		Junho 2006	
	Eleitores	%	Eleitores	%
PAN	3	0,004	2	0,002
PC DO B	20	0,029	15	0,017
PCB	5	0,007	1	0,001
PDT	128	0,183	36	0,042
PFL	131	0,187	53	0,061
PGT***	1	0,001	-	-
PHS	5	0,007	2	0,002
PL	83	0,119	38	0,044
PMDB	292	0,418	79	0,091
PMN	13	0,019	8	0,009
PP**	157	0,225	43	0,05
PPS	37	0,053	19	0,022
PRONA	3	0,004	3	0,003
PRP	15	0,021	5	0,006
PRTB	3	0,004	3	0,003
PSB	56	0,08	15	0,017
PSC	18	0,026	8	0,009
PSD***	39	0,056	-	-
PSDB	214	0,306	54	0,063
PSDC	5	0,007	7	0,008
PSL	13	0,019	4	0,005
PST***	12	0,017	-	-
PSTU	4	0,006	3	0,003
PT	258	0,369	135	0,156
PT DO B	8	0,011	2	0,002
PTB	100	0,143	42	0,049
PTC	20	0,029	10	0,012
PTN	3	0,004	3	0,003
PV	22	0,031	11	0,013
Filiados	1.668	2,385	601	0,696
Não filiados	68.259	97,615	85.759	99,304
Total	69.927	100,000	86.360	100,000

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2006e)

* os partidos PRB, PCO e PSOL não registraram eleitores no exterior em junho 2006.

** utilizava a sigla PPB em 2002.

*** partidos extintos ou sem eleitores em junho de 2006.

MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS PÓS
SEGUNDA GUERRA MUNDIAL: DINÂMICA ECONÔMICA,
EXCLUSÃO SOCIAL E INCORPORAÇÃO.

Odair da Cruz Paiva¹

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

A partir de 1947, a organização de campos de refugiados na Alemanha, Áustria e Itália - para a agregação de milhares de pessoas dispersas pelo continente - e a posterior inserção destas em diversos países, demonstrou quão complexas as formas da política internacional tenderiam a se constituir a partir da segunda metade do século XX. A constituição de organismos multilaterais de recolocação de trabalhadores, como a Organização Internacional para Refugiados – O.I.R, de financiamento como o Fundo Monetário Internacional e, obviamente, a própria Organização das Nações Unidas, apontaram para que as formas de gestão de questões nacionais – como política de mão-de-obra e econômica - perderiam parte de sua autonomia.

¹ Professor do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas e do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Campus de Marília. Pesquisador do Laboratório de Estudos da Intolerância (LEI) da Universidade de São Paulo (USP) e do Núcleo de Estudos da População (NEPO) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) E-Mail: odairpaiva@marilia.unesp.br

Sucedâneo da O.I.R. o Comitê Intergovernamental para Migrações Europeias (C.I.M.E.) criado em 1951 visou o fomento a processos migratórios oriundos de situações variadas: de migrações de perfil marcadamente *econômico* a fluxos produzidos por conflitos étnicos, políticos e religiosos. Suas atividades objetivavam facilitar na recolocação de famílias e indivíduos que fugiam de perseguições políticas, ideológicas, étnicas e culturais e também a migração de camponeses e trabalhadores urbanos; estes últimos, constituíram parte significativa da mão-de-obra em países que iniciavam processos de industrialização mais intensa, como o caso do Brasil.

Por outro lado, europeus residentes fora da Europa e mesmo imigrantes de outras nacionalidades também contaram com o apoio do CIME para a realocação em seus países de origem ou para uma nova imigração. Estes, particularmente, residiam em zonas de conflitos produzidos por processos de descolonização (África e Ásia) e guerras, como o caso do conflito árabe-israelense nos anos 1960.

No Brasil, a inserção do país no novo cenário internacional apontou para a necessidade de reestruturação dos mecanismos da política imigratória, que, por outro lado, expressava uma nova geopolítica do desenvolvimento do então "mundo capitalista". Para essa reflexão, além dos estudos que trataram da questão dos deslocamentos populacionais no período de forma mais direta, foram consultados documentos² produzidos pelo próprio órgão (estatísticas, pareceres, relatórios, boletins) que tipificam, mapeiam, quantificam e localizam as transformações e tendências dos fluxos migratórios durante o período que abrange o pós-guerra até o final da década de 1970.

² No acervo do Memorial do Imigrante em São Paulo há um volume significativo de documentos que registram a entrada de imigrantes no Estado após a II Guerra Mundial. Num total aproximado de 60.000 documentos, eles correspondem a tipos e formatos variados como: Fichas de Registro na Hospedaria, *Curriculum Vitae*, passaportes, avisos de chamada, estatísticas de deslocamentos populacionais para vários países da África, América e Oceania, relatórios da Secretaria da Agricultura e processos administrativos. De forma geral, representam diferentes etapas da imigração de europeus para São Paulo entre os anos 1947 a 1978.

A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE REFUGIADOS E A PROBLEMÁTICA DOS DESLOCAMENTOS POPULACIONAIS NO PÓS SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

A imigração para São Paulo pós II Guerra Mundial e sua relação com o processo de industrialização teve, na década de 1950 e nos acordos firmados entre o governo brasileiro e o C.I.M.E³, sua datação e articulações mais precisas⁴. Há, entretanto, um período imediatamente anterior (1947-1951) no qual os objetivos de uma nova política imigratória no país e as estratégias para sua realização, ainda estavam sendo gestadas.

A entrada de imigrantes em São Paulo a partir de 1947, pode ser considerada como reflexo da retomada da política imigratória após um intermezzo de quase duas décadas. Desde o final dos anos 1920, o refluxo da imigração para o Brasil foi patente. Na década de 1930 esta tendência se manteve, influenciada no plano interno pela política de nacionalização da mão-de-obra empreendida pelo governo Getúlio Vargas e, no plano externo, pela ascensão de regimes de direita em países de longa tradição emigrantista como a Alemanha, Itália, Espanha e Portugal além da crise econômica pós a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque que se estendeu, ao menos, até meados dos anos 1930.

³ Dentre os organismos multilaterais criados para auxiliar o deslocamento de populações pós II Guerra Mundial, destacaram-se a U.N.R.A.A. (Administração de Assistência e Reabilitação das Nações Unidas) entre 1945 e 1947, O.I.R. (Organização Internacional para Refugiados) entre 1947 e 1951 e posteriormente o C.I.M.E. (Comitê Intergovernamental para as Migrações Européias), a partir de 1951 até a década de 1980. Para informações mais pontuais sobre o C.I.M.E., ver: FULLER, W. G. *O Comitê Internacional para Migrações Européias (CIME) e a Seleção de Mão-de-Obra Estrangeira*. In: CONFERÊNCIA PROMOVIDA EM COMEMORAÇÃO AO X ANIVERSÁRIO DO SESI pela Conselho Nacional das Indústrias e a Divisão de Coordenação do SESI. S/1, out. 1956; SILVA, C. A. de S. O Brasil e os organismos para migrações. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. S/1, 1958.

⁴ O recorte temporal aqui evidenciado relaciona-se também com o início e o término da produção documental sobre a imigração no pós-guerra que está depositada no acervo do Memorial do Imigrante e que percorre os anos 1947-1978. Para um detalhamento dos grupos documentais do acervo do Memorial do Imigrante ver: PAIVA, O. C. *Introdução à história da hospedaria de imigrantes em seus aspectos institucionais e guia do acervo*. São Paulo: Memorial do Imigrante/Museu da Imigração, 2000. V.1. 20 p. (Série Resumos n.6)

Após o término da II Guerra Mundial, uma nova geo-política do desenvolvimento, gestada pelos países capitalistas centrais criou a possibilidade do estabelecimento de companhias multinacionais (principalmente européias e estadunidenses) em várias regiões do globo e, particularmente, na América Latina.⁵ Um novo processo de expansão da economia capitalista teve início após o término do conflito mundial.

Assim, a retomada do processo imigratório pós II Guerra – e no período particular entre 1947-1951- esteve compassada com questões mais amplas ligadas a conflitos e processos de exclusão e intolerância produzidos durante o conflito mundial na Europa e as necessidades de distencionamento social naquele continente. Por outro lado, a imigração de deslocados e refugiados de guerra, apontava para a inserção dos movimentos migratórios na nova configuração econômica que marcaria as relações internacionais no pós guerra e da qual fizeram parte os investimentos em regiões *periféricas* do globo e instalação de companhias multinacionais. No plano interno a imigração representava uma expressão do projeto de transnacionalização da economia brasileira.

IMIGRANTES NO PÓS II GUERRA MUNDIAL E A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

No início dos anos 1940 e mais especificamente entre os anos 1942/3, um panorama favorável à vitória dos aliados na II Guerra Mundial delineava-se, suscitando análises e projeções sobre necessidades em se realocar grandes contingentes de trabalhadores do velho mundo para outras regiões do planeta.⁶

⁵ Em São Paulo, este processo incidiu sobre áreas até então ocupadas por pequenas fábricas, chácaras e olarias que produziam gêneros para o abastecimento da cidade de São Paulo. Regiões próximas à capital como Osasco (oeste), São Miguel Paulista (leste) e a região sudeste – que seria conhecida como ABC - sofreram um novo processo de ocupação e de mudança de sua identidade econômica e transformaram-se nos anos 1950/1960 em áreas de grande concentração industrial.

⁶ Ainda nos anos 1930, surgiu a preocupação com o crescente número de refugiados na Europa e sobre as possibilidades de sua realocação. Segundo dados da Liga das Nações, em 1935 havia aproximadamente 970.000 refugiados na Europa dos quais, a grande maioria era composta por alemães, russos, judeus alemães e republicanos espanhóis. O avanço dos regimes totalitários na Alemanha, Itália e Áustria e a tomada do poder pela direita na Espanha,

O número de refugiados durante a II Guerra Mundial, tanto na Europa quanto no Oriente é bastante controverso. As cifras geralmente variam entre 8 milhões até 70 milhões, dependendo da fonte consultada.⁷ De qualquer forma, houve, durante este conflito, deslocamentos em massa de populações que fugiam do avanço nazista e ao mesmo tempo, um deslocamento forçado, para fazendas e fábricas, que utilizavam pessoas para o trabalho escravo ou sua colocação em campos de concentração.

Após a II Guerra, houve o retorno da grande maioria destas populações para suas regiões de origem; entretanto, dados da O.I.R. apontam que em julho de 1947 havia aproximadamente 700.000 de refugiados na Alemanha e Áustria ocupadas pelas forças aliadas. Destes, a grande maioria não desejava voltar para suas regiões de origem. (PAIVA, 2000). Os trabalhos de triagem e encaminhamento dos refugiados e deslocados de guerra tiveram início em 1947 sob a coordenação da Organização Internacional de Refugiados (O.I.R.) (PAIVA, 2000).

A comissão preparatória da OIR começou a agir em 1 de julho de 1947, dependendo de certas exigências jurídicas para o estabelecimento da agência. Diretamente, passou a cuidar de cerca de 704.000 refugiados e deslocados, a maioria na Alemanha, na Áustria, na Itália e na Europa Oriental e Central, com menores números em outros países da Europa. Incumbiu-se da proteção dos interesses de cerca de 900.000 outros, dos quais 350.000, aproximadamente, se mantinham nas zonas ocupadas e 550.000 – com especialidade os refugiados de antes da guerra – distribuídos por todas as nações da Europa Ocidental. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1950, p. 5).

foram os fatores responsáveis pelo deslocamento de uma população que, de forma compulsória procurou refúgio em países como a França, Inglaterra e Holanda. Ver: TRAFET, D.R. A. *A study of international movements*. New York: The Ronald Press Company, 1936. *Monthly Summary of the League of Nations*. Sept. A eclosão da II Guerra Mundial contribuiu para elevar sobremaneira número de refugiados e tornar mais dramática a situação destas populações.

⁷ Ole Just faz menção a cifra de 14 milhões de refugiados. Ver: JUST, O. *Au dessus des mers et des frontières. Le grand mouvement migratoire de notre siècle: bases démographiques et économiques de la fédération occidentale*. Rio de Janeiro: Organização Cultural Vida, 1948. Já Estanislau Fischlowitz aponta para a existência entre 60 e 70 milhões de refugiados tanto na Europa quanto na Ásia. Ver: O Problema Internacional das migrações e a paz futura. *Revista de Imigração e Colonização*, Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores. Conselho de Imigração e Colonização, ano 4, n. 4, dez...,1943.

O novo mapa da Europa e a desorganização econômica após o conflito impediam o retorno integral da população às suas localidades de origem, particularmente aquelas oriundas de regiões que passaram para a *órbita* da U.R.S.S. Dessa forma, num primeiro momento, o fluxo emigratório entre os anos 1947-1951 constituiu-se, fundamentalmente, por refugiados e deslocados de guerra que se recusaram a voltar para suas localidades de origem. Eram russos, poloneses, ucranianos, romenos, tchecos, iugoslavos, lituanos e búlgaros. Agências como a U.N.R.A.A. e O I.R. exerceram papel fundamental no processo de repatriação e, principalmente, recolocação desta população.

A administração da O I.R. era composta por um conselho formado de delegados das nações-membros.[...] Com sede em Genebra, Suíça, a O I.R. possuía um quadro de 2.563 funcionários de 38 nacionalidades, estes trabalham em 31 escritórios das zonas ocupadas da Alemanha e Áustria, na Itália, nos países europeus que recebem imigrantes, nas Américas e no Médio e Extremo Oriente. Este quadro era acrescido por 3.156 funcionários recrutados no local das atividades. (FISCHLOWITZ, 1943).

A O.I.R. desenvolveu suas atividades num contexto geopolítico bastante delicado no pós II Guerra Mundial. A questão que *produziu* milhões de pessoas deslocadas tinha origem nos deslocamentos populacionais forçados promovidos durante o conflito que fizeram com que milhares de pessoas fossem obrigadas a deixar suas regiões de origem. Fugas em massa das forças de ocupação e, por outro lado, trabalhos forçados em fazendas e fábricas e reassentamentos, foram práticas comuns de forças de ocupação (principalmente alemãs) durante a guerra.

Findo o conflito - e a quase imediata redefinição das fronteiras na porção centro-oriental do continente europeu - a reincorporação dos antigos habitantes a suas regiões de origem não foi isenta de novas contendas. A incorporação de grande parte do Leste Europeu na órbita geopolítica da União Soviética foi motivo para a recusa de muitos em retornar a seus países e regiões de origem. Criou-se uma situação política delicada, na medida em que, do lado ocidental não se poderia considerar a

presença de poloneses, iugoslavos, húngaros, tchecos, lituanos, russos, ucranianos... como refugiados na medida em que essa categoria melindrava potencialmente as relações com um aliado importante durante o conflito mundial.

A alternativa das forças de ocupação aliadas (britânicas, francesas e estadunidenses) foi a criação de campos de *displaced persons* (deslocados) nos países sob sua administração: Alemanha, Áustria, Itália e Grécia. Nesses campos a alternativa era a imigração. Vários países da América, África, Oceania e Europa, fizeram acordos com a O.I.R e enviaram comissões para seleção dos deslocados. A gestão e coordenação dos trabalhos de administração dos campos e do processo de reassentamento dos deslocados ficou a cargo da O.I.R., cujas atividades cessaram em 1951 quando toda a população residente nos campos havia imigrado.

Até junho de 1949, 418.271 pessoas permaneciam em campos de refugiados na Alemanha e Áustria. Destes, pouco mais de 104 mil eram judeus de diversas nacionalidades, 113.900 eram poloneses, 93.686 eram oriundos da Letônia, Estônia e Lituânia, 60.342 eram ucranianos e 21.271 eram iugoslavos.

Em 1948 foi formada uma comissão mista Brasil - O I.R. (decreto 25.796 de 10-11-1948) a partir da qual o governo brasileiro comprometia-se a receber uma quota de refugiados de guerra, embora o país já os recebesse desde 1947. Um artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo na edição de 5-7-1947 intitulado *A tragédia dos deslocados*, encontramos a informação de que o governo brasileiro intencionava receber cerca de 700.000 refugiados de guerra.⁸ Dados de 1949 demonstram que chegaram ao país pouco mais de 19.000 imigrantes e as cifras até 1951 não apontam mais do que 25.000 imigrantes classificados como refugiados ou deslocados de guerra.

⁸ Artigo assinado por Paul Vanorden Shaw e também publicado na *Revista de Imigração e Colonização*, Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores. Conselho de Imigração e Colonização, ano 8, n. 3, set. de 1947.

Mesmo não cumprindo sua “quota”, o governo brasileiro deu visibilidade à questão da recepção dos refugiados, seja com a publicação de artigos em revistas e boletins como os do Departamento de Imigração e Colonização, ou com matérias veiculadas em jornais. Num deles, denominado *A Elite Esquecida*, há um capítulo cujo título é: *Vantagens econômicas e práticas ao empregar um DP⁹ especializado*. A tônica foi a propaganda sobre o perfil especializado de muitos dos refugiados, e, obviamente, seu potencial de trabalho para os países que quisessem recebê-los. Há uma primeira parte que trata das *biografias* de alguns desses refugiados e sua contribuição nas diversas áreas das ciências, artes e economia em seus respectivos países de origem.¹⁰

O fluxo emigratório provocado após o término do conflito e seu potencial econômico já havia sido identificado desde os primeiros anos da década de 1940.

A presente guerra, como todas as grandes guerras, com o deslocamento dos centros industriais que elas trazem, necessariamente, consigo [...] provocará correntes de migração cujo volume dependerá, em primeiro lugar, mas não exclusivamente, das portas fechadas ou abertas dos países de destino. [...] O centro de gravidade da economia mundial passará, ao que parece, da Europa para a América. [...] Isso não pode ficar sem influência sobre o caráter desse Continente, como, virtualmente, um escoadouro central para a imigração de outros continentes e, em particular, da Europa. (FISCHLOWITZ, 1943).

Nesta avaliação, a absorção dos contingentes egressos da Europa, seria possível na medida em que houvesse uma nova reorganização econômica em nível mundial, e particularmente, no caso do continente americano, uma mudança na vocação econômica de algumas nações. Do ponto de vista político, essa realocação foi considerada fundamental para o distencionamento social e estabilidade política na Europa do pós guerra, dada a

⁹ Abreviação de Displaced Person. Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *A elite esquecida*. Rio de Janeiro: O.I.R., [20-?].

¹⁰ Dentre as biografias, estão: veterinário, agrônomo, cirurgião, patologista, bacteriologista, farmacêutico, bioquímico, físico, químico, geofísico, astrônomo, arquiteto, engenheiro, agrimensor, professor, etc.

avaliação de que a reconstrução econômica do continente não se realizaria a curto prazo.

As atividades da O.I.R. em São Paulo foram coordenadas pelo Serviço de Imigração e Colonização e logo depois transferidas para o Departamento de Imigração e Colonização. Em São Paulo, estes refugiados ficavam alojados na Hospedaria de Campo Limpo, próxima à Capital, para depois serem encaminhados para o seu local de trabalho. Esta Hospedaria ocupava antigos galpões que serviam de depósito de café e funcionou até o início dos anos 1950. A Hospedaria de Imigrantes, situada no bairro do Brás em São Paulo esteve neste período ocupada pela Escola de Aeronáutica, sendo devolvida à Secretaria da Agricultura somente em 1951.

A partir de 1951, as atividades da O.I.R. foram paulatinamente reduzidas, como reflexo do fim da recolocação dos deslocados de guerra que viviam nos campos de refugiados na Alemanha e na Áustria. Um acordo entre o governo brasileiro e o Comitê Intergovernamental para Migrações Européias (C.I.M.E.) – que substituiu a O.I.R. - manteve o fluxo para o país de uma imigração voltada para a inserção nas atividades industriais.

Na perspectiva deste estudo, procurava-se equacionar a questão dos refugiados da II Guerra Mundial a partir de quatro perspectivas:

- ◆ Em primeiro lugar, a denominação de *Deslocados de Guerra* aos que embora assim fossem considerados em sua origem, eram em realidade, refugiados, dada a negativa que estas pessoas tinham com relação às motivações de caráter político e ideológico com relação a retorno às regiões de origem. Esta foi uma perspectiva para não tencionar ainda mais as relações com a URSS. Considerar estas populações como refugiadas, teria sérias implicações políticas;
- ◆ Em segundo lugar, transformar os *Deslocados de Guerra* em agentes de desenvolvimento econômico como forma de sua rápida absorção em outros países do Ocidente que, como o Brasil, desenvolviam esforços de modernização econômica;

- ◆ Em terceiro lugar, empreender todos os esforços possível para “esvaziar” os campos de refugiados o mais rápido possível. Neste sentido, firmar acordos bilaterais com os países interessados, facilitar o transporte marítimo dessa população e fomentar mecanismos - mesmo que precários - para sua inserção em novos contextos nacionais;
- Em último lugar, e como decorrência das perspectivas anteriores, desconsiderar ou despolitizar ao máximo acordos internacionais anteriores - inclusive elementos do próprio estatuto da OIR - que definiam a condição dos refugiados e que tinham implicações na questão, já debatida na ONU em anos anteriores sobre os Direitos Humanos.

Assim, foi somente após o equacionamento - o que não implica em sua resolução plena - da questão dos *Deslocados de Guerra* é que houve um ambiente político mais favorável para que se começasse no âmbito da ONU os debates que resultariam na criação do ACNUR e no Estatuto dos Refugiados de 1951.

Importante frisar que, a partir dos anos 1950, o país passou a receber também imigrantes oriundos do Japão, apesar das resistências à reabertura da imigração japonesa dentro do Conselho de Imigração e Colonização. A emigração de japoneses no pós-guerra adveio da necessidade de realocar os colonos e ex-soldados que retornam dos territórios ocupados durante a guerra, estimados em 6,3 milhões de pessoas (CEHIB, 1992, p. 381). O Brasil continua nos planos japoneses como destino de emigrantes. Em setembro de 1955 o Japão cria a Empresa de Fomento de Emigração Ultramarina para adquirir terras e fundar colônias, e vender lotes para imigrantes, no Brasil ela é representada pela JAMIC –Imigração e Colonização Ltda. Foi criada também uma instituição denominada Jovens para o Desenvolvimento Industrial para trazer técnicos industriais. Como os europeus, a imigração japonesa no pós-guerra inclui agricultores e também técnicos industriais.

Assim, a partir dos anos 1950 tivemos uma mudança na dinâmica da imigração para São Paulo. Trabalhadores considerados *especializados* foram agregados – durante as décadas de 1950,

1960 e 1970 - como mão-de-obra para o crescente parque industrial paulista. Oriundos principalmente da Europa e Japão, a entrada desses imigrantes nos aponta para uma nova reorganização da Divisão Internacional do Trabalho, na medida em que, para além do fluxo de trabalhadores houve, igualmente, investimentos significativos de companhias estrangeiras em diversos ramos da economia como os setores automobilístico, químico e farmacêutico, siderúrgico e de transportes.

O CIME E DOS DESLOCAMENTOS POPULACIONAIS

Em fevereiro de 1952 o C.I.M.E. iniciou suas atividades. Ele foi caudatário de muitas das atribuições que, anteriormente estavam a cargo da O.I.R. A criação do C.I.M.E. em 1951 se deu basicamente pela iniciativa dos Estados Unidos e da Bélgica. A Resolução de Bruxelas estabeleceu um Comitê Provisório que começou as suas operações em fevereiro de 1952; este Comitê foi formalizado como CIME em outubro do ano seguinte. Diferentemente da O.I.R, as atividades do CIME procuraram ampliar o espectro dos deslocamentos populacionais para além da questão de *refugiados*. No documento de constituição do CIME, temos:

Artigo 1o.

Os fins e funções do Comitê serão:

(a) tomar medidas para o transporte de emigrantes, para os quais os meios de vida são deficientes e que não poderiam de outra forma ser transportados de países com excesso de população para países ultra-marinhos que oferecem oportunidades para uma imigração ordenada; (b) promover o aumento do volume da emigração da Europa, proporcionando, a pedido e em conformidade com os Governos interessados serviços durante o processo, e recebendo, a primeira colocação e estabelecimentos dos emigrantes que outras organizações internacionais não podem proporcionar e outras facilidades mais condizentes com os fins do Comitê.¹¹

¹¹ Decreto 42.1222 de 21 de Agosto de 1957. Promulga a Constituição do Comitê Intergovernamental para as Migrações Européias (CIME), adotada em Veneza a 19 de Outubro de 1953. (Em vigor a partir de 03 de Novembro de 1954).

Embora a imigração de *refugiados* tenha constituído parcela significativa dos emigrados sob os auspícios do Comitê, a *migração nacional* teve um peso igualmente significativo em suas atividades. O Comitê desenvolveu programas específicos para as migrações e contou com uma ampla rede de escritórios e funcionários sediados nos países que com ele fizeram acordos. No caso do Brasil, por exemplo, o CIME chegou a ter na década de 1960 escritórios nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre. Estes escritórios faziam os contatos com os órgãos encarregados dos trâmites de entrada dos imigrantes, bem como davam suporte para alojamento e procura de emprego.¹²

Os deslocamentos sob os auspícios do CIME tinham uma relação direta com o novo contexto de desenvolvimento econômico no pós II Guerra Mundial, como afirmado anteriormente. O estabelecimento de empresas multinacionais na América Latina, Oceania e África, reincorporou regiões à nova lógica da expansão capitalista. Concomitantemente, à migração de capitais e empresas seguiu-se à migração de trabalhadores oriundos de áreas com desenvolvimento industrial mais pretérito cuja força de trabalho não era necessária dado o processo de reorganização produtiva da Europa Ocidental no pós Guerra. Assim, o velho binômio exclusão/incorporação, presente nos deslocamentos populacionais desde o século XIX, foi reatualizado com o objetivo de fortalecer os laços de (inter)dependência econômica do mundo capitalista.

Ao mesmo tempo, num contexto marcado pela Guerra Fria, os processos de descolonização e os conflitos localizados no Oriente Médio, África e Ásia apotavam para a necessidade de que os fluxos migratórios tivessem uma conotação não apenas econômica. Assim, o CIME coordenou a recolocação de milhares de *refugiados*, majoritariamente europeus, em seu retorno para a Europa ou dela para outras regiões. Esses deslocamentos

¹² No caso do Estado de São Paulo, o Departamento de Imigração e Colonização (órgão ligado à Secretaria de Estado da Agricultura) e após 1968 o Departamento de Amparo e Integração Social (ligado à Secretaria de Estado da Promoção Social).

populacionais eram cobertos por um contrato envolvendo o migrante, os países de emigração e imigração e em certos casos, uma agência voluntária ou tutor individual. No documento de Constituição do CIME, encontramos:

Capítulo X “Relações com Outras Organizações”

Art 27 § 1

O Comitê cooperará com organizações internacionais, governamentais e não governamentais interessadas na emigração de refugiados. (BOUSCAREN, 1963).

Dentre elas: Entr'aide Ouvrière International; International Catholic Migration Commission; International Rescue Committee; International Social Service; Luthern World Federation; Swiss Aid Abroad; Tolstoy Foundation; United HIAS Service; Catholic Relief Services; National Catholic Welfare Conference; United Ukranian American Relief Committee e World Council of Churches.

Segundo Bouscaren (1963), os programas do CIME para as migrações internacionais de europeus envolviam cinco formas que correspondem meios de transporte (subsidiados ou não) e programas de inserção: 1. Passagem subsidiada (assisted-passage). Transporte de migrantes selecionados por oficiais dos países de recepção, geralmente sob os termos de acordos bilaterais em que o país de emigração estabelece critérios de aceitação; 2. Mão de obra qualificada. Trabalhadores urbanos ou agricultores selecionados pelos países de imigração baseados na qualificação; 3. Reunião familiar ou de dependentes. Parentes ou dependentes chamados por imigrantes suficientemente bem estabelecidos para dar as garantias necessárias para o sustento; 4. Casos individuais. Cidadãos ou refugiados indicados por agências voluntárias para serem encaminhados sob os termos mandato constitucional do CIME para o transporte dos migrantes sem condições para pagar o transporte; 5. Refugiados. Qualificados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados; The United States Escapee Program; The International Refugee Organization; Trust Found e agências voluntárias.

a) *Dados gerais do período 1952-1977*¹³

Os registros acerca dos deslocamentos populacionais sob os auspícios do Comitê incluem basicamente duas categorias: *migração nacional* e *migração de refugiados*. A distribuição destes imigrantes para os *países de imigração* era computada em relatórios mensais, consolidados anualmente. Utilizaremos como fonte para a análise dos deslocamentos promovidos pelo CIME no período, as informações constantes em alguns desses relatórios.¹⁴

Optamos por trabalhar com os dados dos relatórios anuais referentes a três anos: 1967, 1972 e 1977.¹⁵ Essa escolha se explica por se apresentar enquanto uma consolidação das atividades do Comitê após 15, 20 e 25 anos de sua fundação. Em cada um desses relatórios há o consolidado do ano em questão e o acumulado desde fevereiro de 1952. Dessa forma, pudemos traçar uma série histórica da migração sobre os auspícios do Comitê, cujos principais dados apresentamos a seguir.

No período 1952-1977, o CIME deslocou 2.255.764 pessoas. Destes, 982.066 (43,53%) foram classificados como *migração nacional*. O percentual de pessoas deslocadas segundo essa

¹³ Para esta reflexão, serão utilizados basicamente os dados obtidos em dois grupos documentais, a saber: os *Relatórios Mensais do C.I.M.E* e os *Avisos de Chegada de Imigrantes*. O primeiro foi produzido a partir de 1952, detalhando: países de emigração, imigração, status (refugiados ou migração nacional) países de embarque e programas específicos criados pelo Comitê, como o de reassentamento de europeus residentes fora do continente. O segundo grupo detalha elementos específicos da identificação do imigrante como: nome, nacionalidade, origem, destino, profissão, nascimento, programa de imigração, agência de financiamento, etc

¹⁴ Os exemplares desses relatórios, depositados no acervo do Memorial do Imigrante, não representam uma série completa já que os referentes aos anos 1952-1964 não foram, por razão desconhecida, preservados. Entretanto, a partir de 1965 até o ano de 1977 os relatórios mensais e anuais estão disponíveis no acervo. Dessa forma, o registro dos deslocamentos populacionais sob os auspícios do CIME desde 1952, só foi possível por que os relatórios mensais e anuais apresentam os números do período respectivo e também acumulam os dados referentes ao início das atividades do Comitê: 1º. de fevereiro de 1952.

¹⁵ Fonte: 1. Revised Final Report of the number of migrants moved under the auspices of ICEM. Summary: 1 January 31 December 1967 and 1 February 1952 – 31 December 1967. 2) Final Report of the number of migrants moved under the auspices of the ICEM. Summary 1 January 31 December 1972 and 1 February 1952 31 December 1972. 3) Provisional Report of the number of migrants moved under of the auspices of ICEM. Summary 1 January 31 December 1977. Acervo Memorial do Imigrante – SP.

categoria diminui se compararmos com os anos de 1967 e 1977 - que consolidam cada qual, os totais desde 1952. Para estes anos, respectivamente, a *migração nacional* representava: 53,78% e 49,24%. A diminuição de pessoas desta categoria foi compensada com a *migração de refugiados*. Esta passou de 43,53% em 1967 para 56,47% em 1977. Considerando os dados de 1977 - que consolidam o acumulado desde 1952 - a maior parte constituiu-se de refugiados (56,43%), que representa em números absolutos 1.273.698 pessoas.

Entretanto, uma análise mais detalhada sobre a entrada de imigrantes nos países de recepção aponta outros desdobramentos destes mesmos números. Em primeiro lugar, no que se refere a América Latina, a *migração nacional* representou mais de 90% do total das pessoas que imigraram. Os números absolutos para a região no período 1952-1977 apresentam um total de 366.327 imigrantes; destes 330.831 (90,33%) representavam *migração nacional*. Se considerarmos os três países com maior participação na recepção de imigrantes trazidos pelo CIME na região - Brasil, Argentina e Venezuela - a *migração nacional* esteve próxima das médias regionais, respectivamente: 85%, 95,97% e 94,88%.

No caso da Argentina, que recebeu no período 1952-1977, 122.118 imigrantes, a imigração de refugiados representou apenas 4,03% do total. A Venezuela, por seu turno, recebeu 76.554 imigrantes no período e apenas 3.913 refugiados ou 5,12% do total. O Brasil tem um dos percentuais mais altos de entrada de refugiados (15%) de um total de 119.785 imigrantes recebidos no período.

Os percentuais referentes ao Brasil estão muito próximos de países como a Nova Zelândia e África do Sul. Estes receberam no período percentualmente 17,20% e 16,74% de refugiados. Entretanto, os números absolutos são menores do que o caso brasileiro. A Nova Zelândia recebeu 19.778 imigrantes no período, enquanto a África do Sul 33.511. O caso da Austrália é bastante peculiar. Trata-se de um dos países que mais receberam imigrantes por intermédio do CIME no período (632.454 imigrantes) e cujo

percentual de *refugiados*((31,98%) foi bem superior à média latino-americana e a média da Nova Zelândia e África do Sul.

O exemplo australiano é peculiar por representa um divisor entre países cuja *migração nacional* foi expressiva e países cuja migração de *refugiados* foi majoritária; há um *terceiro* bloco de países a considerar quando da análise dos dados apresentados pelos relatórios do CIME. São eles: Estados Unidos, Canadá e Israel. No caso canadense, encontramos a entrada de 217.295 imigrantes no período e um percentual de *refugiados* de 53,34%. Os Estados Unidos receberam 459.352 imigrantes e destes, 92,3% eram *refugiados*. Para Israel, o percentual de imigrantes nesta categoria é de 99,6%, num total de 363.194 imigrantes.

Estados Unidos, Austrália, Israel e Canadá receberam 74,13% do total de imigrantes deslocados sob os auspícios do CIME (*migração nacional* e *migração de refugiados*) o que, em números absolutos representa 1.672.295 pessoas. Se isolarmos o caso dos Estados Unidos e de Israel de todo o conjunto, percebemos que ambos receberam durante o período 785.666 refugiados - ou 61,68% do total desta categoria - e 36.880 imigrantes classificados como *migração nacional* - ou 3,75% do total desta categoria.

Países industrializados (Estados Unidos e Canadá) receberam um percentual maior de *refugiados* enquanto países em vias de desenvolvimento absorveram parcela significativa da *migração nacional*. As exceções são Israel, por razões óbvias e a Austrália, que como afirmado anteriormente, representa um *divisor de águas* entre ambos os conjuntos de países. Em outro estudo (PAIVA; SAKURAI, 2004), estão explicitados elementos que decodificam as linhas gerais da migração nacional promovida pelo CIME para o Brasil e também um exercício comparativo com a migração de japoneses no mesmo período.

Serão apontados a seguir alguns elementos que decodificam a migração de refugiados para o Brasil.

b) Migração de Refugiados

Podemos dividir a migração de refugiados para o Brasil - no período pós II Guerra Mundial - em duas fases: a primeira, como afirmamos anteriormente, está delimitada entre os anos 1947 e 1951 e marca, fundamentalmente, a migração de *deslocados de guerra (DPs)* provenientes dos acordos do Governo Brasileiro com a Organização Internacional de Refugiados (OIR). Segundo dados oficiais, entraram no país cerca de 20.000 imigrantes classificados na categoria de *DPs*. A segunda fase se estende de 1951 até o final dos anos 1970 e coincide com a criação do CIME e a convenção de Genebra (1951) sobre refugiados. Foram selecionados 60 casos dentre os identificados nos trabalhos de informatização do projeto. Nos limites desse artigo, apontaremos a seguir apenas algumas informações gerais sobre o perfil desses refugiados.

A migração de refugiados para o Brasil seguiu as linhas gerais adotadas para a migração nacional, do ponto de vista dos critérios de sua recepção. Em primeiro lugar, tanto os imigrantes inseridos na categoria *migração nacional* quanto os classificados como *refugiados* eram identificados conforme os artigos 9 e 10 do Decreto Lei 7.967 de 18/9/1945. Ambos artigos normatizavam a concessão de visto permanente. A diferença era que o artigo 9 tratava da imigração considerada *expontânea*, cuja prerrogativa básica para a entrada do imigrante era a de possuir um *responsável* por ele no país, que poderia ser pessoa física ou jurídica. Já o artigo 10 versava sobre a *imigração dirigida*, oriunda de acordos com companhias de colonização, empresas e entidades como o CIME. Pelo seu caráter, o artigo 10 ligava-se a uma imigração com objetivos marcadamente econômicos.

A maior parte dos *refugiados* entrava no país pelo artigo 9, mas não exclusivamente por ele. De acordo com a documentação do CIME sobre estes imigrantes, desembarcados nas décadas de 1950 a 1970, podemos classificá-los em duas categorias principais:

- 1) oriundos da Alemanha Oriental e países do Leste Europeu que estavam sob a influência da União Soviética. Casos de imigrantes nascidos em cidades como Ilseburg (RDA) ou

Ulrichschlag (Tchecoslováquia) - para citar dois dos casos pesquisados - apontam que a questão política era determinante para a compreensão de seu *status*. Estes imigrantes tinham inclusive, Berlim Oriental como última residência. Eram católicos romanos, luteranos, otomanos e presbiterianos, compondo assim um *perfil religioso* heterogêneo.

- II) judeus nascidos em países não europeus como: Síria, Líbano e Egito. Os casos pesquisados apontam para uma incidência significativa dessa migração no final dos anos 1960, em razão da guerra de 1967. Programas específicos criados pelo CIME como o *Revolving Fund Ex Lebanon* auxiliavam financeiramente a viagem desses imigrantes. Em número significativo dos casos pesquisados, o perfil familiar é constante. Mesmo quando o imigrante viaja só, era comum a menção de um responsável - ligado por laços de parentesco - no local de destino. Dado esse perfil, a classificação no artigo 9 é mais comum do que no artigo 10. Assim, diferentemente da categoria anterior, o caso dos judeus aponta para os conflitos religiosos e políticos como causas da migração.

Entre 1952 e 1977 adentram, por intermédio do CIME 17.956 *refugiados* no país. Esta cifra foi considerada pequena se comparada com os números globais da imigração para o Brasil, mesmo a da fase posterior à II Guerra Mundial; por essa razão, poucos trabalhos foram dedicados a esse tema, resultando na necessidade de estudos mais centrados no perfil dessa população e de seu papel no contexto geopolítico mundial no período. Se a *migração nacional* tem despertado mais interesse para pesquisas dado a sua relação com o desenvolvimento industrial no país no período, a imigração de refugiados ainda não se coloca enquanto um tema de interesse. Assim, inserida no conjunto da *migração nacional* e, de certa forma, avaliada pelo poder público como uma migração de importância econômica, a migração de refugiados tendeu a *perder-se* num conjunto documental mais amplo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do ponto de vista político, a imigração de deslocados e refugiados de guerra para o Brasil no período 1947-1951 representou uma estratégia de apropriação da história do país, particularmente no que se referia à sua tradição de acolhimento ao estrangeiro. Esta releitura de nossa história atribuía ao Brasil características de uma realidade social e econômica de tradição nos processos de recepção e assimilação de estrangeiros e como um lugar de tolerância cultural e política. Ao mesmo tempo, num ambiente internacional marcado por processos de exclusão e intolerância, o país abria suas portas para a absorção de imigrantes com perfil profissional adequado ao esforço de modernização de nossa economia.

A imigração nesse período deve ser analisada, portanto, num contexto no qual, por um lado, os acordos políticos celebrados entre o governo brasileiro e as organizações multilaterais de alocação realizavam-se num ambiente de intolerância política que necessitava ser equacionado. Por outro, as necessidades de reorganização e articulação econômicas do bloco capitalista engendrava um ambiente agregador desses sujeitos. Há que se ressaltar, porém, que a política imigratória não se efetivou a partir de um projeto pronto e definitivo e, por isso, produziu descompassos entre uma história e movimentos de articulação políticos e econômicos gestados no plano internacional e a realidade brasileira.

De fato, a recepção de mão-de-obra qualificada em São Paulo até princípios dos anos 1950 respondeu às necessidades de crescimento econômico apenas no discurso dos técnicos e agentes governamentais inseridos diretamente com a questão da imigração. Na prática, verificamos o oposto. Em vários processos da Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio do Estado de São Paulo, encontramos pedidos de informações sobre as possibilidades de colocação nas indústrias paulistas entre os anos 1945 e 1948. Engenheiros e técnicos dos ramos metalúrgico, elétrico e mecânico de diferentes nacionalidades (franceses, belgas,

italianos e alemães) tiveram seu pedido apenas anotado para posterior contato.

A imigração de trabalhadores qualificados para São Paulo, em seu início, foi motivada, primordialmente, por acordos entre o governo brasileiro e organismos multilaterais, sem considerar a situação do mercado de trabalho naquele momento. As correspondências dos técnicos da Secretaria da Agricultura apontavam para uma realidade diferente da que era anunciada pelo governo brasileiro no que se referia às possibilidades de inserção de trabalhadores imigrantes no país. Esta tensão revelava, na sua presença, uma ausência: o esgotamento do modelo de desenvolvimento engendrado nos anos 1930 e os dilemas da incorporação da economia brasileira no contexto global pós II Guerra Mundial. Economia esta, periférica do ponto de vista de sua relação com os Estados Unidos e a princípio, em menor grau com a economia européia; apresentava-se como mais uma área propensa aos movimentos de expansão e concentração da economia capitalista.

A questão da inserção de imigrantes no Brasil no período era, portanto, complexa e não podia ser resumida à disponibilidade de trabalhadores na Europa e a necessidade de absorção dos mesmos nas indústrias paulistas. As consultas visando informações sobre possibilidades de inserção no mercado de trabalho urbano-industrial – enviadas entre os anos 1945-47 – obtiveram, quando muito, respostas vagas de encaminhamento a possíveis empregadores no Brasil.

A política imigratória representava mais do que uma alternativa para o atendimento das necessidades de modernização do parque industrial. Embora acordos bilaterais de emigração/imigração permanecessem no período como expressão da política imigratória brasileira – particularmente com relação à imigração portuguesa – as realções do governo brasileiro com organismos multilaterais expressaram a inserção necessária da economia de base industrial no país junto a outros governos, organismos de financiamento e capitais transnacionais. A chegada dos *novos*

imigrantes foi resultado de um complexo jogo de interesses que empreendeu um esforço poli-coordenado que auxiliou a expansão da base industrial capitalista nas áreas sob a hegemonia do bloco ocidental.

O período da guerra fria apontou, dentre outros, dois desafios a serem enfrentados na questão dos deslocamentos populacionais. Por um lado, a reorganização da economia capitalista em novas bases: uma nova divisão do trabalho e a conseqüente reestruturação produtiva com a incorporação de novas áreas tanto no circuito da produção de mercadorias quanto para o investimento de capital financeiro. Por outro, a emergência de conflitos mais ou menos localizados, oriundos dos processos de descolonização, contentas religiosas, conflitos no âmbito geo-político entre as grandes potências ou entre os blocos socialista e capitalista, etc.; deles surgiram demandas por deslocamentos e reassentamentos e em muitos casos a produção de uma população refugiada.

A complexidade das questões que envolveram as migrações no período demandavam esforços que transcenderam as políticas migratórias tradicionais. Nessa perspectiva, a imigração para o Brasil no período – coordenada pelo CIME - reeditou permanências como a importância econômica dos fluxos migratórios, mas também inseria o país no novo contexto político e econômico do pós II Guerra Mundial.

Longe do que vimos como um compasso entre o global e o regional, o que permaneceu como legado do pós II Guerra Mundial foi o acirramento dos processos de exclusão e intolerância ao passo que as políticas imigratórias tornaram-se mais restritivas e menos necessárias ao desenvolvimento econômico. Na confluência de ambos, o direito à nacionalidade, ao território, o reconhecimento da cidadania e o amparo do Estado tornaram-se questões cada vez mais complexas no âmbito internacional e agravadas por uma lógica de desenvolvimento econômico global cada vez mais desigual que acirra desigualdades entre o regional e o mundial.

PARTE III
ATORES SUBNACIONAIS

APRESENTAÇÃO

*Marcelo Fernandes de Oliveira*¹

O objetivo da mesa-redonda Atores Subnacionais na V Semana de Relações Internacionais foi analisar a atuação internacional dos governos subnacionais – Estados e Municípios – brasileiros como novos atores das Relações Internacionais a partir de três prismas: a) as implicações teóricas para a política externa brasileira; b) a perspectiva prática do gestor público diante dessa nova realidade; e c) a legalidade da atuação internacional dos municípios brasileiros à luz da Constituição de 1988.

A temática das implicações teórica da ação subnacional para a política externa brasileira foi analisada pelo Professor Titular Tullo Vigevani. Segundo ele, a literatura acadêmica e teórica atual sugere que a participação regional e internacional dos governos subnacionais está ganhando força e importância e pode ser considerada um fator importante para inúmeros países. No Brasil, debate sobre esse tema ainda não foi consolidado, mas certamente terá importância no futuro. As atribuições de estados

¹ É doutor em Ciência Política pela USP e Professor de Relações Internacionais da Unesp – Campus de Marília.

e municípios estabelecidas pela Constituição de 1988 abrem perspectivas que fortalecerão a discussão sobre a possibilidade e a efetividade de ações internacionais descentralizadas. A literatura especializada dos anos de 1990 ampliou o conceito de paradiplomacia e sugeriu a participação de organizações governamentais, além do Estado nacional, em ações internacionais, o que se vincula ao debate clássico relativo à soberania nacional e ao federalismo. O desafio para o Brasil é como conjugar o potencial interesse pelas relações externas dos governos estaduais e municipais com os interesses do Estado nacional. Ou seja, como compatibilizar ações subnacionais com a política externa brasileira. Por fim, para Vigevani esse desafio também está presente nas análises teóricas dessa sub-área de pesquisas por meio da profusão de termos para conceituar uma mesma realidade, tais como paradiplomacia, diplomacia municipal, diplomacia federativa, etc.

A perspectiva prática do gestor público diante dessa nova realidade analisada pelo viés teórico por Vigevani foi o tema central da intervenção do Professor Doutor Marcelo Fernandes de Oliveira. Segundo ele, já há uma capacidade técnica-profissional disponível na cidade de São Paulo para a elaboração de projetos de cooperação técnica internacional e financiamento externo, especificamente no âmbito da Secretaria Municipal de Relações Internacionais, a qual tem logrado bons resultados. Possibilitando a gestão municipal paulistana a aproximação com entidades privadas e governamentais no exterior, as quais têm colaborado efetivamente para a solução de diversos problemas locais. Em contrapartida, o palestrante afirmou que os pequenos e os médios municípios brasileiros sofrem os mesmos constrangimentos impostos pela globalização, bem como da política de descentralização de responsabilidades por parte da União. Mas, seus gestores municipais – os prefeitos – não contam com capacidade técnica-profissional para usufruir das oportunidades existentes na esfera internacional. Ou seja, as cidades pequenas e médias do Brasil sofrem os impactos negativos da globalização e, simultaneamente, não possuem capacidade técnica governamental adequada para articular necessidades e soluções

internas com essas novas possibilidades externas. Essa debilidade permite que seja aventada as seguintes questões: como utilizar as possibilidades criadas pela arena externa para resolver algumas necessidades dos pequenos e médios municípios, sem entrar em conflito com os preceitos da Federação? Como a interação entre os níveis interno e externo pode ser bem utilizada para a solução dos problemas dos pequenos e médios municípios? Que instituições são mais apropriadas para essa tarefa? Secretaria Municipal de Relações Internacionais ou Assessorias de Relações Internacionais? Como essas instituições podem ou devem atuar? Oliveira buscou responder essas indagações a partir da análise de diversos casos concretos, entre eles a ação internacional das cidades de São José do Rio Preto/SP, Marília/SP, Jacarezinho/SP, São Carlos/SP, Tupã/SP, etc.

Sem mais delongas, o Procurador da República Federal Jefferson Aparecido Dias tratou da legalidade da atuação internacional dos municípios brasileiros à luz da Constituição de 1988. Para ele, de acordo com o artigo 84 da Constituição Brasileira, compete privativamente ao Executivo, na figura do Presidente da República, “manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos” (inciso VII) e “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional” (inciso VIII). Cabe ainda ao Presidente celebrar a paz, declarar a guerra e autorizar que forças estrangeiras permaneçam ou transitem pelo território brasileiro com a autorização do Legislativo (incisos XIX, XX e XXII), enquanto, o artigo 49, inciso I, atribui competência exclusiva ao Congresso para “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (BRASIL, 1988). Logo, do ponto de vista dos municípios e em respeito a lógica do direito administrativo brasileiro, as ações de entes subnacionais nas relações internacionais pode ser considerado ilegal. Entretanto, se tais ações internacionais dos municípios estão sendo realizadas para contemplar princípios constitucionais, tais como direito à saúde, à preservação do meio ambiente, à educação, etc., os

quais os entes federados não estão sendo capazes de oferecer para a população brasileira, cabe ao poder judiciário interpretar caso a caso a legalidade ou não da profusão dessa prática no país.

Por fim, o público participou da discussão encaminhando inúmeras questões, as quais foram respondidas pelos palestrantes, finalizando a mesa temática com grande êxito.

PROBLEMAS PARA A ATIVIDADE INTERNACIONAL
DAS UNIDADES SUBNACIONAIS:
ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS

*Tullo Vigevani*¹

CONSIDERAÇÕES GERAIS

A literatura acadêmica e a experiência concreta sugerem que o tema da participação internacional e regional dos governos subnacionais vem ganhando importância e poderá emergir como questão relevante em diferentes países. Do ponto de vista internacional, seu crescimento é visível há algum tempo, e a literatura apresenta estudos de casos que comprovam essa afirmação. Os autores que pesquisaram sobre o papel dos governos subnacionais sugerem que há experiências consolidadas, sobretudo nos países da OCDE (Organisation for Economic Co-operation and Development). Soldatos (1990), curiosamente, lembra que, já em 1882, Quebec indicou um *general agent* em

¹ Tullo Vigevani, doutor em história e livre-docente pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP), é professor titular da Universidade Estadual Paulista (Unesp) e pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec). Suas principais linhas de pesquisa são: política internacional e história das relações internacionais. É organizador de inúmeros livros, entre os quais *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul* (2005), e autor de cinco, entre eles *O contencioso Brasil x Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação da política exterior* (1995) e *Mercosul: impactos para trabalhadores e sindicatos* (1998). Publicou artigos em livros e revistas no Brasil e no exterior. E-mail: vigevani@unesp.br

Paris. Cornago (2004), em estudo sobre o mundo pós-soviético e a Ásia-Pacífico, mostra como, ao longo da década de 1990, as ações internacionais de regiões e cidades ganharam uma relevância até então inexistente. O caso brasileiro não difere desse quadro geral. O debate não se consolidou ainda, mas há sinais de que a questão terá maior importância futuramente. As atribuições constitucionais de estados e municípios – estes últimos reconhecidos como entes federados a partir da Constituição de 1988 – abrem perspectivas para o aprofundamento do debate sobre a possibilidade e a capacidade descentralizada de intervenção internacional. Em geral, os estudos nesse campo sugerem que um fator importante para a paradiplomacia é a existência de governos democráticos e, de preferência, sistemas federativos. Também nesse caso, o Brasil não seria uma exceção, pois a retomada da vida democrática entre 1985 e 1990 acabou projetando o tema no debate político, ainda que de modo limitado.

As constituições estaduais, assim como as Leis Orgânicas dos Municípios, não absorvem o debate específico sobre o tema, mas constata-se uma busca por parte do governo nacional e nas ações *de facto* de algumas instâncias subnacionais no sentido de adaptações, muitas vezes estimuladas pelos próprios acontecimentos. No caso brasileiro, o papel dos estados e dos municípios no tocante ao desenvolvimento e ao planejamento sugere que o problema da inserção internacional, ou melhor, a absorção da dinâmica internacional, global e regional nas ações subnacionais, seja cada vez mais relevante. De acordo com Mariano e Barreto (2004, p. 31), “o enfrentamento da questão regional constitui-se, assim, num verdadeiro indicador do avanço da integração.” A literatura mostra que um aspecto que viabilizou inicialmente o debate a respeito das relações externas dos governos subnacionais foi a existência de fronteiras porosas entre os países, especificamente o movimento transfronteiriço, denominado *perforated sovereignties* ou mesmo *percolated sovereign boundaries*. Por exemplo, à medida que as fronteiras entre o Canadá e os Estados Unidos, entre os Estados Unidos e o México (independentemente dos aspectos assimétricos, que não são

analisados aqui), ou entre a França e a República Federal Alemã depois de 1945, transformaram-se em fator de integração econômica, social e cultural, estimularam-se relações recíprocas e apresentaram-se novas necessidades institucionais. No Brasil, embora de forma modesta, verificou-se essa situação em algumas iniciativas surgidas a partir do processo de integração Argentina-Brasil, portanto depois de 1985; e, no quadro do Mercosul, também em relação ao Paraguai e ao Uruguai, assim como à Bolívia. Também estados e municípios mostraram algum ativismo transfronteiriço (COLACRAI, 2004). No governo Lula, visando a fortalecer essa possibilidade, alguns programas educacionais e de saúde estão especificamente voltados à lógica transfronteiriça. De todo modo, no Brasil e na América do Sul esse tema não apresenta a mesma relevância que em outros continentes, já que os centros econômica e socialmente mais importantes dessas regiões não se situam em áreas de fronteiras; ao contrário, há regiões de escassa densidade econômica e demográfica nos limites dos Estados sul-americanos.

Hocking (1993) afirma que o crescente envolvimento internacional das entidades subnacionais tem sido um movimento que os governos nacionais tendem a ver negativamente, ou ao menos a manter dentro de estreitos limites. A concepção realista, estatocêntrica, sugere que a coerência e a unidade da política exterior sejam necessárias para evitar qualquer vantagem para adversários ou mesmo para parceiros. Isso explica por que, historicamente, mesmo havendo laços entre entidades subnacionais, não tenham ganhado relevância política geral e tampouco tenham se tornado um tema de estudos acadêmicos. Como veremos, em virtude de adaptações institucionais, que também aconteceram em outros países, inclusive nos Estados Unidos e na União Européia, no caso do Brasil parece surgir uma oportunidade de compatibilizar a manutenção do papel do Estado nacional no campo da política exterior com uma ação efetiva das esferas subnacionais. Ainda que não seja o objeto específico deste trabalho, sugere-se com isso a necessidade de uma melhor discussão conceitual a respeito da suposta inconciliabilidade entre

o monopólio, estabelecido por todas as constituições, da política exterior pelo governo central e a ação subnacional nesse quesito (DUCHACEK, 1990). O governo central, no caso brasileiro, mostrou uma busca de adaptação a movimentos que podem ser inevitáveis. A criação, em 1997, da Assessoria de Relações Federativas ligada ao gabinete do ministro das Relações Exteriores parece seguir essa direção, especialmente quando se sabe que ela vem trabalhando em razoável sintonia com os governos subnacionais.

Autores como Keating (1998) indicam que as causas das estratégias de inserção internacional dos governos subnacionais não têm origem ideológica nem surgem de definições precisas. O Estado nacional constitui-se tendo como prerrogativa a ação internacional; aliás, esta é uma de suas características e razões de ser, a partir do momento em que cria um mercado protegido. Estados e municípios buscam o mundo exterior por razões sobretudo pragmáticas; as estratégias *stop and go* são prevalentes. Um elemento que ganhou peso nos anos de 1980, quando se iniciavam os estudos sobre o tema, foi a percepção de que o que acontece no plano local, regional ou no território repercute no mundo exterior e é profundamente influenciado por ele. Na verdade, não há novidade alguma nisso: desde Tucídides (2003) sabemos que as cidades desempenham um papel internacional relevante. Foi assim na Idade Média, às vezes por longo tempo, como no caso das cidades comerciantes; o mesmo vale para os casos de Hamburgo ou mesmo de Veneza, no Renascimento e depois. O Estado nacional, em seu modelo westphaliano, absorveu o monopólio legal e real da política externa. Podemos afirmar que este papel não está questionado mesmo agora, no início do século XXI. O que levou os governos subnacionais a buscarem relacionar-se com seus parceiros, em alguns casos mesmo com outros governos centrais, nos processos de integração regional ou internacional tem a ver com suas necessidades práticas. Com isso afirmamos que a ação externa subnacional não provoca necessariamente um movimento crítico do monopólio da política exterior pelo Estado nacional, como alguns poderiam pensar (Ohmae, 1995). Essa ação acaba sendo, como certamente

sugeririam os funcionalistas, uma necessidade política dos governos, das elites, dos grupos dirigentes, ou, mais em geral, da sociedade, dependendo das condições específicas.

No caso do Brasil, pode-se supor que uma das razões pelas quais cidades e estados aumentaram sua preocupação com o mundo exterior é o fato de que eles vêm sendo vistos como agentes de desenvolvimento econômico. Tussie e Paglieri (2004) mostram o entrelaçamento existente entre a capacidade de afirmar uma política local de desenvolvimento, a ação coordenada em nível nacional e a intervenção num mundo cada vez mais interdependente. Maior flexibilidade e capacidade de adaptação às mudanças das sociedades, dos mercados, da tecnologia e da cultura parecem produzir o incentivo para se aproveitar os benefícios da globalização ou, ao menos, para se evitar as perdas que podem advir do alheamento a esse fenômeno. Isso não é estrutural, pois depende das relações políticas, das inclinações de governos e das forças partidárias e sociais. Keating (2004) afirma que muitas das ações subnacionais dependem das percepções e dos interesses dos grupos governantes. Essa flexibilidade, num contexto de limitação da capacidade indutora do Estado nacional na América Latina – e que pareceu acentuar-se na década de 1990 –, poderia estimular novas posturas na busca de alternativas de crescimento, facilitando a instauração de projetos, buscando atrair investimentos, utilizando capacidades implantadas, particularmente as que contribuem para o desenvolvimento tecnológico e a inovação. Apesar de sucessivas queixas de governadores e prefeitos, a Constituição Federal de 1988 melhorou as condições estruturais das finanças de estados e municípios – ao menos os maiores estados brasileiros têm papel significativo na indução do desenvolvimento.

No Brasil, parece comprovar-se um dos aspectos mais discutidos no tocante ao tema da ação internacional dos governos subnacionais e que parece ser uma característica sua. O aumento do peso dos aspectos internacionais no conjunto da vida dos países, a interdependência, obriga a que esses tenham que ser levados em conta nas políticas públicas em geral. Segundo Duchacek (1990), a preocupação pelo *welfare* teria estimulado a

tendência à adaptação de estados e municípios e sua busca no sentido de fazer política também em direção ao exterior. Assim, teria ocorrido um aumento da percepção de que as questões locais se entrelaçam com o mundo externo, percepção esta que atinge parte da população, viabilizando o suporte político e social para as ações governamentais. Quando, em 1987, no governo Pedro Simon, foi criada a Secretaria Especial para Assuntos Internacionais no Rio Grande do Sul, o tema da integração regional, sobretudo as relações Argentina-Brasil, era objeto de grande interesse de parte da população. Portanto, apesar de não ser nova essa ação, ela ganha contornos específicos na década de 1990 em razão das mudanças que se produzem no *environment* internacional, estimulando adaptações a regras e a valores que têm seu foco nos países ricos. A tendência da adaptação não é peculiar a este tema, tendo ocorrido também em questões como o comércio e o meio ambiente, entre outras. No entanto, o tema da ação externa dos governos subnacionais, mesmo não sendo inédito, ganha novo *status*, embora se constatem ainda grandes oscilações na forma como ele é tratado: por exemplo, o governo do Estado de São Paulo não dispõe de uma agência específica de política internacional, mas no Brasil inúmeros outros governos estaduais e mesmo municipais têm procurado se adaptar, criando secretarias ou segmentos administrativos específicos para a área.

Um tema recorrente da ação subnacional em política internacional, tanto na literatura como na prática, é aquele que discute o seu potencial de conflito com a política exterior do Estado nacional. A literatura indica que, apesar dos riscos, isso dificilmente acontece, a não ser quando há crises abertas do sistema federativo, como ocorreu no Canadá nos anos de 1960, ou quando há intenções secessionistas por algum motivo – étnico, lingüístico, nacional ou outro –, como sucedeu na ex-Iugoslávia na década de 1990. De todo modo, esse conflito potencial – ou suas formas de resolução – entre governos locais e governo central é um ponto central quando se discute a política externa dos entes subnacionais. No caso brasileiro, parece confirmar-se a tendência observada na maioria dos países à concentração de ações ligadas apenas à *low politics*,

especificamente movimentos que não interferem na estratégia internacional do país, não se relacionando nem remotamente a temas da *high politics*, como estratégicos ou de segurança, e nem mesmo a opções econômicas de caráter geral.

O que prevalece é aquilo que denominamos *stop and go*: há ativismo em questões como convênios tecnológicos, cooperação técnica, empréstimos, turismo, investimentos, entre outras, mas nunca houve um movimento em torno de qualquer outro tema que não estivesse ligado a questões locais. Ainda assim, as ações de alguns governos no sentido de atrair investimentos estrangeiros por meio de favorecimentos fiscais não pactuados na federação acabaram levando a crises, nem sempre superadas. Alguns estados, como Rio Grande do Sul e Bahia, em certas ocasiões chegaram a causar problemas para o pacto federativo em razão da ação assimétrica adotada para a atração de investimentos, sobretudo do setor automotivo. De fato, a realização de viagens, de negócios e de acordos aparentemente deu-se sempre sob a guarida do Estado nacional e com o beneplácito do Ministério das Relações Exteriores. Nas experiências que estudamos mais especificamente – estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul e cidade de São Paulo (Cedec e PUC/SP, 2002; Cedec, Unesp, PUC/SP e FGV/SP, 2004 – Projeto Temático Fapesp) –, constata-se o crescimento do peso da política exterior, ainda que dela nem sempre tenham resultado conseqüências administrativas consistentes. Conforme Duchacek (1990), os temas prevalentes na ação subnacional são comércio, investimentos, tecnologia, energia, meio ambiente, turismo, itens sociais, intercâmbios culturais, políticas migratórias, tráfico de drogas, epidemias e políticas de sanitárias – são estes também os temas que prevalecem no caso do Brasil. Com eles, e como se verifica em boa parte das experiências de outros países, evitaram-se conflitos entre as esferas de governo nas questões de política exterior.

Em virtude da relevância que as unidades subnacionais estão adquirindo no tocante à presença internacional, no caso brasileiro podemos preliminarmente afirmar que elas podem ser vistas como novos atores. Ainda que não tenham autonomia para negociar, assinar acordos ou se fazer representar, tais funções se mantêm como atributos

específicos do Estado nacional. Assim, estados e municípios permanecem não sendo sujeitos do direito internacional público. Apesar disso, *de facto*, não *de jure*, participam de modalidades de cooperação internacional, estabelecem ou buscam acordos de cunho econômico e cultural, de modo formal ou informal. A Constituição do Brasil estabelece claramente que, como em todos os países, sem exceção, as relações externas são de competência privativa do Estado, cabendo a ele estabelecer vínculos ou acordos com outros Estados, com organizações internacionais ou com outras entidades. Nos temas gerais da política externa, Duchacek (1990) assinala que os interesses locais, que existem, se manifestam ou deveriam se manifestar por meio dos órgãos nacionais. Isso é válido para as negociações econômicas, para as de segurança, para os tratados relativos a qualquer tema, ainda que de interesse para uma região ou de uma cidade. No Brasil, diferentemente do que ocorre em outros países, como Canadá ou Estados Unidos, por exemplo, parece que a capacidade de incidência dos governos locais sobre as esferas nacionais é relativamente restrita, não sendo objeto de ações específicas, sobretudo não tendo canais institucionais. Como vimos nas pesquisas que realizamos, os interesses locais pressionam as autoridades federais por meio de representações setoriais, empresariais, sindicais, de categorias, de classe ou corporativas. No entanto, a adaptação institucional do governo central para incluir as instâncias regionais é fraca. No processo de integração regional do Mercosul, busca-se fazer algo nesse sentido, embora com resultados concretos reduzidos, pois mesmo quando se tenta constituir organismos específicos, eles não chegam a ter poderes reais.

PARADIPLOMACIA

A literatura especializada ampliou na década de 1990 o conceito de paradiplomacia para indicar a participação de outros atores estatais, que não o Estado nacional, na ação internacional. A questão tem origem remota, sempre entrelaçada com os debates clássicos sobre o conceito de soberania nacional e sobre o federalismo. Desde a década de 1980, a formulação conceitual

vem se afirmando, estimulada pelas necessidades concretas. As obras de Soldatos (1990) e de Feldman e Feldman (1990), entre outros, com base na experiência canadense, têm sido pioneiras na formulação de um novo marco teórico. A marcante e crescente presença dos níveis subnacionais no cenário externo vem sendo operada via contatos formais e informais com entidades públicas ou privadas estrangeiras, em algumas circunstâncias ultrapassando – sem contudo rompê-los abertamente – os limites aos quais cada entidade subnacional está constitucionalmente vinculada. Trata-se de um campo onde há formas difusas de atuação e onde os limites legais não são precisos. Visando a alcançarem eficiência e operacionalidade, é de fundamental importância esclarecer a atribuição dos respectivos papéis e os parâmetros jurídico-legais que envolvem esses contatos e subseqüentes acordos.

No caso brasileiro, a dimensão dessas atribuições pode ser claramente identificada na preocupação do Ministério das Relações Exteriores em adequar-se à nova situação, não institucionalmente formalizada, mas ganhando significativo peso. Segundo Moura Daniel, a criação da Assessoria de Relações Federativas no Ministério em 1997 busca responder à necessidade de adequação aos fenômenos novos:

Vou dar uma pequena notícia sobre a organização no Itamaraty, dessa nova unidade, denominada Assessoria de Relações Federativas. Seu objetivo consiste, exatamente, em coordenar e apoiar os governos subnacionais no processo de integração que se realiza não só no âmbito do Mercosul, mas com outros países também [...]. Ela foi criada exatamente em razão dessa nova e intensa participação dos governos subnacionais, estaduais e municipais, no processo de integração do Mercosul. Cada vez mais estes governos subnacionais participam na organização e na condução da política externa brasileira. A Assessoria de Relações Federativas do Itamaraty foi instituída em junho de 1997, criada por determinação expressa do presidente da República, e vinculada diretamente ao gabinete do ministro de Estado de Relações Exteriores, com a missão precípua de intermediar as relações entre o Itamaraty e os governos dos estados e municípios brasileiros,

com o objetivo de assessorá-los nas suas iniciativas externas, tratativas com governos estrangeiros e organismos internacionais. A assessoria tem por objetivo sistematizar e centralizar os contatos entre os governos estaduais e municipais e o Itamaraty, até então dispersos entre as várias áreas substantivas da Secretaria de Estado. Busca promover, além disso, a interlocução dos Estados e municípios com os escritórios regionais do Itamaraty no Brasil. A essa Assessoria do Itamaraty estão subordinados oito escritórios regionais, sediados em oito Estados brasileiros (CARDOSO, 2002, p. 45).

Em outros termos, o crescimento da importância da paradiplomacia acabou por afetar o Ministério das Relações Exteriores, visto haver um fenômeno de *spill over* em relação à capacidade do Estado nacional em administrar os temas subnacionais, que deveria de algum modo ser equacionado. Segundo alguns funcionários, a preocupação de uma parte da diplomacia foi aumentando na medida em que os estados e municípios passaram a articular relações externas, o que gerava situações irregulares visto que todo acordo internacional é atribuição do Estado nacional e deve ser aprovado pelo Senado federal. Em junho de 2003, um novo Decreto reformula a Assessoria, constituindo a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares e unificando as assessorias de relações federativas e de relações parlamentares, até então desvinculadas. Não estão claras as conseqüências dessa mudança, certamente implicando em risco de diminuição da atenção em relação a uma das partes sob responsabilidade do órgão assim criado. Parece nesse caso confirmar-se a idéia do *stop and go* à qual fizemos referência, ora fortalecendo-se o tema no aparelho estatal, ora atenuando-se o seu peso. Tanto no que se refere aos governos locais, como ao aparelho central do Estado, parece também se confirmar a afirmação de Keating (2004) de que muito depende de políticos empreendedores, pois é por intermédio deles que a ação paradiplomática se fortalece; se não existirem, essa ação se debilita.

A preocupação do governo central com a relação entre as questões federativas e a ação internacional pareceu ampliar-se no governo Lula, atingindo o núcleo da administração. A criação

da Assessoria de Cooperação Internacional Federativa em 2003, seguida pela Subchefia de Assuntos Federativos, na presidência da República, em 2004, sugere essa tendência. Como em outras experiências, a direção geral do processo não é clara. Parece que a busca de maximização da capacidade nacional de promover a participação exterior dos governos subnacionais não é homogênea no governo. Nos setores em que, como lembra Kincaid (1990), a preocupação pela ação centralizada do Estado é maior, o impulso em direção ao fortalecimento da paradiplomacia parece menor. Isso acontece em alguns órgãos da diplomacia, ainda que nela surjam também movimentos opostos.

Para Colacrai e Zubelzú, (2004, p. 305) analisando o caso argentino,

[...] para se entender, em parte, a emergência destes novos processos de integração e a atuação externa das unidades subnacionais, é preciso vinculá-los com as mudanças ocorridas no sistema internacional, em meio ao processo de globalização econômica. A tendência de formação de blocos regionais, a crescente transnacionalização e interdependência têm implicado vários canais de vinculação de atores diversos, ampliando os temas de tipo recíproco.

Em outras palavras, a interdependência que afeta o sistema internacional, que ganhou *status* de grande debate teórico a partir da década de 1970, particularmente com a publicação do livro de Keohane e Nye (2001) em 1997, acabou fortalecendo o papel de outros sujeitos do direito internacional público, além dos Estados nacionais. A interdependência é por isso uma referência teórica que surge reiteradamente no debate. Se isso é válido para os estados subnacionais, cabe lembrar que também vale para organizações internacionais, para estruturas supranacionais ou mesmo para entidades privadas. De fato, como é bem visível na União Européia, com a institucionalização do Comitê de Regiões, as unidades subnacionais de países integrantes de blocos econômicos e espaços regionais geograficamente próximos, ou mesmo distantes, têm tomado iniciativas próprias (JEFFERY, 1997).

Pensar novos marcos jurídico-institucionais para esses fenômenos é fundamental, particularmente na perspectiva política que considera relevante o papel do Estado nacional. No Brasil, aceita essa relevância – que não é questionada por nenhum grupo significativo – o debate sobre as contradições e as novas oportunidades que se abrem para os níveis subnacionais ainda não alcançou o nível apropriado.

A globalização e a integração regional não chegam a desencadear maiores debates sobre o papel político dos governos subnacionais no sistema internacional, mas são claras as preocupações de segmentos dos governos locais e de setores da sociedade a respeito da influência desses fenômenos na economia. Segundo Kugelmas e Branco (2004), duas forças convivem e combatem na relação entre o governo central e os poderes locais: uma, centrípeta, que procura reter o poder para o governo central, permitindo ações autônomas das unidades subnacionais desde que as regulando e as controlando; outra, centrífuga, que mostra as unidades subnacionais em busca de maior autonomia política e econômica para seus interesses específicos, tendência esta acentuada atualmente pelas crescentes assimetrias na distribuição de recursos internos e nas oportunidades de negócios abertas em decorrência da globalização. Para esses autores, a concentração de fatores produtivos, industriais, agrícolas, de serviços e tecnologia, numa região do país em detrimento de outras, e a concentração populacional, distorcendo o equilíbrio federativo, são ingredientes que no contexto atual poderiam fortalecer os elementos centrífugos, ainda que não tendo concretamente surgido no Brasil.

A busca de ação internacional dá-se em alguma medida em razão dos problemas que se apresentam objetivamente, mas, como sugerem as análises construtivistas, também influem a percepção de mundo e os valores de que estão imbuídos os atores políticos e os agentes econômicos. No estado de São Paulo, alguns governantes e políticos incentivam regiões administrativas a buscar na integração regional e na globalização saídas para o desemprego ou para a depressão econômica localizada: empresas e municípios são incentivados a relacionarem-se diretamente com o mundo

exterior. Estimulam-se empresários a investimentos necessários a uma melhor adequação da infra-estrutura do Estado, visando à economia global, à melhora de portos, aeroportos, conexões por vias navegáveis, estradas e ferrovias. No estado do Amapá, trajetórias de vida de alguns políticos revelam um movimento na direção do estreitamento de relações com o governo francês, em vista da extensa fronteira comum com a Guiana francesa. Isso tem conseqüências no tocante à política de preservação da floresta amazônica, à biodiversidade, a projetos comuns geridos por organizações não-governamentais. Geram-se, assim, *inputs* que estimulam a paradiplomacia.

Em análises extremamente radicalizadas, como a de Ohmae (1995), não confirmadas pela experiência brasileira, os governos subnacionais seriam os novos protagonistas da economia e da política internacional. Como discutido por Barreto (2001) para o caso brasileiro, o ambiente internacional acentuou – em alguns momentos, não em todos – o papel de estados e municípios como protagonistas da atividade econômica, uma vez que a lógica global busca mercados e fatores produtivos visando à economia-mundo e não mais concentrando interesse no entorno geográfico imediato. Para a autora, “assim, foi-se caracterizando a interface global-local: embora a competição ocorra nos mercados globais, as capacidades competitivas foram sendo construídas nos níveis locais.” (BARRETO, 2001, p. 78). Em outros termos, a sinergia entre o nacional e o sub-regional ganha relevância para fortalecer competitividade e melhorar as condições sociais e econômicas.

TRADIÇÃO CENTRALIZADORA E COOPERAÇÃO

O pensamento que parece dominante no Ministério das Relações Exteriores do Brasil é que a paradiplomacia deve servir para

[...] integrar as iniciativas e prioridades de Estados e municípios ao processo de identificação dos grandes interesses nacionais que exigem constante aprimoramento do diálogo entre o Ministério das Relações Exteriores, os diversos níveis da administração pública e a sociedade civil organizada. (MOURA DANIEL, 2002, p. 46).

O desafio no Brasil é conjugar o potencial interesse pelas relações externas dos governos estaduais e municipais com os interesses do Estado nacional, evitando situações dúbias que possam questionar a legalidade da ação externa desses governos. Isto é, como minimizar os conflitos e maximizar a complementaridade de interesses, por meio da legislação existente ou de projetos para sua reforma (BOGÉA FILHO, 2002). Nesse campo, podemos afirmar que existem contradições. O risco para o Estado nacional não se refere a movimentos externos que buscariam romper o tecido do Estado; isso aconteceu em algumas circunstâncias do passado, na crise político-militar de 1964, mas depois não se repetiu (RODRIGUES, 2004). Como discutido em Kincaid (1990), o problema reside na dificuldade de o Estado nacional repensar sua ação levando em conta que as formas de fazer política exterior têm que considerar novos agentes, que buscam espaço, sem debilitar a política central.

No caso brasileiro, há uma tradição federalista centralizadora, historicamente explicável, que remonta ao caráter unitário do período imperial, de 1822 a 1889. A ruptura do regime democrático em 1964 reforçou o centralismo. A redemocratização a partir de 1985 e a Constituinte de 1987 e 1988 viabilizaram mecanismos novos para uma maior efetividade descentralizadora e autônoma das unidades federadas, mantendo a ação internacional nas mãos do governo central. Prazeres (2004) lembra que todas as constituições brasileiras do período republicano atribuíram exclusivamente ao presidente da República o poder de celebração de compromissos internacionais. A primeira Constituição Republicana, de 1891, atribuía ao presidente poderes para manter as relações com os estados estrangeiros e entabular negociações internacionais, celebrar ajustes, convenções e tratados, sempre *ad referendum* do Congresso Nacional. A Constituição de 1988, ao estabelecer as competências da União, diz que cabe a ela “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais” (PRICE WATERHOUSE, 1989, p. 251). Numa utilização ao menos parcial do princípio da subsidiaridade, em outro parágrafo explicita-se que “são reservadas aos Estados as competências que não lhes

sejam vedadas por esta Constituição” (PRICE WATERHOUSE, 1989, p. 289). Dessa forma, temos os parâmetros exatos em que se exercem as atribuições dos governos subnacionais.

Pode-se apontar aqui uma evidente contradição em termos. Estando claramente definido o papel dos governos estaduais e municipais no ordenamento jurídico nacional, não existindo dúvidas quanto à sua impossibilidade de participação legal no campo das relações exteriores, de fato essas ações acontecem e, em alguns casos, têm importante significado. Ou seja, é necessária uma reflexão em profundidade sobre o papel de outros níveis de governo, além do nacional, no campo da política externa. Alguns estados brasileiros têm centros de comércio no exterior, como o escritório do estado de Pernambuco em Lisboa; outros recebem representações de unidades federativas ou regionais de outros países, como é o caso da representação da província Argentina de Entre Rios em Porto Alegre. Todos os governadores brasileiros e muitos prefeitos, assim como secretários de Estado, secretários municipais, dirigentes de empresas públicas estaduais e municipais têm realizado missões no exterior, na área do Mercosul e em países de todos os continentes. Um razoável número de governos estaduais, assim como prefeituras maiores e mesmo médias, criaram secretarias específicas para as relações internacionais, com uma preocupação em comum, evidenciada desde os anos de 1980, a saber, incentivar o comércio exterior, a busca de investimentos, o turismo. A primeira experiência significativa deu-se em 1987, durante o governo Pedro Simon, no Rio Grande do Sul. A constituição da Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (Seai) foi o marco, ainda que não tenha tido plena continuidade ao longo do tempo (Seitenfus, 1994; Silva Nunes, 2005). O vínculo relativamente forte entre o Codesul (Conselho para o Desenvolvimento Econômico do Sudoeste do Brasil, do qual participam os estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul) e o Crecenea-Litoral (Comissão Regional do Nordeste da Argentina para o Comércio Exterior, integrado pelas províncias de Chaco, Corrientes, Entre Rios, Formosa, Misiones e Santa Fé) é um exemplo de institucionalização das relações internacionais.

Nos anos de 1990 e no início da década atual, muitos convênios e protocolos de intenções foram assinados por governos subnacionais – paradoxalmente, não há uma cobertura legal, explícita e clara para eles. O município de São Paulo, além de relações com órgãos internacionais como o BID e o Bird, desenvolveu contatos continuados com cidades e regiões de diferentes partes do mundo, não apenas numa linha tradicional, como seria o estabelecimento de acordos de cidades-irmãs, com significado sobretudo cultural e simbólico, mas também visando a parcerias de maior densidade. A organização das Urbis, assim como o acordo com a UNCTAD para a realização, em junho de 2004, da XI Conferência da organização teriam o objetivo de projetar a cidade como pólo de referência mundial. A existência de fronteiras brasileiras com quase todos os países da América do Sul acabou por diversificar nos últimos anos o relacionamento até então existente: Mato Grosso, Acre e Rondônia buscam relações específicas com os departamentos bolivianos de Pando e Beni; por sua vez, Acre, Amazonas e Roraima desenvolvem privilegiados com as províncias correspondentes do Peru, da Colômbia e da Venezuela.; o Ceará tem políticas específicas e consolidadas de relacionamento comercial com o exterior.

Ainda nos anos de 1990, a paradiplomacia, mesmo num contexto de centralização da política exterior, foi responsável pela implementação de inúmeros acordos, difíceis de serem exaustivamente examinados por suas diferenças e relativa indefinição legal: Santa Catarina e Galícia, assinado em 1997; Rio Grande do Sul e Veneto, assinado em 2001; acordos entre o Rio Grande do Sul e a Província chinesa de Hubei e com a canadense de Quebec; acordo com o Paraguai etc. O Codesul e o Crecenea estabeleceram relações específicas com a Galícia, tendo o governo do Rio Grande do Sul, em 2001, assinado um acordo entre a Feira Verde da Galícia e a exposição gaúcha Expointer. Embora sejam apenas alguns exemplos, em todos esses casos prevaleceram formas de cooperação institucional no Brasil, tendo o governo federal, por meio da Assessoria de Relações Federativas e das embaixadas no exterior, prestado seu apoio informal às iniciativas

subnacionais. Em 2003, a Embaixada do Brasil em Buenos Aires criou uma área especialmente dedicada aos assuntos subnacionais e regionais. Desenvolve-se, assim, uma experiência aparentemente inovadora, que podemos interpretar como precursora, e cujas conseqüências deverão ser avaliadas em vista da possível ampliação deste novo campo de atividade no futuro.

DIPLOMACIA FEDERATIVA

Aceito o pressuposto de que a participação dos governos subnacionais nas relações externas dos países já é um fato, é preciso entender por que o debate sobre o tema é ainda relativamente escasso. Não se trata de trilhar o caminho mais fácil das mudanças constitucionais e legislativas, mas de estabelecer condições para alguma forma de descentralização decisória que seja aceitável no contexto federativo.

Junto com a globalização, os projetos de integração regional na América representam mais desafios para a Federação brasileira. Ao serem implementados numa época de antagonismos exacerbados e governo federal fraco, estes projetos podem incentivar esses antagonismos de uma forma que pode se assemelhar aos primeiros dias do Império e às primeiras décadas republicanas (REZENDE; AFONSO, 2004, p. 340).

Isto é, para fortalecer a inserção internacional, os processos de integração regional têm que ter como contrapartida uma maior capacidade na criação de incentivos que equilibrem as desigualdades existentes numa federação, ou entre regiões de um Estado unitário. Sabemos que a insuficiência ou a inexistência dos incentivos foram importantes para impor obstáculos à plena implementação dos acordos do Mercosul, levando à ampliação de listas de exceção, de restrições voluntárias e outras. "A probabilidade do estabelecimento de laços mais estreitos entre os estados do Sul e os países do Mercosul contribui para aumentar a preocupação nas regiões brasileiras menos desenvolvidas sobre as perspectivas de distribuição regional da produção e renda." (REZENDE; AFONSO, 2004, p. 340-341). A dificuldade dos países

pobres para criar mecanismos equilibradores das diferenças regionais acaba fortalecendo o surgimento de contrapesos à maior autonomia, pois se acredita que esta implicaria aumento de riscos para a Federação e para o Estado nacional.

De acordo com Prazeres (2004), dessa situação surgem duas possibilidades principais para a paradiplomacia e para a diplomacia federativa. A primeira seria uma reforma constitucional semelhante à da Argentina, de 1994, visando a permitir uma maior atuação internacional das unidades federadas. A segunda seria reconhecer e legitimar atuações informais dos governos subnacionais. É largo o espectro de alternativas apresentado pela autora: vão de uma possível reforma constitucional que rompa o monopólio do Estado federal em matéria de atuação externa a uma representação concreta dos interesses das unidades federadas mediante mecanismos de diplomacia federativa desenvolvidos pelo Ministério das Relações Exteriores ou ainda a ajustes complementares do próprio Ministério. Neste último caso, uma unidade federada brasileira poderia agir no exterior com mandato expressamente delegado pelo Estado nacional. Esse modelo foi utilizado em alguns casos pelo governo federal, particularmente para administrar questões fronteiriças.

QUESTÕES LEGAIS

Os dilemas para legalizar as ações e as políticas externas dos governos subnacionais são cada vez mais uma preocupação brasileira, tanto quanto em outros países. Os fenômenos da globalização e da integração regional, em nossa perspectiva, não parecem ter diminuído o papel do Estado nacional. Os países, e dentro deles as regiões, que conseguiram se adaptar melhor e obter benefícios muitas vezes o fizeram porque o Estado nacional teve a capacidade de otimizar as novas condições. No Brasil, a dificuldade conceitual que se apresenta aos círculos restritos que discutem o tema da participação dos governos subnacionais na política internacional refere-se a como mudar as regras jurídicas sem ferir os limites constitucionais, tendo em conta que os

constituintes de 1987 e 1988 inseriram o federalismo entre os princípios imutáveis, entre as cláusulas pétreas. Há algum debate sobre este tema entre funcionários, no meio acadêmico, e em alguns círculos da sociedade civil.

Num Estado federal a representação externa é atributo do governo nacional, portanto não é viável o caminho da alteração da Constituição para a descentralização da política internacional. Como dissemos, os trabalhos acadêmicos mais relevantes no plano internacional, o *mainstream*, não sugerem a segmentação do poder do Estado nacional. Lembrando Kincaid (1990), a *constituent diplomacy* seria uma forma de fortalecer a ação exterior e não de debilitá-la. Uma emenda constitucional com o objetivo de descentralizar prerrogativas do Estado nacional iria contra os princípios sobre os quais se apóia o Estado brasileiro e, assim, não teria viabilidade. O aumento, nas últimas décadas, da ação internacional dos governos subnacionais ocorreu *de facto*, não alterando os fundamentos jurídicos pré-existentes. Apenas um direito consuetudinário fortemente assentado poderia levar, a longo prazo, a mudanças na legislação.

A proibição de atuação das unidades federadas no âmbito externo parece atingir apenas os contatos formais, aqueles efetivamente diplomáticos, as ações perfeitas entre Estados soberanos. Há um terreno onde prevalecem ambigüidades, como as das relações nos campos cultural, científico, educativo, tecnológico, turístico, econômico, entre outros. É provável que no Brasil ainda não esteja adequadamente interiorizada a compreensão das mudanças na governabilidade global. Nesse sentido, Rosenau (1998) discute a realocação da autoridade. Na perspectiva que apresentamos aqui, o reconhecimento e o fortalecimento pelos governos nacionais de ações até recentemente não previstas podem indicar o caminho da reconstrução da governabilidade e da construção de Estados mais eficientes. O reconhecimento na literatura de que acordos dependem de uma personalidade jurídica no plano internacional, que as unidades subnacionais não possuem, não invalida essa possibilidade. A diplomacia brasileira parece orientar-se por uma política *ad hoc*,

examinando concretamente cada situação e buscando, quando possível, um papel de intermediação. O Ministério das Relações Exteriores vem agindo como intermediário em acordos que os governos estaduais e municipais queiram estipular, procurando formas de enquadramento por meio de ajustes complementares no *framework* de um acordo existente entre os Estados nacionais. Desse modo, preserva-se o princípio constitucional da competência do Estado, sendo a ação subnacional resultante de uma delegação de responsabilidade. Um exemplo antigo dessa forma de atuação é o da Fundação para o Desenvolvimento Administrativo (Fundap), do governo do Estado de São Paulo. Essa instituição desenvolve desde os anos de 1980 atividades de cooperação técnica com os governos de Nicarágua, Moçambique, Angola, Guiné Bissau, Cabo Verde e outros. Quem tem a responsabilidade formal por eles é a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério, delegando-se poderes à Fundap para sua execução.

CONCLUSÃO

O aumento da demanda dos entes federados na área externa poderá criar novas condições no cenário político brasileiro e suscitar a hipótese de uma emenda constitucional, tal como ocorreu na Argentina, na Suíça e no Canadá. Neste sentido, não pareceria impensável formular nova regulamentação dessas atividades no âmbito do pacto federativo, considerando-se que os limites constitucionais à atuação externa dos estados federados poderiam ser revistos através de um mecanismo que, mesmo resguardando a competência exclusiva da União – ou, melhor dizendo, da Federação – no âmbito externo, atribua aos entes federativos algumas prerrogativas na matéria (BOGÉA FILHO, 2002, p. 168).

A questão da ação internacional “objetiva” e factual das unidades subnacionais traz o debate, no caso do Brasil, ao mesmo patamar de outros temas federativos. A inconstância dessas políticas de participação externa é considerada pela literatura e manifesta-se concretamente. O tema do pacto federativo, que se relaciona

com os mecanismos de controle e balanço na vida política nacional, que vem limitando a capacidade de ação dos governos, nacional, regional e local, vincula-se também, na contemporaneidade, à capacidade de inserção internacional, seja na perspectiva do fortalecimento do Mercosul, seja na busca de uma inserção mais “forte”.

Uma análise detalhada da ação de cada estado brasileiro evidencia que todos eles têm formas de inserção internacional e interesses específicos. Amapá e Roraima têm interesses nas relações com vizinhos e com outros países; o mesmo pode ser dito em relação a todos os países amazônicos. A Amazônia busca no Peru e na Venezuela interlocutores especiais. O Pará tem desenvolvido intercâmbios com muitos países, inclusive da Ásia e do Oriente Médio. Os estados nordestinos – Ceará, Pernambuco e Bahia – têm fortalecido os intercâmbios, utilizando-se de relações não apenas econômicas, mas também políticas. Essa lista pode ser ampliada aos estados do Centro-oeste, do Sudeste e do Sul, como examinamos ao estudar detalhadamente os casos de São Paulo e Rio Grande do Sul. Todos têm intensa preocupação pelo comércio exterior e pelos investimentos externos, sendo essas questões assimiladas à vida pública.

Entre as propostas possíveis, utilizando a formulação de Bogéa Filho (2002), poderia se pensar em algumas ações: a) maior capacitação do Ministério das Relações Exteriores para o exercício da diplomacia federativa; b) incorporação da diplomacia federativa à ação externa do Estado nacional; c) articulação das autoridades estaduais, de regiões metropolitanas e de cidades relevantes para a ação internacional; d) examinar a conveniência de mudanças na legislação infraconstitucional; e) dar poderes mais efetivos ao fórum consultivo de autoridades regionais do Mercosul, aprovado na reunião do Conselho do Mercosul de dezembro de 2004; f) ação mais efetiva no sentido do estabelecimento de convênios da União com estados e municípios visando à delegação de poderes em ações internacionais e à adaptação mais dinâmica dos convênios externos dos estados e municípios no quadro dos acordos bilaterais do Estado nacional.

A análise proposta indica que, além de medidas administrativas, o maior problema reside na capacidade de compreender um mundo em mudança, em que o nível de relações internacionais passa pelo Estado nacional, mas vai além dele. O emaranhado dessas relações apresenta uma alta complexidade: trata-se de trazer para a política nacional a capacidade desenvolvida por outras instâncias, considerando que sua ação pode fortalecer a Nação. Duchacek (1990), embora admita existirem riscos para a política exterior nacional, afirma que a ação internacional subnacional é uma realidade, devendo ser portanto reconhecida como fato real. No caso brasileiro, aparentemente a possibilidade de risco não se apresenta em razão da própria história. As potencialidades da diversificação e, ao mesmo tempo, do fortalecimento da ação exterior – ou agir mais fortemente para a governabilidade num mundo transformado, nas palavras de Rosenau (1998) – não estão ainda plenamente absorvidas.

COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL E FINANCIAMENTO EXTERNO: APORTES TEÓRICOS

*Marcelo Fernandes de Oliveira*¹

INTRODUÇÃO

O objetivo desse artigo é realizar uma análise teórica dos fenômenos de cooperação técnica internacional e financiamento externo. Nessa perspectiva, teremos que discutir as características centrais dos quatro tipos de cooperação internacional e das duas modalidades de financiamento externo prevalentes no meio internacional.

No tocante a cooperação técnica internacional, os quatro tipos existentes na atualidade são: a) cooperação vertical, b) cooperação técnica *tout court*; c) cooperação horizontal; e d) cooperação descentralizada. A cooperação vertical possui um caráter assistencialista, consistindo-se na transferência vertical de conhecimentos e técnicas dos países avançados aos países menos desenvolvidos, os quais encontravam-se em uma situação subalterna. Além disso, os países desenvolvidos utilizavam esse mecanismo para promover interesses econômicos das empresas que, até então, se identificavam com eles. A cooperação técnica

¹ É doutor em Ciência Política pela USP e Professor de Relações Internacionais da Unesp – Campus de Marília.

tout court trata-se de um avanço em relação a anterior, pois de receptores passivos, os países menos desenvolvidos passaram a agentes ativos do processo cooperativo, sendo capazes de acumular experiência para a solução dos seus problemas locais. Mesmo assim, sugerimos que muitos dos processos cooperativos acabavam sendo inócuos na medida em que as soluções propostas partiam de premissas formuladas nos países desenvolvidos sem levar em consideração a realidade dos países receptores. Já a cooperação horizontal envolve ações entre países em via de desenvolvimento, deixando de ser exclusivamente um mecanismo de interação Norte-Sul, passando a existir também no sentido Sul-Sul. Além disso, nesse processo evolutivo, a cooperação também deixou de ser exclusivamente vertical, para incorporar características horizontais. Afirmamos também que nessa dinâmica as cidades brasileiras seriam agentes receptores, pólos atrativos de volumes expressivos de cooperação técnica internacional bem como estariam capacitadas a prestá-la para países menos desenvolvidos, da América Latina e da África. Por fim, a cooperação descentralizada é aquela que possui características gerais da cooperação horizontal sem necessariamente incorporar a figura do Estado-nação. Isso porque, como vimos, o Estado nacional dos países em desenvolvimento, graças as suas vulnerabilidades decorrentes dos fluxos de interdependência global, tornou-se incapaz de responder aos problemas do cotidiano das localidades. Como resposta, as cidades perceberam a associação como um instrumento eficaz para buscar soluções comuns aos seus problemas particulares. Gradualmente, a formação de parcerias e redes de trabalho vem se adensando, pois permitem a formação de solidariedades estratégicas, cooperação descentralizada e troca de informação entre as cidades, os municípios e as diversas organizações econômicas, políticas e sociais que dão vida à malha de sociabilidade local, criando e recriando os espaços locais e suas respectivas bases de sustentabilidade comunitária. Em suma, sob o signo de cooperação descentralizada reúne-se a ampla gama de relacionamentos entre diversos atores não pertencentes ao espectro do Estado nação.

Já os dois conceitos de financiamento externo a serem aqui analisados são: a) financiamento externo à fundo perdido e b) financiamento por meio de empréstimos com juros praticados no mercado internacional menos custosos do que os juros internos. No primeiro caso, estão os financiamentos doados por instituições intergovernamentais, tais como aquelas em torno da família ONU, bem como ONG's que visam atenuar a situação precária de vida de inúmeros seres humanos no planeta, tais como Médicos Sem Fronteiras, etc. No segundo caso, estão os financiamentos realizados por bancos de investimentos como, por exemplo, o BID e o Banco Mundial, os quais visam apoiar projetos inovadores em países em desenvolvimento com o objetivo de torna-los modelos a serem imitados por outras localidades. Financiamentos como esse exigem reciprocidade dos governos subnacionais e, muitas vezes, também são realizados com o fito de assegurar infra-estrutura básica para a geração de desenvolvimento econômico e social nas localidades. Nas páginas seguintes, iremos analisar pormenorizadamente cada um desses conceitos.

1 O CONCEITO DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A pesquisa que realizamos nos permite estabelecer quatro tipos de Cooperação Internacional, os quais podem ser classificados em uma escala evolutiva: a) cooperação internacional vertical, b) cooperação técnica internacional, c) cooperação internacional horizontal e d) cooperação internacional descentralizada.

O primeiro tipo de cooperação, herdeiro de uma visão pós-segunda guerra mundial, possui caráter assistencial e consiste na transferência vertical de conhecimentos e técnicas dos países avançados aos países menos desenvolvidos, o que pressupõe uma postura passiva por parte destes últimos e evidencia suas condições de subalternidade. Apesar da negação constante, é possível constatar que esse tipo de assistencialismo nunca foi desinteressado, uma vez que esteve sempre vinculado a objetivos nacionais específicos dos países desenvolvidos, principalmente

no período da Guerra Fria. A promoção desse tipo de cooperação se enquadra na lógica da inserção internacional passiva dos municípios.

A cooperação internacional vertical continua existindo, ainda que seja veementemente negada por parte dos agentes que as oferecem. Isso porque, na atualidade, seu viés assistencialista passou a ser condenado mundialmente, gerando um consenso pejorativo sobre seus resultados, sobretudo por não contribuir para a geração de condutas autônomas nos agentes receptores capacitando-os à, no futuro, solucionarem seus problemas cotidianos com maior independência. O maior exemplo disso ocorre com as grandes corporações transnacionais do setor de fármacos, as quais mantêm-se como agentes doadores de cooperação internacional vertical aos países mais pobres para evitar que seus governos invistam recursos na descoberta e fabricação de novos medicamentos para a cura de doenças que afligem suas populações. Na realidade, os agentes doadores repassam seus produtos aos países pobres em troca da manutenção do seu monopólio sobre agentes químicos de alto lucro na indústria farmacêutica. Evitando assim, a entrada de novos competidores no mercado, bem como a ação pública legítima contra seus monopólios condensados e protegidos pelos mecanismos internacionais de proteção de patentes, tais como o TRIPS na OMC.

Com o passar dos anos e mais ainda hoje, esse tipo de assistencialismo passou a constituir-se, ele mesmo, em situação incômoda. Logo, procurou-se substituir o caráter assistencialista pelo conceito de cooperação técnica *tout court*, que constitui o segundo tipo de cooperação aqui considerado. Isto tornou possível tratar os países em via de desenvolvimento como parceiros no processo de solução de seus problemas, ou seja, como agentes intervenientes no processo de cooperação internacional, possibilitando a redução do envolvimento constante de peritos estrangeiros, que foram substituídos por consultores de curto prazo, com a função de apoiar os esforços locais. A partir de então, os países em desenvolvimento mudaram de posição: de receptores, tornaram-se também agentes do processo cooperativo. Esse tipo de cooperação já parece ser uma evolução, representando um

meio termo entre as estratégias de internacionalização municipal ativa e passiva.

Um exemplo ilustrativo desse modelo é a cooperação técnica internacional de tecnologia avançada para a perfuração de poços de petróleo em águas profundas no alto mar oferecida pelo Brasil por meio da Petrobrás para vários países no mundo, tais como a Nigéria. Ou ainda, a tecnologia de exploração de gás e construção do Gasoduto Brasil-Bolívia por parte do Brasil para o escoamento dessa *commodity* para o mercado consumidor brasileiro, sem a qual a Bolívia não teria capacidade de fazê-lo. Nessa lógica também se insere a experiência da construção de Hidrelétrica Itaipu Binacional entre Brasil e Paraguai, a qual tem gerado benefícios para ambos países e que sem auxílio brasileiro o vizinho jamais poderia auferir os benefícios que possui atualmente.

O terceiro tipo de cooperação internacional surge como evolução da mudança conceitual explicitada acima, e passa a ocorrer a partir do surgimento de ações de cooperação entre países em via de desenvolvimento. Ou seja, a cooperação deixou de ser exclusivamente um mecanismo de interação Norte-Sul, passando a existir também no sentido Sul-Sul. Além disso, nesse processo evolutivo, a cooperação também deixou de ser exclusivamente vertical ou técnica para incorporar características horizontais. Esse tipo de cooperação proporciona para as cidades brasileiras uma internacionalização ativa.

A concretização desse perfil de internacionalização ativa das cidades brasileira pode vir a se efetivar devido ao fato do país ter alcançado um nível intermediário de desenvolvimento, que o capacita tanto a receber volumes expressivos de cooperação técnica internacional, como a prestá-la para países menos desenvolvidos, da América Latina e da África. Sob esta ótica, a Agência Brasileira de Cooperação - ABC, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores, afirma que:

[...] a cooperação técnica internacional passa a ser encarada sob suas duas vertentes principais: como instrumento de política externa e como auxiliar de promoção do desenvolvimento socioeconômico do país. Nesse sentido, a política brasileira de

cooperação técnica internacional se realiza pela combinação dos elementos básicos das duas vertentes, ou seja, da recebida e da prestada, e será eficiente na proporção que assegure o alcance dos principais objetivos de uma e de outra. (WARWAR, 2005).

Portanto, pode-se afirmar que a cooperação internacional benéfica se distingue por: (a) focalizar o desenvolvimento da infra-estrutura humana; (b) gerar fluxo de conhecimento tanto para a organização prestadora, como também - e principalmente - para a instituição local, de forma a garantir continuidade dos programas, mesmo após encerrada a fase da cooperação, evitando a dependência permanente e promovendo o desenvolvimento institucional das novas tecnologias absorvidas; e (c) ter custos quase nulos para quem está recebendo.

Enfim, a cooperação internacional horizontal parece ser a mais adequada do ponto de vista de geração de bem-estar para as populações do receptor, visto ser uma das modalidades básicas da cooperação para o desenvolvimento. Embora a cooperação internacional de primeiro e segundo tipo - assim como suas interfaces - também possam ser importantes e gerar efeito sinérgico e de complementação, resulta muito importante conjugá-las sempre no sentido de assegurar a prevalência da cooperação internacional horizontal.

Isto porque esta última objetiva a troca de conhecimentos mútuos entre parceiros para a solução de problemas comuns em diversas áreas, como, por exemplo, urbanização, meio ambiente, tratamento do lixo hospitalar, transporte, educação, saúde, etc. Nesse sentido, cidades brasileiras têm muitas características em comum com outras localidades no mundo e estão aptas a oferecer cooperação para suas congêneres, bem como a receber auxílio advindo de cooperação internacional horizontal, *tout court* e vertical.

É importante ressaltar que esse tipo de cooperação internacional horizontal não pode, de maneira alguma, ser confundido com a cooperação econômica e comercial, que em um primeiro momento propõe auxílios apenas para países em

vias de desenvolvimento, mas junto deles envia um pacote de produtos de empresas originárias dos seus países.

Diante disso, o grande desafio das cidades brasileiras consiste em atuar internacionalmente para transformar seu espaço urbano em *locus* privilegiado para o estabelecimento de cooperação internacional horizontal, tendo em vista a capacidade desses municípios gerarem políticas públicas úteis para outras localidades. Isto tem duas conseqüências práticas: a primeira consiste em estabelecer condições que permitam baratear serviços para o erário público. A segunda reside no fato de a cooperação atuar no sentido de, num primeiro momento, oferecer melhores condições de vida para os cidadãos, para em seguida permitir ao receptor utilizar a tecnologia recebida como conteúdo para intercâmbio com outros parceiros, em âmbito nacional e internacional, aumentando com isso a possibilidade de recebimento de outros auxílios de seu interesse. Para tanto seria necessário aproveitar mais adequadamente a massa crítica de ciência e tecnologia disponível nessas cidades, no âmbito das instituições existentes, como é o caso dos grupos de pesquisa, das universidades e dos hospitais universitários, dentre outros.

Vale ressaltar que, mesmo enfatizando o papel das cidades nesse terceiro modelo de cooperação internacional, a figura do Estado nacional é imprescindível. O que evidenciou a necessidade de mais pesquisa teórica para compreendermos casos específicos de cooperação internacional que envolviam a internacionalização de governos subnacionais sem a intermediação de estados nacionais.

Ao analisarmos a literatura sobre o assunto percebemos a possibilidade de incorporarmos no nível conceitual uma nova modalidade de cooperação internacional, aqui representando nosso quarto tipo: a cooperação internacional descentralizada. Ela possui características gerais da cooperação horizontal sem necessariamente incorporar a figura do Estado-nação². Isso porque,

² Vale lembrar que na modalidade horizontal, no caso do Brasil, ainda que haja ampla participação de outros entes federados e atores domésticos, o comando da operação é da ABC – Agência Brasileira de Cooperação – alocada junto ao Ministério das Relações Exteriores – MRE.

como vimos antes, o Estado nacional dos países em desenvolvimento, graças as suas vulnerabilidades decorrentes dos fluxos de interdependência global, tornou-se incapaz de responder aos problemas do cotidiano das localidades. Como resposta, as cidades perceberam a associação como um instrumento eficaz para buscar soluções comuns aos seus problemas particulares. Gradualmente, a formação de parcerias e redes de trabalho vem se adensando, pois permitem a formação de solidariedades estratégicas, cooperação descentralizada e troca de informação entre as cidades, os municípios e as diversas organizações econômicas, políticas e sociais que dão vida à malha de sociabilidade local, criando e recriando os espaços locais e suas respectivas bases de sustentabilidade comunitária.

Nesse sentido, fomos percebendo a existência de pelo menos três atributos definidores da cooperação descentralizada. O primeiro deles é ser ela qualquer iniciativa promovida por entes que não pertencem a administração central do Estado, tais como associações privadas, administrações municipais e provinciais, universidades, fundações, sindicatos, setor privado em geral e, assim sucessivamente. A Comissão Europeia compreende a cooperação descentralizada como qualquer iniciativa proposta indiferentemente por organizações não governamentais (ONG) ou por entes locais. Ou seja, o predominante nessas iniciativas é a reivindicação de autonomia, visibilidade própria e vontade de se diferenciar da administração central por meio de financiamento da cooperação descentralizada. Inclusive, muitas dessas experiências, não possuem legalidade jurídica nos territórios nacionais nos quais são desenvolvidas. Dowbor (2006) considerou que essas experiências são aquelas que estão para além do controle dos Estados nacionais porque seus agentes se internacionalizaram partindo de ação e vontade própria sem nenhuma intermediação do governo central. As ações desses agentes estariam criando espaços internacionalizados de relacionamentos não previstos nas relações internacionais clássicas mediadas pelo Estado nacional.

Como derivação do primeiro atributo, o segundo, tal como a cooperação horizontal, é o pressuposto de que todas as partes

envolvidas devem ter algo a contribuir na aliança estratégica, elevando a noção de trocas qualitativas pró-desenvolvimento como primordial em todo processo, o qual deve ter como fim último servir como mecanismo efetivo para o desenho e a prática de políticas públicas que solucionem os problemas dos cidadãos. Em outras palavras, os agentes condutores das experiências descentralizadas de cooperação internacional são capazes de gerar políticas públicas mais eficazes por desenvolverem suas atividades em parceria com os cidadãos atingidos por suas ações. Eles partem da noção de que é o cidadão, acostumado à dinâmica de sociabilidade da sua comunidade, que conhece os problemas da localidade em que vive e, portanto, deve participar como agente e receptor dos serviços e das políticas públicas geradas no bojo de uma cooperação internacional descentralizada. O que, como “efeito colateral positivo”, demanda níveis ampliados de participação política, logo processos de tomada de decisões mais democráticos. Isso requer que os sujeitos descentralizados da cooperação sintam-se atores do desenvolvimento local, parte integrante da comunidade local, aspirando a contribuir com o desenvolvimento humano no nível global. A incapacidade do governo central em prover os mesmos serviços oferecidos pelos agentes de cooperação descentralizada o conduz a incentivar essas experiências, inclusive, muitas vezes, por meio de doações financeiras. Em muitas ocasiões, emerge experiências inovadoras, inclusive no tocante a ampliação de experiências democráticas. Entretanto, em outras ocasiões, essa prática pode acabar em corrupção e deve ser bastante monitorada pela sociedade civil.

Por fim, o terceiro atributo definidor da cooperação descentralizada trata-se de boas motivações éticas dos agentes que se envolvem com ela. Na maioria das vezes, eles querem construir um mundo melhor e, para tanto, se propõem realizar projetos que visam contornar as condições sub-humanas de parcelas significativas da população mundial. Isso exige que cada um cumpra sua tarefa seja como pessoa seja como organização. Nos últimos anos, visando alcançar esse objetivo muito desses agentes passaram a exigir dos governos e das organizações

internacionais a construção de mecanismos e procedimentos adequados para dar-lhes o suporte necessário para o cumprimento de suas tarefas. Parece haver experiências bem sucedidas nessa perspectiva. Contudo, em muitas outras ocasiões, muitos governos se utilizam dessas boas motivações éticas para repassar para atores sociais tarefas suas, incorporando-os como *partners* ativos de execução de serviços públicos, mas não na formulação das políticas a serem adotadas para solucionar problemas sociais coletivos. Essa prática limita o aprendizado social desses atores que buscam cooperar com governos e organizações internacionais, cada qual com suas competências e capacidades, na identificação, formulação, negociação e execução de políticas públicas que incidam sobre a qualidade do desenvolvimento humano nas sociedades mais pobres do planeta. Dito de outro modo, as boas motivações éticas dos agentes de cooperação descentralizada não devem ser instrumentalizadas pelos governos para suprir suas responsabilidades. Pois, se desenvolverem nesse sentido tende a perder seu caráter político-social.

Diante do exposto, sob o conceito de cooperação descentralizada podemos incluir iniciativas diversas, as quais devem constituir

[...] un sistema organizado de partenariados territoriales de desarrollo y solidaridad entre comunidades locales del sur y del norte, con el objetivo de hacer trabajar juntos los propios actores, de manera coordinada, hacia los objetivos y con los métodos del desarrollo humano, tanto a nivel local como buscando enlaces a nivel nacional e internacional. (CARRINO, 2003, p. 4).

O que implica uma eleição estratégica de agentes descentralizados compartilhada e apoiada por estruturas nacionais e por organizações internacionais, as quais devem adotar uma visão do desenvolvimento global fundamentada no desenvolvimento local.

Em suma, a cooperação descentralização é um mecanismo para influenciar o desenvolvimento global através de conexões internacionais entre comunidades locais do sul e do norte do mundo,

em uma dialética construtiva com os governos centrais e com as organizações internacionais. Visa unir forças para um interesse comum: o desenvolvimento humano orientado para a redução da pobreza, do desemprego, da exclusão, da violência e de outros desequilíbrios que ameaçam o futuro. A sua vantagem principal é a descentralização de ações, reunindo diversos agentes, numa rede de gestão mais democrática, criativa, flexível e mais próxima dos problemas cotidianos das populações excluídas, sobretudo, dos países pobres. Os receptores dessa cooperação descentralizadas dão-lhe ampla legitimidade porque percebem o grau elevado da informação, do diálogo e da transparência na tomada e implementação de suas decisões. O que já não tem ocorrido nas gestões públicas de países em desenvolvimento, nas quais a prestação periódica de contas à população é quase inexistente.

Para finalizar, queremos apenas reforçar a idéia de que a cooperação internacional descentralizada preconiza um modelo de cooperação mais participativo em que se reconhecem atores não-governamentais como parceiros importantes das tradicionais relações Estado-Estado. Ela visa reforçar a participação da população nas ações de desenvolvimento (ALVES, 1996, p. 128) orientadas para a exploração de complementaridades e reforço de redes globais na perspectiva do desenvolvimento local (AFONSO, 1998). Porém, como vimos, é essencial uma cooperação de parceria entre operadores variados como organismos públicos (municípios), ONG, associações e agrupamentos locais, agentes empresariais, universidades, etc.

Isso posto, nossa tarefa à seguir é verificar na prática a efetividade dessa discussão teórica, especificamente no tocante as experiências de cooperação internacional horizontal e descentralizada, as quais mais nos interessam pelo fato de abranger governos subnacionais.

2 O CONCEITO DE FINANCIAMENTO EXTERNO

Uma parte dos esforços a serem despendidos para a viabilização da internacionalização das cidades está justamente na

captação dos financiamentos internacionais. Há duas modalidades centrais: os quais, especificamente nas modalidades a fundo perdido, têm sido escassos, em grandes quantidades, desde o início dos anos 90, para países de renda nacional média como o Brasil.

Porém, ainda existem instituições internacionais que oferecem financiamento tanto a fundo perdido como sob forma de empréstimos.

No tocante aos financiamentos a fundo perdido, estas instituições tendem a privilegiar organizações não-governamentais como instituições receptoras, em detrimento do Poder Público. Neste caso, uma solução criativa seria a de os municípios brasileiros vir a assumir um novo papel, qual seja o de estabelecer parcerias com organizações não governamentais da sociedade civil, de forma a gerar um espaço público onde elas possam compartilhar projetos com o governo municipal. Esse tipo de iniciativa possibilitaria maior interação entre o governo municipal e a sociedade civil, não somente na discussão sobre elaboração e aperfeiçoamento de projetos, como também na identificação de alternativas para captação do maior volume possível de recursos para projetos conjuntos na lógica da cooperação técnica internacional horizontal. Além disso, abriria canais institucionais para a consolidação de experiências no sentido da proposta de maior democratização da administração pública municipal. No caso da cidade de Marília já existe experiência nessa direção.

Já no caso de empréstimos, a tendência atual das instituições financiadoras internacionais - como o Banco Mundial e o BID -, é a de exigir co-parceria, ou seja, o financiamento dos projetos só ocorre na medida em que haja contrapartida financeira de, pelo menos, 50% por parte do Poder Público local para a execução dos projetos. No caso de muitos municípios brasileiros, esta co-parceria só é possível se a cidade estiver livre de restrição ao endividamento externo graças a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Além dessas determinações, existe ainda a necessidade de aprovação de empréstimos pelo Senado. O município de Marília vem cumprindo com a LRF e ficaria a mercê apenas da segunda

condição, o que demandaria maiores articulações no nível político nacional, paralelamente a ação internacional do município.

Outra saída para a co-parceria e, portanto, para a captação de recursos externos, pode estar nos empréstimos internos à fundo perdido presentes no país via Ministério do Planejamento, BNDES, Caixa Econômica Federal e também no Ministério das Cidades, entre outros. Os municípios brasileiros poderiam adotar a estratégia de adquirir recursos nessas agências governamentais para arcar com sua contrapartida financeira em grandes projetos de co-parceria com instituições internacionais.

Em face do exposto, buscaremos demonstrar com esse projeto que a novidade que se apresenta à gestão municipal mariliense reside na possibilidade de instituição de atividade não burocrática – seja no âmbito de sua estrutura institucional ou, ainda, na forma de estrutura paralela ou terceirizada -, para realizar a função de intermediação entre agentes financeiros internacionais que disponibilizam recursos a fundo perdido e organizações não governamentais internas, com o objetivo de desenvolver parcerias e constituir banco de projetos direcionados à captação de recursos externos.

Considerando que a maioria das organizações não governamentais não dispõe de pessoal qualificado para identificar possibilidades, elaborar e negociar projetos para captação de recursos nas agências do próprio governo brasileiro e de outros países, assim como para atuar junto às agências financeiras internacionais, caberá à constituição de uma Secretaria Municipal de Relações Internacionais – SMRI – no município, ou ainda outros tipos institucionais congêneres, para o desempenho desse papel central, que consiste justamente em assegurar o suporte técnico necessário ao desenvolvimento dessas atividades, cabendo à organização receptora a função de execução.

Tudo isso em consonância com as diretrizes das agências internacionais de fomento. Possibilitando ainda, o *enforcement* da lógica da democracia cosmopolita entre a realidade brasileira e a internacional.

ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DOS ATORES SUBNACIONAIS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Jefferson Aparecido Dias¹

Antes de tratarmos da posição dos atores subnacionais nas relações internacionais, são importantes algumas considerações iniciais quanto ao foco que se pretende dar a esta apresentação e, também, sobre quais são as premissas das quais partiremos para chegar às conclusões que ao final serão apresentadas.

Primeiramente, gostaríamos de esclarecer que nossa manifestação se restringirá a uma análise jurídica das possibilidades que, em tese, existem para avaliar a validade dos acordos internacionais firmados por atores subnacionais. Não realizaremos qualquer análise econômica ou política, como também não pretendemos avaliar a conveniência e a oportunidade da celebração de tais acordos por Estados e Municípios, ou seja, se eles são bons ou não; limitar-nos-emos a demonstrar em quais casos esses acordos podem ser considerados válidos do ponto de vista jurídico.

Feita essa primeira observação, precisamos estabelecer algumas premissas a partir das quais será realizada a mencionada análise jurídica² e a primeira delas diz respeito ao papel que os princípios devem ocupar em nossa ordem jurídica.

¹ Procurador da República em Marília, Mestre em Teoria do Direito e do Estado pela Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha e Doutorando em Direitos Humanos e Desenvolvimento pela Universidade Pablo de Olavide, em Sevilha (Espanha).

² Estas premissas estão fundadas em trabalho de pesquisa anteriormente realizado e publicado em: DIAS, J. A. *Princípio da eficiência & moralidade administrativa*. 2. ed. Curitiba : Juruá, 2008.

De forma popular, o termo princípio é concebido como o início ou origem de algo; também pode ser o ponto de partida para uma jornada ou o alicerce de uma obra.³

Do ponto de vista jurídico, os princípios podem ser concebidos como a base sobre a qual se desenvolve o direito ou uma de suas vertentes ou, numa posição moderna, como uma das espécies de normas, ao lado das regras.

Pela primeira posição, os princípios não teriam força normativa e, portanto, somente trariam preceitos programáticos à espera de serem aplicados, sem qualquer obrigatoriedade. Já pela segunda posição, ou seja, pela qual os princípios são espécies de normas, eles têm força normativa e devem ser observados, da mesma forma que as regras, existindo apenas uma diferença entre ambos quanto à forma de sua aplicação.

Robert Alexy (1993, p. 86) defende que os princípios *“son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes [...] son mandatos de optimización [...]”* que podem ser cumpridos em diferentes graus, de acordo com o caso concreto, enquanto as regras *“son normas sólo pueden ser cumplidas o no.”*

A partir dos conceitos apresentados por Robert Alexy, vemos que as regras devem ser cumpridas numa relação de tudo ou nada, ou seja, ou uma regra é aplicável a um caso concreto ou não. Já com os princípios ocorre algo diferente, uma vez que eles podem ser aplicados em diferentes graus, mas na maior medida possível, de acordo com o caso concreto.

Essa distinção quanto ao grau de aplicação conduz a outra diferença entre princípios e regras que é a forma pela qual devem ser solucionados os casos em que ocorrer um conflito de regras ou uma colisão de princípios.

³ Derivado do latim *“principium”* (origem, começo), em sentido vulgar quer exprimir o começo da vida ou o primeiro instante em que as pessoas ou as coisas começam a existir. É, amplamente, indicativo do começo ou da origem de qualquer coisa (SILVA, De P. *Vocabulário jurídico*, v. 3, p. 36).

Na primeira situação, quando tivermos um conflito de regras, ou seja, quando duas regras puderem ser aplicadas a um caso concreto, deveremos solucioná-lo a partir de uma relação de tudo ou nada procedendo (DIAS, 2008, p. 24):

- 1) pela inclusão de uma cláusula de exceção em uma das regras;
- 2) pelo reconhecimento de invalidade de uma das regras, eliminando-a do ordenamento jurídico; ou
- 3) pela conclusão de inaplicabilidade de uma das regras ao caso.

Assim, a regra será aplicada ou não, não existindo a possibilidade de sua aplicação parcial.

Na segunda situação, quando dois ou mais princípios puderem ser aplicados ao mesmo caso concreto, é preciso lembrar que eles, como mandatos de otimização, admitem um cumprimento gradual, de diferentes formas, de acordo com o caso concreto. Na verdade, os princípios são razões que se inclinam numa ou noutra direção, sugerindo uma ou outra solução (DWORKIN, 2002, p. 42).

Aqui são necessárias duas considerações: a primeira delas é que entendemos, como vários autores, que não existem princípios absolutos, razão pela qual defendo que não é possível que um princípio prevaleça sempre em relação a todos os outros, sendo sempre necessário analisar o caso em concreto; e, em segundo lugar, julgamos que não é possível fazer uma hierarquização rígida de princípios, como se eles estivessem em uma tabela organizada a partir do que tem maior valor até aquele de menor valor, apesar de reconhecer a possibilidade de organização de uma relação de procedência flexível dos princípios, com a indicação daqueles que, *prima facie*, devem prevalecer em relação aos outros, admitindo, contudo, que essa relação seja alterada de acordo com os casos concretos.

Portanto, quando ocorrer a colisão de dois ou mais princípios, será necessário verificar qual deles deverá prevalecer no caso concreto, por meio de uma ponderação, utilizando uma relação de precedência condicionada (ALEXY, 1993, p. 92), na qual deverá

ser avaliado qual o peso que cada princípio possui no caso específico.

Tomemos um princípio P1 e outro princípio P2, ambos aplicáveis a um caso concreto, mas que levariam a resultados diferentes. Nesse caso, precisaremos verificar qual princípio deve ser prestigiado em relação ao outro, diante das condições do caso concreto.

As soluções possíveis para essa colisão de princípios podem ser representadas pelas fórmulas abaixo, nas quais "p" significa a prevalência de um princípio em face do outro, e "C", as condições nas quais isso ocorrerá:

- 1) P1 p P2
- 2) P2 p P1
- 3) P1 p P2 C 1
- 4) P2 p P1 C 2

Nas duas primeiras fórmulas, a solução indicada deve ser a adotada quando aplicamos relações de precedência previamente estabelecidas, ou se admitíssemos a existência de um princípio absoluto, uma vez que são incondicionadas, ou seja, independem das condições do caso concreto.

Já as duas últimas representam uma relação de precedência condicionada, pela qual devemos analisar as condições do caso concreto e verificar qual dos princípios (P1 ou P2), nessas circunstâncias, tem um peso maior em relação ao outro, como se utilizássemos a balança de Themis⁴ e, dependendo do lado para o qual pender a balança, um dos princípios deverá prevalecer sobre o outro no caso apresentado, sem que isso resulte na sua invalidação ou na inaplicabilidade do princípio preterido.

Ambos os princípios colidentes deverão ser respeitados, porém em graus diferentes, pois, ao prestigiarmos um princípio em relação ao outro, não podemos eliminar ou mesmo não aplicar

⁴ Na mitologia grega, Themis é a deusa da justiça e traz em uma de suas mãos uma balança e na outra uma espada.

de forma completa o princípio preterido, uma vez que todos os princípios válidos possuem um núcleo intangível que sempre coexistirá com os outros princípios aplicados ao caso concreto.

Uma metáfora que pode ser usada para facilitar a visualização dessa ponderação no caso de colisão de princípios é um encontro das águas de dois rios com colorações diferentes. Imaginemos o encontro dos rios Negro e Solimões em Manaus no Amazonas. São dois rios com águas de cores diferentes, enquanto o rio Negro possui esse nome por ter águas escuras, decorrentes da decomposição da madeira, as águas do rio Solimões têm um tom marrom claro, em razão de possuir uma grande carga de sedimentos argilosos. Quando chove mais na cabeceira de um dos rios, digamos que na do rio mais escuro, o Negro, suas águas vão avançar sobre as águas barrentas do rio Solimões. Numa outra circunstância, se as chuvas forem maiores do lado do rio Solimões, teremos um afluxo da água barrenta avançando sobre as águas negras.

Assim são os princípios: em algumas circunstâncias, um princípio, por estar com mais força, avança sobre o outro; em outras, o princípio que anteriormente foi preterido pode prevalecer. Isso é o que um juiz faz todos os dias ao sentenciar, o que um Procurador da República faz quando decide entrar com uma ação civil pública.

Importante destacar, ainda, que em todos os casos a constrição de um dos princípios deverá corresponder à maior aplicação do outro, ou seja, ao limitarmos a aplicação de um princípio, restringindo o seu conteúdo, deveremos, pelo menos na mesma proporção, ampliar o conteúdo do princípio que concluímos preponderante naquele caso.

Nesse sentido, Alexy propõe a adoção de uma *“ley de la ponderación”*, pela qual *“cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro.”* (ALEXY, 1993, p. 161) .

Por essa lei, ao adotarmos uma solução para a colisão de princípios, ela deverá prestigiar um deles na mesma proporção (ou mais) que afronta o princípio preterido.

Para a realização dessa ponderação na solução das colisões, é muito importante a análise dos valores que cada um dos princípios visa preservar no caso concreto, ou qual o peso que eles possuem numa determinada situação.

Após tais ponderações, poderemos concluir qual princípio deverá prevalecer sobre o outro diante de certas circunstâncias e, dessa forma, a partir desta solução, adotar uma regra para a solução dos casos futuros de colisão de princípios, que poderá ser aplicada quando se repetirem as mesmas condições.

Assim agem os Tribunais que, a partir de suas jurisprudências, elaboram regras para a solução de colisões de princípios que serão aplicadas nos casos futuros todas as vezes que se reproduzirem as mesmas circunstâncias.

No caso brasileiro, o desenvolvimento de uma cultura de ponderação na aplicação da Constituição é imprescindível, pois o constituinte optou por organizar todo o sistema jurídico partindo de princípios expressos no texto constitucional, inovando a ponto de estabelecer expressamente quais princípios devem nortear a atuação da Administração Pública.

Feitas essas considerações sobre os princípios e a sua aplicação, inclusive no que diz respeito à solução das colisões, devemos analisar se existe alguma colisão de princípios nos casos de acordos internacionais celebrados por agentes subnacionais.

O primeiro princípio que nos interessa é o federativo que pode ser conceituado como a divisão de competências entre União, Estados e Municípios, de acordo com o previsto na Constituição Federal.

Na Constituição, tal princípio pode ser observado explícita e implicitamente nos artigos 1.º, 21, 49 e 84 , que prevêm:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal,

constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político

[...]

Art. 21. Compete à União:

I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

[...]

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

[...]

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; (BRASIL, 1988).

No caso brasileiro, contudo, essa divisão de competências tem beneficiado a União em detrimento dos Estados e Municípios, como uma forma de aumentar a arrecadação federal e diminuir a parcela de recursos destinada aos orçamentos estaduais e municipais.

Celso Ribeiro Bastos critica tal divisão e defende que ela deveria prestigiar os Municípios (BASTOS, 1994, p. 145-146):

A federação é a forma de Estado pela qual se objetiva distribuir o poder, preservando a autonomia dos entes políticos que a compõem. No entanto, nem sempre alcança-se uma racional distribuição do poder; nestes casos dá-se ou um engrandecimento da União ou um excesso de poder regionalmente concentrado, o que pode ser prejudicial se este poder estiver nas mãos das oligarquias locais. O acerto da Constituição, quando dispõe sobre a Federação, estará diretamente vinculado a uma racional divisão de competência entre, no caso brasileiro, União, Estados e Municípios; tal divisão para alcançar logro poderia ter como regra principal a seguinte: nada será exercido por um poder mais amplo quando puder ser exercido pelo poder local, a final os cidadãos moram nos Municípios e não na União.

Portanto, deve o princípio federativo informar o legislador infraconstitucional que está obrigado a acatar tal princípio na elaboração das leis ordinárias, bem como os intérpretes da Constituição, a começar pelos membros do Poder Judiciário.

De acordo com esse princípio e as regras dele decorrentes, não seriam válidos os acordos internacionais celebrados por agentes subnacionais, uma vez que tais atos seriam privativos da União.

É importante, no entanto, verificarmos se, nos casos concretos, a celebração de acordos internacionais por agentes subnacionais, apesar de, em tese, violar o princípio federativo, não estaria amparada em outros princípios.

Imaginemos um determinado acordo, celebrado por um agente subnacional, com o fim de prestigiar o princípio da dignidade da pessoa humana que, usando as palavras de Joaquín Herrera Flores, pode ser conceituado: “não (como) o simples acesso aos bens, mas sim que dito acesso seja igualitário e não esteja hierarquizado a priori por processos de divisão do fazer que colocam a uns em âmbitos privilegiados na hora de aceder aos bens e a outros em situações de opressão e subordinação.”(HERRERA FLORES, 2008, p.26).

A pergunta que devemos fazer é se esse acordo deve ser considerado nulo pelo fato de violar o princípio federativo ou, ao contrário, seria válido já que estaria justificado pelo princípio da dignidade humana.

Primeiro, é preciso decidir se vamos considerar o princípio federativo como sendo absoluto ou hierarquicamente superior aos demais princípios, caso em que o acordo acima mencionado seria nulo, em razão de não observá-lo. Tal decisão estaria amparada, em tese, pelos preceitos constitucionais acima mencionados.

Apesar dos mencionados preceitos constitucionais, entendemos que o princípio federativo não pode ser considerado como absoluto ou mesmo superior aos demais, uma vez que ele também deve ser aplicado dentro das possibilidades fáticas e jurídicas como todos os outros princípios.

Além disso, apesar de ele decorrer do princípio da soberania, que está acima do princípio da dignidade humana no já mencionado art. 1.º da Constituição, não podemos admitir que seja superior *prima facie* aos outros princípios, muito menos ao da dignidade humana, pois tal fato permitiria que o Estado, em nome da soberania ou do princípio federativo que dela decorre, praticasse agressões à vida das pessoas, torturas, perseguições políticas, tudo em nome do chamado “bem da nação”.

Assim, defendemos que o princípio federativo deva ser submetido a uma ponderação junto com os outros princípios com que colidir e, em algumas situações, deve ceder aos outros princípios que, mediante certas condições, devem ser prestigiados.

Também merece destaque o inciso VIII do art. 84, da Constituição, principalmente com as mudanças promovidas no texto constitucional pela Emenda n.º 45. Isso porque segundo uma interpretação do texto original da Constituição, todo tratado ou convenção internacional de que o Brasil fosse signatário deveria ingressar no ordenamento jurídico como se fosse um preceito constitucional.

Entretanto, a partir da inclusão do § 3.º ao art. 5.º da Constituição, pela Emenda Constitucional n.º 45, o tratado ou convenção celebrado poderá ou não ingressar no ordenamento jurídico nacional como emendas constitucionais se “forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros.” (BRASIL, 1988)

Então vejamos: se a própria Constituição, na sua nova redação, reconhece que nem todos os tratados e convenções internacionais devem entrar no ordenamento pátrio como se fossem preceitos constitucionais e reconhece que eles podem ingressar como outro *status*, defendemos que alguns desses acordos internacionais podem ingressar no ordenamento jurídico como se fossem convênios, instrumentos jurídicos admitidos em nossa legislação e passíveis de terem como origem um acordo internacional, segundo nossa interpretação do texto constitucional.

Dessa forma, concluímos que, sob determinadas condições, os atos celebrados entre Estados ou Municípios com estados estrangeiros serão válidos se os princípios nos quais eles se baseiam estiverem em condição de prevalência sobre o princípio federativo, a partir da relação de precedência condicionada que já apresentamos, casos em que ingressarão no ordenamento jurídico brasileiro como se fossem um convênio.

Os servidores públicos federais, contudo, não poderão concordar com tal conclusão e, quando consultados, se manifestarão pela impossibilidade da celebração de acordos internacionais por agentes subnacionais.

Isso ocorrerá em razão do princípio da legalidade, pelo qual toda a atuação da Administração precisa ser precedida de uma atribuição normativa, cabendo à Administração atuar como executora de normas antecedentes, pois a “[...] ação administrativa apresenta-se-nos assim como exercício de um poder atribuído previamente pela lei e por ela delimitado e construído. Sem uma atribuição legal prévia de potestades, a Administração, simplesmente, não pode atuar.” (ENTERRIA; FERNÁNDEZ, 1999, p. 376-377).

Hely Lopes Meirelles (1994, p. 83) resume a vinculação da Administração Pública: “Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador significa “deve fazer assim”.

Também bastante clara a lição de Carlos Ari Sundfeld (2003, p. 29) sobre o tema:

Inexiste poder para a Administração Pública que não seja concedido pela lei: o que ela não concede expressamente, nega-lhe implicitamente. Por isso, seus agentes não dispõem de liberdade – existente somente para os indivíduos considerados como tais – mas de competências, hauridas e limitadas na lei.

A lei agiria assim como uma “*jaula de hierro*” (MENDIETA, 2000, p. 29) a limitar a atuação da Administração Pública, admitindo apenas os movimentos que já estiverem nela previstos.

Daí a explicação porque, ao serem consultados sobre a possibilidade de os Estados e Municípios celebrarem acordos internacionais, os servidores públicos federais respondem que isso não é possível, e na qualidade de membros da Administração Pública não poderiam responder de forma diversa, uma vez que a sua atuação está vinculada ao previsto na lei, em razão do princípio da legalidade.

Aqui também teremos uma nítida colisão de princípios que deverá ser solucionada de acordo com a fórmula acima apresentada, e nos parece evidente que o princípio da dignidade humana deverá ser prestigiado, tanto em detrimento do princípio federativo quanto do princípio da legalidade. O mesmo poderá ocorrer quando a colisão se der, por exemplo, entre o princípio de preservação do meio ambiente e os princípios federativo ou da legalidade.

Assim, parece-nos equivocada a decisão de que todos os atos celebrados por atores subnacionais em relação a entes internacionais são ilegais, devendo ser analisadas, em cada caso concreto, as condições em que o ato foi celebrado e os princípios que se encontram em colisão com o princípio federativo.

Se esse princípio possuir um valor superior ao do princípio federativo, entendemos que o ato celebrado pelo autor subnacional será válido, amparado por uma relação de precedência condicionada.

Por essa mesma fórmula, se o princípio prestigiado possuir um valor inferior ao do princípio federativo, o ato celebrado não será considerado válido, já que, nesse caso, deve prevalecer o princípio federativo.

A partir daí, parece-nos que podemos abandonar um formalismo excessivo que tem levado à conclusão equivocada de que todos os atos celebrados por atores subnacionais com entes internacionais são inválidos e buscar uma plena efetividade de nossa Constituição e do ordenamento jurídico em defesa da dignidade da pessoa humana.

PARTE IV
OFICINAS

APRESENTAÇÃO

Rosângela de Lima Vieira¹

A V Semana de Relações Internacionais, organizada na FFC – Unesp de Marília –, ofereceu a seus participantes 4 oficinas, ou mini-cursos como consideraram outros, cujo principal objetivo foi oportunizar ao aluno participante um contato mais prolongado com o conferencista convidado e conseqüentemente maior possibilidade de participação; ao professor foi possível desenvolver seu tema com mais profundidade e para um público menor. Assim houve uma maior possibilidade de diálogo e de troca entre os especialistas e os alunos.

Para a montagem das oficinas ouviram-se de alunos e professores sugestões sobre os temas a serem desenvolvidos. E por isso mesmo a temática foi bastante ampla: cinema; meio ambiente; corrupção e crimes transnacionais; e política comercial entre EUA e a América Latina. Tal pluralidade decorre do universo vasto e complexo das próprias Relações Internacionais frente aos novos atores, temas e problemas do mundo contemporâneo.

¹ Rosângela de Lima Vieira é professora assistente doutora da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.

A oficina de cinema levou à reflexão apresentada pela professora Célia Tolentino sob o título “A propósito de atores: um possível papel do cinema para as RI”, no qual ela busca responder à seguinte pergunta: “Pode o cinema ser um instrumento de conhecimento útil para os estudiosos das Relações Internacionais?” Ao longo de sua exposição a autora demonstrou a importância de se utilizar o cinema para compreender aspectos culturais de povos e países, tomando-os a partir da sua particularidade, isto se dá tanto pelos conteúdos explícitos como pela sua própria forma. Ela também apresentou outra qualidade especial da linguagem cinematográfica a de problematizar as questões num nível que a linguagem científica não pode fazer, ou seja, caminhar para além da argumentação lógico formal. Mais que isso só mesmo lendo o texto.

A oficina sobre meio ambiente, cujo texto intitulado “Globalização neoliberal, injustiça ambiental e agricultura” da professora Mirian Claudia Lourenção Simonetti e seus estagiários do CPEAA. Discutiu-se o mundo contemporâneo sob a ótica das questões da sociedade industrial, suas desigualdades e injustiças: sociais e ambientais. Tais elementos são indispensáveis para a compreensão de um mundo cada vez mais interdependente. Também se deve destacar a urgência dessa discussão frente às mudanças climáticas, sobretudo por haver uma tendência que analisa o problema somente pela racionalidade do mercado. Muito interessante e atualíssimo esse estudo vale a pena conferir.

A corrupção e os crimes transnacionais foi o tema de outra oficina, oferecido pela professora Rita de Cássia BIASON, e registrado no texto “A corrupção como uma nova ameaça à segurança regional”. Ao longo de sua exposição ela analisa a corrupção como uma prática que não reconhece fronteiras, pois terrorismo, crime organizado, lavagem de dinheiro e corrupção estão intrinsecamente associados e são necessariamente transnacionais. Portanto o combate a estes crimes passa por medidas anti-corrupção e por isso mesmo somente poderão ser contidos por meio do fortalecimento das redes de cooperação entre os

países e de programas de ação conjunta. A complexidade do tema exige a leitura do excelente artigo.

A política comercial norte-americana para a América Latina foi o tema do mini-curso ministrado por Thiago Lima e do qual decorreu o texto “A agenda de política externa dos EUA para a América Latina: um exame a partir da política comercial”. Ao longo de seu estudo o autor observa que embora o ocidente não tenha sido priorizado pela política externa norte-americana na administração Bush, este atentou-se sim para a política comercial, sobretudo no que diz respeito aos acordos de livre-comércio. Segundo o articulista isso decorre de aquele governo fazer convergir nessa perspectiva seus interesses econômicos, políticos e de segurança. Tema intrincado que somente a leitura do artigo desse jovem pesquisador poderá esclarecer sua complexidade.

Eis aqui o segmento desta coletânea referente às oficinas oferecidas na V Semana de Relações Internacionais cujas avaliações de alunos e professores foram bastante positivas. A qualidade dos textos, que se seguem, comprovam a importância desse tipo de atividade acadêmica.

A PROPÓSITO DE ATORES: UM POSSÍVEL PAPEL DO CINEMA PARA AS RI

*Célia Tolentino*¹

Estamos nos dirigindo para formas de conflitos muito diversas daquelas que nos tinha legado a modernidade. A natureza do conflito no mundo globalizado é ao mesmo tempo pós nacional e transcultural: excede aos confins da nação Estado e perpassa as identidades culturais e lingüísticas. (Giacomo Marramao).

No início dos anos 90, o cineasta Win Wenders colocava em cena através do seu filme *Até o fim do mundo* a questão do fim das fronteiras políticas e culturais entre os países do globo. Seus personagens transitavam da Europa ao Japão, dos Estados Unidos à Rússia num jogo de vigilância e espionagem de todos sobre todos através de uma miríade de aparatos eletrônicos ao alcance de qualquer pessoa. No enredo, estávamos na virada do século XX para o XXI e a desterritorialização dos signos da modernização tecnológica, os aparatos de controle que se confundiam com *video-games*, a indistinção sobre o modelo de comportamento social e anti-social, a estandardização do mundo e do discurso cultural hegemônico davam a tônica deste filme que foi concebido como ficção científica futurista. O próprio cineasta, que levava uma década e meia para colocar nas telas o seu roteiro, declarava na época que ao reler o que tinha sido

¹ Departamento de Sociologia e Antropologia da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Campus de Marília - SP.

escrito em 1977 percebia que as questões futuristas de ontem estavam em plena ordem do dia. As cidades indefiníveis, a tecnologia, a inflação imagética de signos ocidentais espalhados por todos os cantos do planeta se encontravam com as problemáticas reais da mundialização em debate. Mas, como esta mesma ficção já mostrava, atrás da aparente homogeneidade se escondiam as diferenças e as permanências – ou resistências culturais – em detrimento da expansão do capital. Emblematicamente, o filme sugeria que na idéia de hegemonia haveria alguma coisa de virtual pois, ainda que tecnologicamente ubíqua, não seria culturalmente homogênea como sonhavam alguns teóricos ocidentais no início dos anos 60. A aldeia global de McLuhan seria frágil, diz o filme, pois, na ficção, uma fictícia explosão de um satélite indiano teria levado à ruptura de toda comunicação em nível global. Desprovido da comunicação virtual que aciona telefones, computadores, uma infinidade de máquinas que fazem parte das nossas vidas, esta narrativa “parava” o mundo para um “balanço” e examinava a experiência dos seus personagens, sujeitos cosmopolitas, junto a uma comunidade de aborígenes australianos. O saldo do filme de Wenders é que a inflação imagética nos impede de ver e distinguir entre o real e o virtual. No entanto, não é o caso de pensar que nossa experiência ocidental elimine e desautorize as culturas telúricas, com sua forma de conhecimento e cosmogonia, pois apesar da disseminação avassaladora do capital e da técnica, muitas outras formas de conhecimento vivem concomitantemente e, com desconfiança, nos espreitam.

O interessante desta narrativa para a nossa discussão é que a experiência do cinema parece “antecipar” aquilo que os debates acadêmicos e políticos colocam hoje como pauta corrente.

Nossa discussão não lança a hipótese de que haja uma perspectiva visionária no cinema – ou qualquer em outra arte – mas não se furta em sugerir que as obras de cultura, ao tratarem as questões no nível da vida concreta dos indivíduos, sem necessidade de dar respostas unívocas, nem mesmo de resolver os paradoxos ou contradições que criam em suas abordagens, têm a qualidade especial de problematizá-las num nível que a lógica científica não pode fazer, justamente, porque está carregada de preocupação

com a universalidade dos conceitos, com respostas válidas ou tendências possíveis dos processos sociais e políticos que examina.

Também é importante dizer que a análise social e política do cinema não exclui a pesquisa histórica. Toda obra cinematográfica, inclusive o documentário, precisa ser pensada como ficção, uma vez que recorta o real sempre a partir de um ponto de vista e sob o crivo de um discurso específico. É, sim, documento de sua época, mas diante dela não podemos abrir mão de nos perguntar como tal discurso se organiza e porque assim o faz; e é este modo de fazer que diferencia uma obra poética de outra política ou ainda de entretenimento. O cinema não deixa de ser *medium* e, como tal, portador de linguagem específica, cânones específicos que não podemos perder de vista. Assim, mais do que ilustrar, exemplificar a cultura que o produz, pode tornar-se campo de pesquisa, lugar de investigação, instrumento heurístico. Se em *Através das Oliveiras*, de Abbas Kiarostami, filme iraniano lançado em 1994, temos condição de espreitar aspectos do Irã recôndito, de sua gente e de sua geografia, não podemos esquecer que estamos diante de atores que atuam como se não o fossem. A linguagem que se reveste de um aparente realismo quase documentarístico é fruto de um projeto e de um estilo cinematográfico. Sem dúvida, ao pensarmos como esta narrativa se desenrola, como as pessoas são “lidas” pela câmera paciente, como as imagens do campo são apresentadas através do tempo longuíssimo das tomadas com poucos cortes que fazem a ira do espectador ocidental habituado ao tempo cinematográfico *hollywoodiano*, percebemos que temos um outro modo de contar, outra lógica temporal, outra perspectiva do homem e de sua relação com o tempo e com a natureza. Diante dos nossos olhos, indivíduos pobres e tímidos, horizontes modestos, delimitados pela religião, pela cultura, pela forma como se estrutura a sociedade iraniana. Atrás das câmeras, porém, o cineasta membro de um movimento que vem ganhando as platéias do mundo, os atores que dão vida ao projeto poético e sofisticado deste cinema, trazendo para as telas não as epopéias heróicas que o cinema ocidental está acostumado a ver, mas as vidas comuns, com seus problemas simples

mas aparentemente insolúveis dadas as condições em que se desenrolam. Aliás, grande parte dos filmes iranianos a que tivemos acesso nos últimos anos nos leva a problematizar – ainda que as obras variem temáticas e cenários – a sensação de impotência e limitação forçada dos sujeitos envolvidos em resolverem problemas simples do dia a dia. E estes são dados relevantes, pois haveríamos de nos perguntar sobre uma espécie de impasse no Irã atual: a relação com o tempo lento da cultura milenar, religiosa e fechada e sua relação com os desafios do presente. Um aspecto que marca conteúdo e forma das obras e que encontra um dos seus pontos altos num filme como *A maçã*, de Samira Makhmalbaf (1998). Questões desta ordem devemos lançar diante do cinema prolífico de Ouagadougou, na minúscula Burkina Faso, ou do grandioso cinema chinês, ou ainda indiano. Em relação a este último, vale lembrar que a maioria dos filmes da chamada *Bollywood* são considerados muito longos pelo espectador ocidental pois têm em média 3 horas de duração.² Também a forma do cinema indiano, com suas tramas perpassadas por canções de sucesso, resulta estranha aos nossos olhos e fundamentais para pensarmos aspectos da cultura daquele imenso país. Em suma, não é só o que um filme conta, mas como o faz e porque o faz que nos serve de material para reflexão sobre povos e culturas.

Mas é, sem dúvida, examinando o próprio cinema ocidental que nos deparamos com questões que hoje fazem parte da pauta obrigatória das Relações Internacionais e que já ocuparam as nossas telas há algum tempo. Falo do melhor cinema político mas, também de um filme como *Blade Runner, o caçador de Andróides* (USA, 1982), de Ridley Scott que no início dos anos 80, ainda em meio às ameaças atômicas da Guerra Fria, colocava em cena o futuro

² Uma recente reportagem da agência Reuters, publicada pelo Jornal A Folha de São Paulo, dava notícias sobre os sinais de transformação na indústria cinematográfica indiana, particularmente sobre a presença de longos musicais no corpo dos filmes e na duração dos mesmos. O articulista, Kritivas Mukherjee, observava que as crescentes “classes médias” urbanas da Índia já reclamam de filmes de mais de uma hora e meia de duração sob a alegação de que já não se tem mais tempo para um filme de 3 horas. Mesmo os cineastas, interessados no mercado ocidental, já começam a reduzir o tempo dos seus filmes pois sabem que este tempo seria excessivo para estas platéias. Para uma leitura sobre a questão: <http://cinema.uol.com.br/ultnot/2006/03/27/ult26u21214.jhtm>

pessimista de uma sociedade em tempos de pós trabalho, numa Los Angeles escura, marcada pela inflação de velhos e novos signos publicitários, poluída visual e fisicamente, abarrotada de parafernália tecnológica e, como se diz hoje, biotecnológica. Nas ruas, imigrantes de todas as partes do mundo formam uma nova Babel sob a preeminência do capital/mercado, principalmente de trabalho,³ tal como observa Marramao no seu texto *Il mondo e l'Occidente* (2003). A terra, em *Blade Runner*, teria se tornado uma imensa periferia, ou quem sabe, uma incomensurável sociedade civil diaspórica. É certo que as questões levantadas por esse filme, assim como o seu pessimismo, vêm de diferentes motivações, muito mais associadas ao clima político da época, além do mundo do próprio cinema que já nos havia legado *Metrópolis* (Alemanha, 1926), filme de Fritz Lang, também pessimista e questionador da civilização tecnocêntrica que a era moderno-industrial já desenhava naquelas primeiras décadas do século. Ou seja, mesmo na arte mais voltada para o consumo de grandes platéias podemos encontrar elementos que tematizem o incômodo, as perplexidades e dilemas do tempo presente, ainda que em forma de projeções para o futuro.

Por fim, vale lembrar que o cinema é também veiculador de ideologias e na sua versão *hollywoodiana* muito se pode observar do modo como nós ocidentais pensamos sobre nós e sobre o mundo. O cinema espetáculo, feito para defender a presença de heróis solitários, frutos da era do mais alto individualismo e da concorrência, contrasta com os objetivos destes sujeitos que, à primeira vista, defendem a família ou a comunidade (os muitos filmes de policiais contra bandidos, assassinos ou sujeitos anti-sociais), ou a pátria (filmes de guerra onde a outra parte é sempre formada por seres ignóbeis), ou ainda, o próprio planeta (as infindáveis películas sobre as invasões interplanetárias, intergalácticas, que assaltariam a terra). Filmes cujo desenho ideológico afirma e reafirma a

³ No caso de *Blade Runner*, braços excluídos do trabalho sofisticado, transferido com uma elite econômica e social para uma colônia intergaláctica. Nesta *science fiction*, os habitantes da do planeta seriam todos aqueles rejeitados das colônias, viveriam do sub-trabalho, inclusive das falsificações de produtos tecnológicos e biotecnológicos. Em cena vemos índios, asiáticos, hispânicos e os poucos cidadãos americanos restantes seriam “inadequados” para esta seleta “nova civilização” interplanetária.

preeminência do ocidente (os mais banais exaltam explicitamente os Estados Unidos e sua hegemonia bélica, econômica e política, sem meios termos) sobre todos os outros povos do mundo. É já repetitivo lembrar que a cena da destruição das torres gêmeas em 11 de setembro de 2001 em muito se assemelhava às tantas ficções da indústria cinematográfica norte americana, com as suas ameaças vindas do espaço e sempre contrastadas com rigor pelo heroísmo de cientistas e “soldados” em defesa do planeta e da vida na terra. Lido como metáfora, fica a tese de que todo *Mal* vem de fora e deve ser extirpado em nome do *Bem*, reforçando em nível popular, a idéia de que a haveria *a priori*, por bravura, heroísmo e genialidade uma vocação do povo norte americano para a hegemonia. E esta seria exercida para o bem da humanidade. E o que ameaça a humanidade muda de figura conforme os interesses políticos em questão, mas isso não interessa muito aos espectadores do mundo que consomem a ideologia na forma de filmes de aventura, de guerra, espionagem, ficção científica, faroestes e outros gêneros consagrados pela mega indústria cultural do cinema. Não se pode deixar de perceber nesta fórmula repetida à exaustão, a construção, o reforço, de uma obsessão identitária mas também uma *Weltanschauung* perpassada por explícito etnocentrismo.

Finalizando esta pequena contribuição para o debate sobre um possível papel do cinema nas Relações Internacionais, lembramos que não só o cinema, também a literatura, os contos populares as narrativas mitológicas, são dados importantes para a percepção das *Weltanschauungen* dos diferentes povos, particularmente aqueles cuja forma de comunicação não é tanto argumentativa como narrativa. Ou seja, o mundo nos resta mais incógnito se não nos damos ao trabalho de conhecer as obras de cultura, para além do discurso racional e político, dos diferentes povos. O que não nos exime de examinarmos a nós mesmos com maior profundidade através do discurso da arte (ou obra de cultura) que nós mesmos produzimos. Podemos sempre nos surpreender com aquilo que parece apenas uma mera ficção.

GLOBALIZAÇÃO NEOLIBERAL, INJUSTIÇA AMBIENTAL E AGRICULTURA

Mirian Claudia Lourenção Simonetti¹
André Scantimburgo²
Fernando Fiamenguí³

“O que existe no mundo basta para satisfazer as necessidades de todos, porém não a cobiça de alguns.”
Mahatma Gandhi

Neste fórum de debates das relações internacionais, trazemos para reflexão questões relativas à globalização neoliberal, meio ambiente e agricultura. A elas se vinculam temas cujas questões ocupam o centro das controvérsias atuais, tais como mudanças climáticas, *agribusiness* (*agronegócio*), agro-combustíveis, fome, segurança alimentar, injustiça ambiental, segurança planetária que remetem aos enormes desafios sócio-ambientais contemporâneos.

¹ FFC Unesp Campus de Marília. Coordenadora do Centro de Pesquisas e Estudos Agrários e Ambientais – CPEAA.

² Estagiário do CPEAA.

³ Estagiário do CPEAA.

Nossa investigação resgata as discussões sobre o mundo contemporâneo, sobretudo aquelas relativas ao processo de globalização neoliberal, cuja ênfase recai sobre um mundo cada vez mais interdependente, mas cujos países são extremamente desiguais no âmbito dessa nova ordem ambiental mundial. Essa questão ganha relevância no debate sobre os problemas ambientais, sobretudo com relação às mudanças climáticas, que envolve, sem distinção, a todos os países. Destacamos as atuais discussões realizadas sob a esfera da Organização das Nações Unidas, para possíveis entendimentos objetivando minimizar o impacto dos danos ambientais, com ênfase nos acordos em construção na Convenção Quadro das Mudanças Climáticas, visto que exemplificam como esse debate foi capturado pela racionalidade do mercado, ampliando a já existente injustiça ambiental entre os países.

GLOBALIZAÇÃO NEOLIBERAL E INJUSTIÇA AMBIENTAL

A modernidade desencadeou uma dinâmica que se tornou, de modo geral, uma ameaça para a vida terrena, suscitando nas escalas local e global catástrofes sociais da natureza e, com tanto maior ímpeto quanto mais a sociedade moderna se desenvolve, convertendo-se num sistema planetário total.

As conseqüências destrutivas desse modo de produção capitalista sobre o planeta, foram preparadas em dois séculos de industrialização, acelerado a partir do desenvolvimento do mercado mundial depois de 1945 e acirrado na globalização neoliberal das três últimas décadas. Repetindo-se a intervalos cada vez mais curtos e alastrando-se por um número cada vez maior de regiões do globo. O efeito estufa e as mudanças climáticas, que ganham visibilidade através das enchentes e das secas, anunciam os limites ecológicos absolutos desse modo de produção. O dilúvio e a seca, bem como os tufões e furacões, resultam dessa lógica destrutiva do mercado mundial e da economia industrial. Em escala continental e transcontinental, as chuvas e os temporais extremos e anormais, bem como a escassez extrema e anormal das águas,

são provocados por mudanças climáticas, que por sua vez resultam da emissão industrial desenfreada dos chamados gases-estufa, resultante de uma matriz energética baseada no uso dos combustíveis fósseis.⁴ Esses gases, que esquentam artificialmente a temperatura da terra, são liberados na produção e na operação de quase todas as mercadorias industriais.

Esse processo se intensificou nas três últimas décadas juntamente com a transnacionalização das relações econômicas, sociais, políticas e culturais. Algumas características definem esse novo momento vivido pela globalização capitalista, compreendido como modo de produção e sistema civilizatório, dentre elas a globalização dos sistemas de produção e das transferências financeiras; a disseminação em escala mundial, da tecnologia de informação e dos meios de comunicação; as movimentações em massa de pessoas, quer como turistas, quer como trabalhadores migrantes ou refugiados. A extraordinária amplitude e profundidade deste processo abriu espaços para reflexões as mais variadas, destacamos aqui algumas delas, cuja ênfase recai sobre os aspectos desiguais e contraditórios, assim seria um fenômeno novo designado por “globalização” (GIDDENS, 1990), “sociedade global” (IANNI, 1995), “Globalitarismo”; “período técnico científico informacional” (SANTOS, 1996), Globalização neoliberal (CORONIL, 2005), “sistema mundo moderno-colonial” (PORTO-GONÇALVES, 2006).

Giddens (1990, p.64) define a globalização como “a intensificação de relações sociais mundiais que unem localidades distantes de tal modo que os acontecimentos locais são

⁴ O capitalismo deve muito do seu desenvolvimento aos combustíveis fósseis (carvão e petróleo) não sendo exagero dizer que se trata de uma sociedade fossilista. O que vem sendo feito desde que a sociedade capitalista se conformou, ainda que de forma geograficamente desigual de 200 anos para cá, é se aproveitar da energia solar fotossintetizada há milhões de anos atrás sob a forma de florestas e animais que, tendo sido sepultados durante um longo período geológico, sofreram transformações que os mineralizaram nos dando o carvão e o petróleo atuais. Ora, essas florestas e animais sepultados continham carbono que, à época, foram retirados da atmosfera e que, agora, com as máquinas a vapor, são devolvidos à atmosfera sob a forma de monóxido e dióxido de carbono aumentando o efeito estufa. Os países industrializados são os maiores responsáveis pelo atual aquecimento global, muito embora as queimadas, sobretudo de florestas tropicais tenham importância e, nesse caso, o Brasil é o país que mais vem se destacando negativamente no mundo. (PORTO-GONÇALVES, 2006).

condicionados por eventos que acontecem a muitas milhas de distância e vice versa” e acusa os sociólogos de uma acomodação indevida à ideia de “sociedade” enquanto um sistema fechado. No mesmo sentido, Ianni (1995, p.189), desafia as ciências Sociais a “pensar o mundo como uma sociedade Global. [...] O pensamento científico, com suas produções mais notáveis, elaborado primordialmente com base na reflexão sobre a sociedade nacional, não é suficiente para apreender a constituição e os movimentos da sociedade global.”

Para Ianni (1995), vivencia-se de um novo “ciclo” da história, no qual ao lado de conceitos tais como “mercantilismo”, “colonialismo” e “imperialismo”, além de “nacionalismo” e “tribalismo”, o mundo moderno assiste à emergência do “globalismo”, como nova e abrangente categoria histórica e lógica. O globalismo compreende relações, processos e estruturas de dominação e apropriação desenvolvendo-se em escala mundial. São relações, processos e estruturas polarizadas em termos de integração e acomodação, assim como de fragmentação e contradição, envolvendo sempre as condições e as possibilidades de soberania e hegemonia. Todas as realidades sociais, desde o indivíduo à coletividade, ou povo, tribo, nação e nacionalidade, assim como corporação transnacional, organização multilateral, partido político, sindicato, movimento social, corrente de opinião, organização religiosa, atividade intelectual e outras, passam a ser influenciadas pelos movimentos e pelas configurações do globalismo, e a influenciá-lo. São articulações, integrações, tensões e contradições, envolvendo uns e outros, organizações e instituições, ou as mais diversas realidades sociais, de tal forma que o globalismo pode aparecer mais ou menos decisivamente no modo pelo qual se movem indivíduos e coletividades no novo mapa do mundo.

A globalização, para Santos (1996) é um processo onde se diminuem os constrangimentos geográficos (e seus vetores de tempo e de espaço) sobre os processos sociais, econômicos, políticos e culturais, redução esta sobre a qual os indivíduos cada vez são mais conscientes. A compreensão deste processo estende-

se, primordialmente, em torno de duas classes principais de fenômenos, que se tornaram crescentemente significativos, em especial, na segunda metade do século 20. São, de um lado, a emergência de uma economia crescentemente globalizada, fundada em novos sistemas de produção, finanças e consumo e, de outro lado, a idéia, de uma cultura global.

Ao analisar as desigualdades referentes a esse processo Santos (1996, p. 271), destaca que:

[...] não existe um espaço global, mas, apenas, espaços da globalização. [...] O Mundo, porém, é apenas um conjunto de *possibilidades*, cuja efetivação depende das *oportunidades* oferecidas pelos lugares. [...] Mas o território termina por ser a grande mediação entre o Mundo e a sociedade nacional e local, já que, em sua funcionalização, o 'Mundo' necessita da mediação dos lugares, segundo as virtualidades destes para usos específicos. Num dado momento, o 'Mundo' escolhe alguns lugares e rejeita outros e, nesse movimento, modifica o conjunto dos lugares, o espaço como um todo. É o lugar que oferece ao movimento do mundo a possibilidade de sua realização mais eficaz. Para se tornar *espaço*, o Mundo depende das virtualidades do Lugar.

Santos (2000), afirma que:

Entre os fatores constitutivos da globalização, em seu caráter perverso atual, encontram-se a forma como a informação é oferecida à humanidade e a emergência do dinheiro em estado puro como motor da vida econômica e social. São duas violências centrais, alicerces do sistema ideológico que justifica as ações hegemônicas e leva ao império das fabulações, a percepções fragmentadas e ao discurso único do mundo, base dos novos totalitarismos - isto é - dos *globalitarismos* a que estamos assistindo.

Para Coronil (2005):

[...] os discursos da globalização são múltiplos e estão muito longe de serem homogêneos. Os relatos mais matizados desautorizam a imagem estereotipada da emergência de uma aldeia global, popularizada pelas corporações, pelos Estados metropolitanos e pelos meios de comunicação. Essas versões alternativas sugerem que a globalização não é um fenômeno novo, mas sim a manifestação de um antigo processo de intensificação do comércio transcontinental, da expansão

capitalista, colonização, migrações mundiais e intercâmbios transculturais. Do mesmo modo, sugerem que sua atual modalidade neoliberal polariza, exclui e diferencia, mesmo quando gera algumas configurações de interação translocal e de homogeneização cultural. Para seus críticos, **a globalização neoliberal** é implosiva ao invés de expansiva, conecta centros poderosos a periferias subordinadas. Seu modo de integração é fragmentário ao invés de total. Constrói semelhanças sobre uma base de assimetrias. Em suma, unifica dividindo. Em vez da reconfortante imagem da aldeia global, oferece, de diferentes perspectivas e com diferentes ênfases, uma visão inquietante de um mundo fraturado e dividido por novas formas de dominação. (Grifo nosso).

Os traços principais desta nova economia mundial são os seguintes: economia dominada pelo sistema financeiro e pelo investimento à escala global; processos de produção flexíveis e multilocais; flexibilização do trabalho; revolução nas tecnologias de informação e de comunicação; desregulação das economias nacionais; primazia das agências financeiras multilaterais.

Estas transformações atravessam todo o sistema mundial, ainda que com intensidade desigual consoante a posição dos países no sistema mundial. Segundo Santos (2001, p. 51):

As implicações destas transformações para as políticas econômicas nacionais podem ser resumidas nas seguintes orientações ou exigências: as economias nacionais devem abrir-se ao mercado mundial e os preços domésticos devem tendencialmente adequar-se aos preços internacionais; deve ser dada prioridade à economia de exportação; as políticas monetárias e fiscais devem ser orientadas para a redução da inflação e da dívida pública e para a vigilância sobre a balança de pagamentos; os direitos de propriedade privada devem ser claros e invioláveis; o setor empresarial do Estado deve ser privatizado; a tomada de decisão privada, apoiada por preços estáveis, deve ditar os padrões nacionais de especialização; a mobilidade dos recursos, dos investimentos e dos lucros; a regulação estatal da economia deve ser mínima; deve reduzir-se o peso das políticas sociais no orçamento do Estado, reduzindo o montante das transferências sociais, eliminando a sua universalidade, e transformando-as em meras medidas compensatórias em relação aos estratos sociais inequivocamente vulnerabilizados pela atuação do mercado.

As empresas multinacionais passam a ser a principal forma institucional desta elite capitalista transnacional e a magnitude das transformações que elas suscitaram na economia mundial está patente no fato de que mais de um terço do produto industrial mundial é produzido por estas empresas e de que uma percentagem muito mais elevada é transaccionado entre elas. Embora a novidade organizacional das empresas multinacionais possa ser questionada, parece inegável que a sua prevalência na economia mundial e o grau e eficácia da direcção centralizada que elas adquirem as distingue das formas precedentes de empresas internacionais.

Em suma, a globalização económica é sustentada pelo ideário do consenso económico neoliberal⁵ cujas três principais inovações institucionais são: restrições drásticas à regulação estatal da economia; novos direitos de propriedade internacional para investidores estrangeiros, inventores e criadores de inovações susceptíveis de serem objeto de propriedade intelectual; subordinação dos Estados nacionais às agências multilaterais tais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio.

⁵ O ideário do neoliberalismo propõe um sistema de princípios que são novos, porém baseados nas idéias liberais clássicas de Adam Smith. Seus princípios são desenhados a partir da Europa e América do Norte no período posterior à II Guerra Mundial. Baseia-se nas idéias de Friedrich Hayek e, nos anos 70 é defendido por Milton Friedman nos EUA. Constitui-se através de uma intervenção teórica e política contra o estado intervencionista e de bem-estar defendido por Keynes, na década de 1930, para fazer face à depressão vivida na Europa e Estados Unidos. Este sistema doutrinário é também conhecido como “Consenso de Washington”, cujo nome refere-se à expressão cunhada pelo economista John Williamson do Institute for International Economics. É um conjunto de princípios de reordenamento dos mercados, desenhado pelo governo americano e pelas instituições financeiras multilaterais, as quais controla, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. O Consenso de Washington pode ser resumido em três objetivos principais: a) estabilização da economia (corte no déficit público, combate à inflação), em geral, tendo por elemento central um processo, explícito ou não, de dolarização da economia e sobrevalorização das moedas nacionais; b) reformas estruturais com redução do Estado, através de um programa de privatizações, desregulação dos mercados e liberalização financeira e comercial; c) abertura da economia para atrair investimentos internacionais e a retomada do crescimento econômico.

Como veremos, são os países mais pobres desse *sistema-mundo moderno-colonial*⁶ os que mais estão sujeitos às imposições do receituário neoliberal, uma vez que este é transformado pelas agências financeiras multilaterais em condições para a renegociação da dívida externa através dos programas de ajustamento estrutural. Mas, dado o crescente predomínio da lógica financeira sobre a economia real, mesmo os Estados mais ricos, cuja dívida pública vem aumentando, estão sujeitos às decisões das agências financeiras de "rating", ou seja, as empresas internacionalmente certificadas para avaliar a situação financeira dos Estados e os consequentes riscos e oportunidades que eles oferecem aos investidores internacionais.

Uma das transformações mais dramáticas produzidas pela globalização económica neoliberal reside na enorme concentração de poder económico por parte das empresas multinacionais: das 100 maiores economias do mundo, 47 são empresas multinacionais; 70% do comércio mundial é controlado por 500 empresas multinacionais; 1% das empresas multinacionais detém 50% do investimento direto estrangeiro (CLARKE, 1996 apud SANTOS, B.S. 2001, p.53)

De acordo com Chesnais (1996), a globalização se configura como uma mundialização financeira, com o surgimento de um fenómeno novo na história onde a circulação do dinheiro desligada da circulação de mercadorias torna-se absolutamente

⁶ Porto-Gonçalves (2001) destaca que é preciso considerar os dois lados dessa geografia que constitui o 'sistema-mundo moderno-colonial'. Para o autor, há que se abandonar a idéia de uma Modernidade que se constituiu isoladamente na Europa sem que se considere o papel que a América, enquanto colônia, teve na constituição do que se viria ser chamado e, paradoxalmente idolatrado, Modernidade. A Modernidade se constitui no mesmo movimento que constitui a colonialidade. Assim, é preciso romper com o evolucionismo eurocêntrico que vê cada lugar do mundo como se fora um determinado estágio da evolução europeia, o que só é possível a partir de uma perspectiva teórica que toma o tempo como algo linear (o europeu) e ignora o espaço, enfim, uma perspectiva teórica que pensa a sucessão de eventos numa linha temporal unidirecional e ignora a simultaneidade constitutiva da história (espaço-tempo). Pensar a partir do espaço implica admitir múltiplas temporalidades convivendo simultaneamente. Sem considerar o espaço geográfico e a natureza, a clivagem constitutiva do 'sistema-mundo moderno-colonial' desaparece e o mundo europeu emerge como se fora por auto-geração e fruto de uma presumida superioridade, cuja legitimação sempre corre o risco de cair no racismo.

desproporcional. A globalização se configura, portanto, como uma internacionalização econômica submetida ao poderio financeiro dominante dos Estados Unidos e de outros 6 países desenvolvidos que formam o G7 (Grupo dos 7 países mais ricos do mundo), suprimindo a realidade de um mundo que continua sendo desigual. Nesse sentido as multinacionais se amparam no poder destes Estados, que por sua vez controlam as instituições financeiras multilaterais como o FMI, Banco Mundial e OMC.

Chossudovsky (1999) ressalta que o Banco Mundial, junto com o FMI, e a Organização Mundial do Comércio são estruturas administrativas, órgãos reguladores operando dentro do sistema capitalista e respondendo a interesses econômicos e financeiros dominantes, no caso, os grandes grupos empresariais transnacionais. O que está em jogo é a capacidade dessa burocracia internacional para supervisionar as economias nacionais por meio da manipulação das forças de mercado.

Esse processo mostra que a globalização neoliberal gerou formas novas de acumulação e poder. A acumulação capitalista se dá em escala global, a uma velocidade crescente, controlada por corporações e investidores transnacionais. Enquanto o capital se torna cada vez mais global, as políticas de redistribuição permanecem responsabilidade de governos nacionais, que estão impossibilitados e, ou pouco dispostos, a agir contra os interesses do capital transnacional.

Essa assimetria provocou uma acelerada redistribuição de poder em nível global, fortalecendo o “poder das corporações”. Neste sistema político peculiar, o capital global determina o programa de trabalho econômico e social à escala do mundo inteiro. Estes grupos corporativos de pressão dão as suas instruções aos governos na forma de recomendações, e os governos as seguem para não correrem o risco de verem as suas moedas correntes sob o ataque dos especuladores e suas economias fragilizadas pela fuga dos investidores. A influência desses grupos foi fortalecida pelos acordos regionais e multilaterais. Através desses acordos estão sendo impostas políticas neoliberais no mundo inteiro.

As políticas neoliberais criam tensões sociais em nível global semelhantes às aquelas verificadas a nível nacional durante as primeiras fases da industrialização: enquanto se define uma elite, o número de bilionários cresce cada vez mais, as populações ao redor do mundo acham-se em um sistema que não lhes oferece nenhum lugar na produção e nenhum acesso para consumo. O resultado é um “descenso em espiral” nas condições sociais e ambientais e o desmantelando de políticas de seguridade (taxação progressiva, sistemas de seguro social, redução do tempo de trabalho etc). Um círculo perverso é criado, em que a riqueza se concentra crescentemente nas mãos de uma elite transnacional, enquanto cada vez mais pessoas não podem satisfazer as suas necessidades básicas. (SANTOS, 2001)

Um dos resultados desse processo pode ser verificado no agravamento da desigualdade vista através da distribuição da riqueza mundial, nas duas últimas décadas: 54 dos 84 países menos desenvolvidos viram o seu Produto Nacional Bruto per capita decrescer nos anos 80 e 90; em 14 deles a diminuição rondou os 35%; segundo o Relatório do Programa para o Desenvolvimento das Nações Unidas de 2005 (PNUD, 2004-2005), mais de 1,2 bilhões de pessoas (pouco menos que 1/4 da população mundial) vivem na pobreza absoluta, ou seja, com um rendimento inferior a um dólar por dia e outros 2,8 bilhões vivem apenas com o dobro desse rendimento. Nos últimos trinta anos a desigualdade na distribuição dos rendimentos entre países aumentou dramaticamente. A diferença de rendimento entre o quinto mais rico e o quinto mais pobre era, em 1960, de 30 para 1, em 1990, de 60 para 1 e, em 1997, de 74 para 1. (PNUD, 2004-2005).

Esses dados demonstram que se intensificaram os problemas existentes ao longo do desenvolvimento do capitalismo. Acresce a eles a destruição da natureza que assumiu a proporção de catástrofe mundial. A crescente poluição da água, ar e solos e o esgotamento dos recursos naturais passam a ser cada vez mais tema de debates de organismos internacionais, bem como de Organizações Não Governamentais – ONGs. O efeito estufa e as mudanças climáticas representam as ameaças mais sérias da crise

ecológica que afeta o planeta. Dois documentos confirmam esses dados: o "Vital Signs" 2006-2007 do Worldwatch Institute e o Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD. Ambos destacam a relação entre a problemática ambiental e as enormes desigualdades sociais no mundo contemporâneo.

Segundo o Worldwatch Institute, na edição do "Vital Signs" 2006-2007, há duas tendências no mundo. A primeira é que houve um amplo crescimento econômico no mundo: em 2005, o PIB mundial atingiu o recorde de 59,6 trilhões de dólares, a produção global de automóveis e utilitários esportivos chegou a inéditas 64 milhões de unidades e os gastos mundiais com publicidade chegaram a 570 bilhões de dólares, cifra jamais alcançada antes. A segunda tendência apresenta o custo ambiental de índices tão altos de produção e consumo. A humanidade está usando 23% a mais de recursos naturais do que o planeta é capaz de recompor. Cerca de 20% dos recifes de coral e dos mangues em áreas costeiras já foram destruídos em todo o mundo. A degradação da maior parte dos ecossistemas globais tem levado à perda dos serviços naturais que eles prestam, pois funcionam como fontes de água potável, de alimentos e como reguladores do clima. Os combustíveis fósseis — carvão mineral, gás natural e derivados de petróleo — continuam a ser a principal fonte de energia global, apesar do aumento na atmosfera dos gases de efeito estufa emitidos por eles, o que quase certamente levará à elevação da temperatura média no planeta nas próximas décadas. O uso de carvão mineral, o combustível que mais emite gases de efeito estufa, cresceu 6,3% só em 2004. Acrescenta que se todo mundo consumisse como os países mais ricos, o planeta poderia suportar de maneira sustentável somente 1,8 bilhão de pessoas, não a população atual de 6,5 bilhões. No entanto, a população mundial não deverá diminuir, e sim crescer para 8,9 bilhões de habitantes por volta de 2050 (WORLDWATCH INSTITUTE, 2007).

O Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, "Combatendo a Mudança Climática: Solidariedade Humana num

Mundo Dividido”, revela um mundo cada vez mais dividido entre nações altamente poluidoras e países pobres. Mostra também que, enquanto os pobres contribuem de maneira desprezível para o aquecimento global, são eles que vão sofrer os resultados mais imediatos da mudança no clima. O relatório destaca as desigualdades entre países tendo por eixo condutor as mudanças climáticas. Destaca que os países economicamente mais desenvolvidos estão longe de cumprir com as metas estabelecidas pelo Protocolo de Kyoto, e que o planeta está caminhando para um futuro catastrófico que afetará principalmente a população dos países menos desenvolvidos. Além da responsabilidade histórica, o nível de poluentes produzido *per capita* nos países ricos ainda é muito maior daquele dos países pobres. Considerando a capacidade de regeneração do Planeta, o Relatório demonstra que se cada cidadão dos países pobres ou em desenvolvimento causasse a mesma emissão de gases nocivos de um europeu médio, seriam necessários quatro planetas para reabsorvê-lo; no topo da lista do descaso ambiental, não há surpresas, para fazer frente a um padrão norte-americano seriam necessários nove planetas.

Os autores do Relatório recomendam aos países economicamente desenvolvidos a redução das suas emissões em ao menos 30% até 2020 e 80% até 2050 (em respeito aos níveis de 1990 – estabelecidos no Protocolo de Kyoto). Em outros termos, se estabeleceu um limite de aquecimento de 2°C até 2032, enquanto as tendências atuais apontam um aquecimento de 4°C. O tema da capacidade de adaptação às mudanças climáticas ganha maior importância devido à constatação de que alguns efeitos prejudiciais já se fazem presentes e que, devido ao acúmulo de gases nocivos, outros problemas já assumiram um caráter irreversível e se farão sentir em breve. Certamente haverá um penoso retrocesso nos processos de desenvolvimento humano dos países mais pobres.

O Relatório exhibe um quadro dos prováveis efeitos da mudança climática em curso, detalhando os mecanismos que afetarão principalmente os 2,6 bilhões de pessoas que sobrevivem

com menos de US\$ 2 dólares por dia. Seguem algumas das principais ameaças ao desenvolvimento humano indicadas pelo relatório:

- ◆ Declínio da produção alimentícia – em consequência da seca causada pelo aumento de temperatura e também pela inconstância dos períodos de chuva.
- ◆ Aumento do número de pessoas que vivem em condições de “stress hídrico”, com um acréscimo de 1,8 bilhão de necessitados até o ano de 2080.
- ◆ Danos ecológicos e materiais incalculáveis causados pelo aumento do nível do mar em vários países, consequência do derretimento das calotas polares.
- ◆ Migração de aproximadamente 400 milhões de pessoas em decorrência da escassez de recursos básicos.

Apesar do Relatório destacar os problemas imediatos que afligem os países mais pobres, adverte que em breve os mecanismos de adaptação e proteção dos países ricos não suportará o peso das mudanças previstas. O aquecimento global, a desestabilização dos ecossistemas e o derretimento das calotas polares podem provocar uma catástrofe ambiental que ameaçará todas as formas de vida do Planeta. Atualmente, os investimentos feitos pelo mecanismo multilateral de adaptação às mudanças climáticas, financiado por diversos países, estão na casa dos 26 milhões de dólares, uma quantia equivalente aos gastos semanais do Reino Unido para a prevenção de inundações.

Destaca que, enquanto apenas 13% da população do planeta vive nas nações economicamente mais desenvolvidas, são essas as nações responsáveis por mais da metade da emissão dos gases de efeito estufa. O estado australiano de Nova Gales do Sul (6,9 milhões de habitantes) tem uma pegada de carbono de 116Mt Co₂. Esse índice é comparável ao total de Bangladesh, Camboja, Etiópia, Quênia, Marrocos, Nepal e Sri Lanka juntos. Nos Estados Unidos, os 23 milhões de habitantes do estado do Texas, são responsáveis por mais emissões de gás carbônico (CO₂) do que os 690 milhões de habitantes da África subsaariana. Um residente médio dos Estados Unidos é

responsável pela emissão de 20,6 toneladas de gás carbônico por ano, um etíope, apenas 0,1 tonelada. Os países ricos possuem muito mais recursos para aplicar em defesas contra enchentes, sistemas de armazenamento de água e em modificações na agricultura. Atualmente, o Reino Unido gasta anualmente US\$ 1,2 bilhão no manejo de enchentes e prevenção da erosão costeira. A Agência Ambiental requisitou US\$ 8 bilhões a serem investidos no fortalecimento das defesas contra enchentes em Londres. A Alemanha estima que terá que gastar um excedente de US\$ 685 milhões por ano, em infra-estrutura de proteção contra enchentes. O Japão elaborou planos de proteção do país contra a elevação dos níveis do mar, cujos custos poderiam chegar a US\$ 93 bilhões. Ao mesmo tempo, mulheres do Delta do Ganges, Bengala Ocidental, na Índia, se preparam contra os crescentes riscos de enchente, construindo como refúgio, plataformas elevadas feitas de bambu. Soluções semelhantes estão sendo introduzidas nas ilhas Char, em Bangladesh. No Egito, estima-se que o aumento do nível do mar pode custar ao país US\$ 35 bilhões e desalojar dois milhões de pessoas.

Dados do relatório informam que a humanidade não pode ter o padrão de consumo dos países mais ricos. O planeta não suporta. No mundo contemporâneo, onde o consumo é tomado como referência de qualidade de vida, se constata que apenas 1,7 bilhão dos atuais 6,3 bilhões de habitantes do planeta têm capacidade de consumir além das necessidades básicas. As informações contidas nesses relatórios revelam que o planeta vem sendo posto em perigo por um mundo cada vez mais perverso, cuja injustiça social se sustenta com base numa profunda injustiça ambiental.

Resulta desse processo, um mundo onde os direitos humanos elementares não se fazem presentes, com conseqüências visíveis tais como degradação ambiental, miséria, fome, sem-teto, desemprego, danos à saúde, sem-terra, analfabetismo, aprofundamento das desigualdades de gênero, crescimento explosivo do "setor informal" e a economia subterrânea (principalmente produção e comércio de drogas), a destruição de vida em comunidade, cortes em serviços sociais e direitos

trabalhistas, violência crescente em todos os níveis da sociedade, intolerância racial, étnica e religiosa e, por fim migração volumosa pelas razões arroladas anteriormente.

Tratando do desafio ambiental, Porto-Gonçalves (2005, p.23) constata que

[...] o período atual, de globalização neoliberal, difere dos outros períodos que o antecederam pela especificidade do desafio ambiental que o acompanha e que, também, o constitui. Afinal, até os anos 1960, a dominação da natureza não era uma questão e, sim, uma solução – o desenvolvimento. É a partir desse período que intervém explicitamente a questão ambiental. [...] Os desafios que se colocam a partir daí para os países que sempre se beneficiaram do poder assimétrico do **sistema-mundo moderno-colonial** eram enormes: como continuar mantendo o fluxo de matérias primas e de energia sem o qual o capitalismo fossilista e fordista, o padrão assimétrico de poder que lhe é inerente em escalas local, nacional e internacional, não consegue se reproduzir? [...] Como e porque os recursos naturais devem continuar fluindo do sul para o norte? A **globalização neoliberal** é uma resposta de superação capitalista a essas questões, para o que, sem dúvida, procura, à sua moda, apropriar-se de reivindicações como o direito a diferença, para com ele justificar a desigualdade e, também, assimilar à sua lógica do mercado a questão ambiental. (Grifo nosso).

Em suma, a globalização neoliberal potencializa as forças do mercado, não internaliza os custos ambientais e ignora os limites biofísicos. Os efeitos destruturadores da lógica do capital sobre a natureza, transformada e recriada, na perspectiva da mercantilização e apropriação privada de bens (fruto do progresso material, domínio da técnica e da ciência), traz em seu bojo a pobreza e a destruição ambiental em escala mundial. O maior responsável pelos prejuízos ecológicos globais é um sistema que se globalizou globalizando a exploração da natureza (PORTO-GONÇALVES, 2006).

O DESAFIO AMBIENTAL, A CONVENÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E OS AGROCOMBUSTÍVEIS

Nos anos 90, o debate ambiental ganha maior visibilidade no cenário internacional e ganha cada vez mais espaço na agenda política. Isso resulta, de um lado, do aumento dos problemas ambientais, de outro, da pressão dos movimentos ambientalistas, que desde os anos sessenta, buscam dar visibilidade aos problemas ambientais. É nesse contexto que ocorre a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD – mais conhecida como Rio 92. Reuniu 178 países, oito mil delegados, três mil representantes de ONGS credenciadas e dezenas de organizações no fórum paralelo. Organizada para debater estratégias e medidas apropriadas para deter e inverter os efeitos da degradação do meio ambiente estabeleceu nada menos do que 23 objetivos detalhados, a maioria contida na Agenda 21. A CNUMAD foi um marco importante para as discussões ambientais visto que, desde então, ela pauta a agenda política dos debates ambientais. Saíram dali, as Convenções das Mudanças climáticas e da Diversidade Biológica, consideradas as mais importantes dos muitos temas ali discutidos.⁷

A CNUMAD teve como principais resultados: a criação de duas convenções multilaterais, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática e a Convenção sobre Diversidade Biológica; a assinatura dos documentos: Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; a Agenda 21; e a Declaração de Princípios sobre as Florestas; Esses documentos que estabelecem princípios normativos e linhas políticas a serem adotadas pelos Governos; a fixação de temas (*gentlemen's agreements*), como o combate a desertificação, para as posteriores reuniões dos órgãos da ONU e a criação de um órgão de alto nível da ONU, a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (*Commission on Sustainable Development*) subordinada a ECOSOC (*Conselho Econômico e*

⁷ 5 A Rio 92 foi a primeira Conferência Internacional, que reuniu um fórum paralelo, envolvendo entidades da sociedade civil organizadas, movimentos sociais e ONGs, num espaço democrático de debates, cujo espírito será resgatado nos eventos do Fórum Social Mundial em Porto Alegre.

Social da ONU) que tem por objetivo acompanhar a implementação da Declaração do Rio de Janeiro e da Agenda 21, bem como as questões de financiamento e de execução das convenções (PRESTRE, 2000).

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (*United Nations Framework Convention on Climate Change* - UNFCCC), voltada especificamente aos problemas climáticos, foi assinada por 154 países, incluindo o Brasil. Por esse tratado, os países signatários, ditos as “partes” da Convenção, se comprometem a tentar estabilizar, através de ações conjuntas (que seriam definidas com mais detalhe mais tarde), “as concentrações de gases-estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático”. O Brasil o ratificou em 28 de fevereiro de 1994. A Convenção entrou em vigor no dia 21 de março do mesmo ano, quando o número de signatários chegou a 50. Era necessário, porém, detalhar que medidas seriam essas a serem tomadas pelos países. As negociações necessárias foram realizadas em uma série de conferências entre as partes da Convenção-Quadro, chamadas Conferências das Partes (COP). A primeira, o COP-1, reuniu-se em Berlim entre 28 de março e 7 de abril de 1995. Uma meta concreta para servir de base ao estabelecimento das ações internacionais foi estabelecida na terceira conferência, a COP-3, através do Protocolo de Kyoto. Trata-se de um documento no qual os países signatários comprometem-se a reduzir as emissões globais de gases estufa até 2012 em pelo menos 5% dos índices medidos em 1990.⁸

O Protocolo estabelece que os países que emitirem acima de um determinado nível deveram reduzir suas emissões, enquanto

⁸ O IPCC é vinculado às Nações Unidas e foi criado em 1988 com o objetivo de avaliar as informações científicas, técnicas e socioeconômicas relevantes para a compreensão da mudança do clima, seus impactos e as opções para mitigação e adaptação. A cada cinco anos, o IPCC lança um relatório baseado na revisão de pesquisas de mais de 2500 cientistas de todo o mundo. O Painel tem três grupos de trabalho: O grupo de trabalho I avalia os aspectos científicos do sistema do clima e da mudança do clima. O grupo de trabalho II avalia a vulnerabilidade socioeconômica e dos sistemas naturais em conseqüências da mudança do clima e as opções para se adaptar. O grupo de trabalho III avalia opções para limitar emissões de gás da estufa e outras maneiras de acabar com a mudança do clima. O primeiro relatório foi lançado em 1990, o segundo em 1995 e o terceiro em 2001. O quarto em 2007.

outros, que emitirem abaixo, não terão esse compromisso. O Brasil está no segundo grupo. O primeiro grupo é constituído pelos países responsáveis conjuntamente por 55% das emissões globais em 1990, também chamados como “Partes do Anexo 1”, por estarem relacionados nesse anexo do Protocolo. Para entrar em vigor, o Protocolo deve ser assinado por pelo menos 55% das Partes do Anexo 1. Todos esses números são baseados nas previsões obtidas por simulações computacionais pelo IPCC. Vários países, dentre eles o Brasil, emitem carbono abaixo do “nível máximo” estabelecido pelo Protocolo (que separa o Anexo 1 dos outros países) o documento prevê a possibilidade de essa diferença ser coberta por um aumento na emissão de carbono pelas partes do Anexo 1. Haveria então, uma troca de emissão de carbono entre os dois grupos, sem alterar a emissão global. Outra possibilidade desse tipo, também prevista no Protocolo, é o chamado “mecanismo de desenvolvimento limpo”: os países emissores poderiam patrocinar projetos no outro grupo para diminuir ainda mais suas emissões, e com isso eles poderiam aumentar suas emissões sem alterar a emissão global. Tudo isso é o que se chama “mercado de carbono”, cujo objetivo é aliviar o impacto na economia das partes do Anexo 1 e tornar viáveis os objetivos estabelecidos pelo tratado.⁹

O Protocolo de Kyoto torna-se a base da negociação entre os membros da Convenção-Quadro. Com ele, as negociações deixavam uma fase de propostas genéricas e passavam para a fase de implantação de ações concretas. A criação do mercado do carbono se situa numa estratégia, em que o direito a um ar não poluído e a

⁹ A Convenção das Mudanças Climáticas foi preparada por duas Organizações Internacionais Governamentais, a OMM (Organização Meteorológica Mundial) e o PNUMA Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. A primeira reunião científica para debater o aquecimento global realizou-se em 1985, onde os cientistas presentes alertaram para o aquecimento do planeta e ganharam atenção da mídia. Ao fim do decênio e muitas reuniões com representantes de vários países, acordou-se sobre a urgência acerca de uma convenção quadro sobre mudanças climáticas. No início da década de 90 o tema ‘Mudanças Climáticas’ figurava no primeiro plano da agenda ambientalista internacional. O PNUMA e a OMM criaram, em novembro de 1988 o Giec - Grupo Intergovernamental de Especialistas sobre a Evolução do Clima, também conhecido por Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC sigla em inglês), que reúne mais de 2.500 especialistas, com a missão de diagnosticar o problema das Mudanças Climáticas.

não sofrer as conseqüências das alterações climáticas tornou objeto da lógica do mercado e da valorização do capital.

Ao tratar da questão ambiental no âmbito da globalização Leis (1999), destaca as crises da política mundial contemporânea, que se expressam num cenário mundial de degradação ambiental, precária governabilidade e resolução dos problemas sócio-ambientais, bem como, do declínio da política no mundo globalizado. Para o autor, os Estados Nacionais não desapareceram com a globalização, pelo contrário, se inserem no descompasso de um mundo que se globaliza em meio a atores políticos que ainda se baseiam nos parâmetros de Estados Soberanos Nacionais. Há neste sentido a ausência de autoridades e instituições mundiais capazes de responder a demanda dos problemas não só de cunho ambientais mas também os relacionados a violência, exclusão social, fome e o terrorismo. Para ele existe uma incompatibilidade de convivência da competitividade e individualismo presentes no mundo contemporâneo diante de um cenário global cada vez mais marcado pela interdependência entre povos e nações (LEIS, 1999).

A questão ambiental, nesse sentido, passa a ser inserida no espaço regulado pelo mercado, ou seja, há uma interiorização por parte da economia de efeitos externos a ela, no caso, dos efeitos que causam a degradação ambiental. O mercado traz para si através da interiorização desses efeitos externos o controle dos problemas ambientais de forma que os atores obtêm direitos de utilização sobre propriedade privada de recursos naturais, bem como impõe regras para tentativa de contenção de crises ambientais de modo a não se atingir o poderio financeiro de Estados e empresas transnacionais. É toda uma situação que passa a ser usada como argumento para fundamentar a privatização dos bens públicos e, assim, a conversão da propriedade comum como os recursos naturais em direitos individuais de propriedade, por conseguinte a aplicação do sistema de regras daí resultantes (ALTVATER, 1995).

Um exemplo neste sentido pode ser verificado através do Protocolo de Kyoto e do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). O Protocolo de Kyoto se configurou como um Tratado Internacional visando estabelecer compromissos para redução da

emissão de gases como o CO₂ que provocam o efeito estufa. A redução da emissão de CO₂ deveria ocorrer em vários setores da economia, fazendo com que alterações fossem feitas pelos países assinantes do tratado e que os mesmos cooperassem entre si. As ações do Tratado se resumiam basicamente em reformas nos setores de transporte e energia, promoção do uso de fontes energéticas renováveis, limitar as emissões do gás metano no gerenciamento de resíduos e dos sistemas de energia, preservação de florestas e eliminação de mecanismos financeiros econômicos e atividades de mercado que fossem inapropriados para os fins do Tratado. Caso todas estas propostas fossem implementadas, a estimativa era de que até 2100 a temperatura do planeta chegaria aos níveis de 1,4° a 5,8°. ¹⁰

O MDL deveria buscar alternativas de tecnologias limpas (não-poluidoras) para, por exemplo, a geração de energia, reduzindo as emissões de CO₂ na atmosfera. Há também os projetos voltados para a área florestal, que devem ajudar a diminuir o CO₂ presente na atmosfera pela absorção feita pela vegetação através da fotossíntese. É o que se chama de "seqüestro do carbono". As soluções de mercado encontradas pelos países ricos e industrializados para buscar a redução das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) e, logo, mitigar as alterações do clima e os seus impactos, ao contrário de suavizar a dívida do carbono vem agravá-la. Por um lado, porque elas não exigem mudanças estruturais do paradigma energético e dos modos de produção e consumo no curto e médio prazo e, por outro lado, porque elas

¹⁰ O Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC), apresentou, em 2007, seu relatório mostrando cenários turbulentos, instabilidades econômicas, perdas humanas e materiais. O documento afirma que o aquecimento do sistema climático é inequívoco. A grande novidade é a redução das incertezas quanto à causa do fenômeno: segundo os especialistas, existem 90% de chance de que as atividades humanas sejam o principal fator de aquecimento global desde 1950. O relatório mostra ainda que, num cenário otimista, a temperatura média do planeta, em 2100, deve ser 3° C superior aos níveis pré-industriais, e o mais preocupante é que os resultados disso devem perdurar por séculos. Os cientistas estão convencidos de que haverá um rastro de perdas humanas e materiais, cujas conseqüências são imprevisíveis na configuração da geopolítica mundial. O relatório estima que as temperaturas devem aumentar entre 1,8 e 4,0 graus ainda neste século. Para garantir a qualidade de vida atual, é preciso que o aumento da temperatura média do planeta não ultrapasse 2° C em relação aos níveis pré-industriais, na metade do século XIX. (IPCC,2007).

permitem que os poluidores continuem a poluir, desde que comprem licenças para poluir.

O MDL e o mercado de carbono são mecanismos de mercado para a comercialização de créditos de carbono entre empresas e ou países que não estejam conseguindo cumprir suas metas – voluntárias ou compulsórias – de redução de emissões de gases do efeito estufa com outros países ou empresas que desenvolvem projetos variados de redução da emissão desses gases poluentes.

As transações internacionais ao redor dos créditos de carbono já estão acontecendo. Em 2007, a Holanda enviou um representante do seu Ministério do Ambiente e Desenvolvimento Urbano para negociar créditos de carbono com o governo e empresários brasileiros. A Holanda é um dos 39 países que estão obrigados pelo Protocolo de Quioto a reduzir, de 2008 a 2012, emissões de dióxido de carbono e outros GEE a um índice 5,2% menor do que o índice global registrado em 1990. A iniciativa holandesa poderá render 250 milhões de euros, que serão destinados à redução de 200 milhões de toneladas de carbono. É certo que os países que têm tomado a dianteira nessas transações financeiras internacionais estão em vantagem sobre os demais. Os preços da tonelada de carbono ainda não foram fixados pelo mercado.

Para a economista Amyra El Khalili, presidente da ONG CTA (Consultant, Trader and Adviser), o que existe hoje é, na verdade, uma grande confusão entre os conceitos de *commodity* ambiental e crédito de carbono. Segundo ela, um conceito nada tem a ver com o outro, e o cerne da confusão pode estar na junção das palavras “*commodity*” e “ambiental”. A tradução ao pé da letra do termo *commodity* é: mercadoria, aquilo que é vendido para a obtenção de lucro, ou, ainda, aquilo que é comprado e vendido numa bolsa de mercadoria. “Uma *commodity* visa o lucro imediato, portanto é algo contrário ao meio ambiente, mais precisamente a sua conservação”, explica a economista. “O carbono não é uma *commodity* porque as suas emissões têm de ser reduzidas. Se fosse uma *commodity*, o carbono teria de visar o lucro e, para tanto, sua emissão deveria ser incentivada. Quanto mais toneladas de carbono fossem emitidas, maior seria o seu

preço de mercado". Por essas razões, o tal seqüestro de carbono tem de ser entendido como um processo e não como uma *commodity*.

Segundo Porto-Gonçalves (2006) há uma profunda imbricação entre os problemas relacionados com o aquecimento global e a injustiça ambiental planetária. Mais abominável, ainda, é quando vemos governos e muitas ONGs se associando para transformar essa tragédia sócio-ambiental que advém desse mundo marcado pela dominação – dos homens e da natureza – em oportunidade de negócio. Enfim, ganhar dinheiro com a tragédia. É o que se vê com o chamado Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL – que permite que um país continue a lançar na atmosfera seus gases de efeito estufa desde que compre áreas nos países pobres onde plantem árvores que capturariam gás carbônico da atmosfera, limpando-a, ou simplesmente as mantenham com suas florestas impedindo que o carbono seja lançado à atmosfera. Além de ser cientificamente duvidoso o efeito desse mecanismo de captura, ou seqüestro, de carbono da atmosfera, transformam os países pobres em verdadeiras latas de lixo da sujeira que compram o direito de continuar lançando, para sustentar um desenvolvimento injusto e ambientalmente degradante que, assim, se mostra um desenvolvimento sustentável.

Com relação ao MDL e a produção de agro-combustíveis verifica-se que suas conseqüências negativas superam as favoráveis. Suas vantagens estão no reduzido volume de emissões de gases poluentes em relação aos combustíveis fósseis, no custo final por litro em relação ao petróleo e em seu caráter renovável. Contudo, os agro-combustíveis não podem ser pensados como substituto dos combustíveis fósseis, pois exigiria uma disponibilidade de recursos naturais – sobretudo terra agricultável e água – inexistentes. Calcula-se que toda a disponibilidade de terras, águas e condições climáticas sejam suficientes para produzir apenas 20% de todo o petróleo produzido – cerca de 85 milhões de barris/dia - e utilizado no mundo hoje (BROWN, 2007).

Associado a essa primeira restrição, aparecem os efeitos já visíveis da expansão de cultivos para produção de energia sobre

o preço dos alimentos básicos, em especial o milho, mas também o trigo (Canadá e União Européia), a mandioca (China) e indiretamente o arroz que atua como substituto do milho em algumas regiões do mundo, trazendo riscos para a segurança alimentar dos contingentes mais pobres da população mundial. (SHIVA, 2007; SACHS, 2005). A recente inflação mundial nos preços dos alimentos, embora envolva outros fatores, tais como falta de água, a alta do petróleo, a especulação com os preços dos alimentos, o maior consumo de alimentos pela China, tem como causa principal o aumento no preço dos grãos pela maior demanda da produção de combustíveis. Quando os EUA, maior exportador mundial de milho, destina 30% de sua safra de milho para a indústria de álcool isso cria desajustes no mercado internacional, e problemas graves para os importadores como Japão, Índia, Egito, México e Nigéria entre outros. Isso acaba afetando a produção de aves e ovos, do porco na China, da tortilha no México, da cerveja na Alemanha (BROWN, 2007).

Segundo Oliveira (2008) a relação entre a expansão dos agro-combustíveis e a produção de alimentos ganhou a agenda política internacional. O avanço da “comoditização” dos alimentos e do controle genético das sementes que sempre foram patrimônio da humanidade foi acelerado. Dois processos monopolistas comandam a produção agrícola mundial. De um lado, está a territorialização dos monopólios, que atuam simultaneamente no controle da propriedade privada da terra, do processo produtivo no campo e do processamento industrial da produção agropecuária. O principal exemplo é o setor sucroalcooleiro. De outro lado, está a monopolização do território pelas empresas de comercialização e processamento industrial da produção agropecuária, que, sem produzir absolutamente nada no campo, controlam, por meio de mecanismos de sujeição, camponeses e capitalistas produtores do campo. As empresas monopolistas do setor de grãos atuam como “players” no mercado futuro das Bolsas de mercadorias do mundo e, muitas vezes, têm também o controle igualmente monopolista da produção dos agrotóxicos e dos fertilizantes (OLIVEIRA, 2008).

A crise, portanto, tem dois fundamentos. O primeiro, de reflexo mais limitado, refere-se à alta dos preços internacionais do petróleo e, conseqüentemente, à elevação dos custos dos fertilizantes e agrotóxicos. O segundo é conseqüência do aumento do consumo, mas não do consumo direto como alimento, como quer fazer crer o governo brasileiro, mas, isto sim, daquele decorrente da opção dos Estados Unidos pela produção do etanol a partir do milho. Esse caminho levou à redução dos estoques internacionais desse cereal e à elevação de seus preços e dos preços de outros grãos - trigo, arroz, soja. Assim, a “solução” norte-americana contra o aquecimento global se tornou o paraíso dos anos fáceis dos monopólios internacionais (OLIVEIRA, 2008).

Porto-Gonçalves (2007) cita os novos protagonistas ligados à pesquisa e a exploração de agro-combustíveis no mundo, e menciona nomes como Jeb Bush, ex-governador da Flórida e irmão do atual presidente dos EUA, Roberto Rodrigues, ex-ministro da agricultura do governo Lula e representante histórico do agronegócio brasileiro, o financista George Soros e corporações como a British Petroleum, a Toyota, a Volkswagen, a Du Pont de Nemours, a Royal Dutch Shell, a Archer Daniels Midland Company - ADM do setor de alimentos, todas com negócios individuais ou associados entre si, além de seis grupos transnacionais já atuando e investindo no Brasil – até a data do artigo - como a Cargill, a Evergreen, a Coimbra-Dreyfuss, a Tereos, a Global Foods e o grupo Adeco (George Soros). Para Porto-Gonçalves (2007, p. 14)

Eis o novo complexo de poder que se estrutura em torno de uma nova matriz energética, onde se incluem os grandes complexos empresariais que hoje comandam a economia global, que, assim, buscam se perpetuar no poder. Chega a ser ingenuidade acreditar que com esse bloco de poder estaríamos caminhando em direção a uma sociedade mais justa e ecologicamente equilibrada.

Os agro-combustíveis, também implicam em riscos para questões tais como: o desmatamento e conseqüentes emissões de CO₂; a concentração e elevação no preço de terras em detrimento da agricultura familiar; a monocultura e a destruição da biodiversidade; prejuízos ecológicos ao ar (queimadas), no

caso da cana, ao solo (contaminação, salinização, erosão e compactação) e aumento da demanda e contaminação. Do ponto de vista social, e, considerando em especial o cultivo da cana no Brasil, há que reconhecer as péssimas condições de trabalho na colheita e a reduzida geração de emprego para a força de trabalho desqualificada devido à mecanização da atividade no setor. Além disso, a produção de tais monoculturas perpetua modelos agrários pautados na monocultura, vinculado ao sistema financeiro internacional, o que agrava ainda mais questões de ordem social. Neste sentido, a reforma agrária e a segurança alimentar ficam relegadas a segundo plano; a concentração de renda se acentua e o pequeno e médio agricultor se vê obrigado a vender ou arrendar suas terras pois não encontra condições para desenvolver agriculturas voltadas para o mercado interno. Em suma, os inúmeros riscos sócio-ambientais envolvidos nesse processo, aliado aos poderosos interesses de corporações transnacionais e de estados de países industrializados e os parcos indícios de instituições nacionais reguladoras da atividade, é compreensível o uso de expressões como “pseudo soluções” ou “remendos tecnológicos” usados por analistas críticos da questão (SHIVA, 2007).

Em suma, pode-se dizer que, as ações tomadas em âmbito das instituições multilaterais no sentido de conter a emissão de gases estufa na atmosfera, bem como a busca por soluções de problemas sócio-ambientais, se reduzem a medidas paliativas de forma a não se modificar o poder político e econômico dominante; são ações que reforçam a racionalidade e economia de mercado de maneira a se buscar novas formas para a obtenção de lucro. As medidas propostas para se reduzir os danos causados ao meio ambiente atuam no sentido de procurar corrigir os efeitos da crise ambiental apenas pela via técnica, através de impostos, protocolos, filtros, tratados, ou seja, medidas que visam não alterar a forma social do capitalismo.

Nas entranhas das relações de poder e da retórica dos países que se dizem defensores do meio ambiente, ainda impera um déficit de iniciativas de acordos mais conseqüentes para a reversão progressiva deste cenário de caos ambiental. Apesar da vontade

de cooperar, os países ainda norteiam suas ações a partir de posições de maximização do interesse nacional (VIOLA, 2003). O aquecimento global é o maior desastre ambiental da história da civilização e entrou de forma definitiva na agenda da segurança mundial. O impasse científico acabou. Preocupações sobre mudanças climáticas estão na ordem do dia da política, sociologia, economia, geografia, ecologia, comunicação, academia, governos e sociedades. O ideário desenvolvimentista ainda é hegemônico e os países parecem não querer abdicar de padrões de bem estar ditados pelos valores da modernidade capitalista, ainda que todos saibam o tamanho da injustiça social e ambiental.

A CORRUPÇÃO COMO UMA NOVA AMEAÇA À SEGURANÇA REGIONAL¹

*Rita de Cássia Biason*²

1 INTRODUÇÃO À CORRUPÇÃO

Ao abordarmos a questão da corrupção no Brasil necessitamos inicialmente de uma exposição sobre as orientações que nortearam as políticas anti-corrupção nas últimas décadas. O país pioneiro nos estudos acadêmicos sobre a corrupção foram os Estados Unidos, nos anos 60, e as medidas de controle adotadas tiveram primeiramente como referência a abordagem funcionalista.³ Tal abordagem ocupava-se menos dos juízos de valor sobre a corrupção, pois entendia-se que uma certa dose de corrupção poderia contribuir para o desenvolvimento de países burocratizados. Ou seja, uma certa dose de corrupção nos países, subdesenvolvidos e socialistas, era vantajosa. O suborno segundo Leff, " (...) pode ser apenas um mecanismo que permite a outros grupos de interesse conseguir articulação e representação no processo político" (BREI, 1996, p.65) . Em outras palavras, a

¹ Parte deste texto foi apresentado no 1º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais – Abri, realizado em 25-27 de julho, Brasília, DF.

² Professora assistente doutora no Curso de Relações Internacionais, UNESP- Campus Franca. Atualmente ministra as disciplinas Ciência Política e Geopolítica. É coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Corrupção, na mesma instituição. E-mail:rcbiason@terra.com.br.

³ Podemos citar os autores Merton, Bayley e Leff. Ver referência obra Brei.

corrupção era entendida como o lubrificante necessário para fazer girar as engrenagens dos países socialistas e subdesenvolvidos. (MENY, 1995, p.10) Nessa perspectiva, o suborno, ou a propina, a um funcionário público constituiria, por um lado, uma forma de complementação de renda, evitando a evasão de servidores talentosos e por outro lado, aumentaria a atividade econômica, uma vez que os governantes se mostravam, na maioria das vezes, distantes das iniciativas empresariais. A corrupção teria o mérito de estimular a competição, permitir inovações e aumentar a produtividade do país. Essa política favoreceria o imobilismo, pois o fenômeno da corrupção era visto como um agente estabilizador da sociedade (CARVALHO, 1987, p.69).

Nos anos 70, ainda sob a influência da corrente funcionalista, os evolucionistas⁴ preocupados com as mudanças sócio-econômicas e suas causas trataram de examinar as modificações que afetam as instituições econômicas e sociais, assim como a percepção que a sociedade tem dessas modificações quando procedentes da corrupção. Os evolucionistas colaboraram para um melhor entendimento da corrupção ao distinguirem os diversos segmentos do governo, seus diferentes códigos de conduta profissional e sua maior ou menor autonomia em relação a outros grupos sociais (CARVALHO, 1987, p.71). Não acreditavam que a profissionalização do serviço público fosse capaz de proteger os cidadãos da corrupção institucionalizada. O que se entendia é que a corrupção decorria em grande parte da cultura local⁵, portanto todas as modificações seriam processos lentos que muitas vezes contrastavam com a rápida mudança institucional e com as exigências da conjuntura política, econômica e social. A corrupção dependia da “[...] existência de oportunidades e dos incentivos percebidos por aqueles que com ela se envolvem.” (BREI, 1996, p.66).

Durante os anos 80, ocorre a grande reviravolta nos estudos e no tratamento a questão da corrupção em grande parte pela tomada

⁴ Podemos citar os autores Nye e Huntington . Ver referência Brei (1996).

⁵ Entedia-se que a cultura local definia um comportamento corrupto típico doas países subdesenvolvidos. Portanto a corrupção era legado dos países pobres e colonizados.

de consciência que os problemas causados são bem maiores que os supostos benefícios que poderia se obter. A corrente ético-reformista examinaria a corrupção a partir da análise da expansão da atividade econômica do Estado nos países em desenvolvimento e dos privilégios por ele concedidos. A conclusão dos pesquisadores foi que os privilégios não seriam suficientes para satisfazer aos interessados e ao contrário do que se supunha, resultava em uma corrupção mais ativa. Pode-se compreender, através desse enfoque, o fracasso de inúmeras reformas do Estado que visavam punir às práticas corruptas. Os estudiosos dessa corrente concentram-se na análise sistêmica da corrupção, ou seja, procuraram sublinhar os aspectos disfuncionais tanto na organização do Estado quanto na sociedade. A corrupção sistêmica, segundo esses pesquisadores, ocorria em virtude do desrespeito às leis e às normas, transformado em regra de conduta a prática ilícita, em detrimento do comportamento lícito. Diferentemente dos funcionalistas, esses estudiosos estavam comprometidos com a reforma e acreditavam que não era possível perpetuar as práticas de nepotismo, clientelismo e patrimonialismo em nenhuma sociedade.

Nessa mesma época os países da Europa, Ásia, África e os antigos países socialistas tentaram compreender as causas da corrupção a partir da opinião pública⁶ revelando que o problema da corrupção não restringia-se apenas aos países subdesenvolvidos. A corrupção foi definida como “[...] uma troca clandestina entre dois mercados, o mercado político e/ou administrativo e o mercado econômico e social.” (MENY, 1995, p.13). Esta transação permitia a agentes públicos corrompidos benefícios materiais para si ou para a organização de que são membros. A contribuição significativa desses estudos é que se delimitou a fronteira das práticas de corrupção no meio público e no privado. Portanto a corrupção passou a ser definida como “[...] padrão de comportamento que se afasta das normas predominantes em um dado contexto.” (BREI, 1996, p.67).

⁶ Merece destaque o trabalho, de enfoque sociológico, de Heidenheimer que elaborou uma avaliação normativa das práticas de corrupção, sintetizando-as em torno de três conceitos: corrupção negra, branca e cinza. Dariam prosseguimento aos estudos Peters e Welch, que se ocuparam do ato político da natureza corrupta.

As pesquisas a partir dos anos 90 teriam uma nova conotação, em grande parte pelo fim da guerra fria e o surgimento das novas democracias⁷. Os países da antiga União Soviética e da América Latina deparam-se com a corrupção doméstica e suas limitações para controlar tal prática. Nesse período emergem as grandes orientações internacionais e a tentativa de construir uma teoria sobre corrupção. O problema da corrupção doméstica e internacional se integra através de agendas e regulamentações internacionais. Convenções internacionais passam a ser apontada como prioridades no combate a grande ou pequena corrupção. A convenção da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o combate a corrupção de funcionários públicos em transações comerciais internacionais de 1997; Convenção da Organização dos Estados Americanos (OEA) de cooperação no combate a corrupção entre os países da América Latina, de 1996; a convenção penal e civil do Conselho da Europa, de 1999; e mais recentemente a convenção da Organização das Nações Unidas, de 2003⁸ são alguns exemplos. Em linhas gerais estas convenções têm três eixos principais: medidas preventivas, penalização e cooperação internacional.

Soma-se a estas convenções, as orientações do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID),⁹ Banco Mundial,¹⁰ Fundo Monetário Internacional (FMI),¹¹ Organização Mundial do Comércio (OMC)¹² para melhorar as estratégias de prestação de contas e transparência. O que se criou foi uma campanha global para combater a grande corrupção e a produção acadêmica

⁷ O trabalho que é um marco no estudo da corrupção é de Robert Klintongaard. Na obra “Os custos da corrupção” o autor demonstra, através de estudos de caso, quais as medidas políticas, econômicas, judiciais e sociais que deveriam ser adotados para se reduzir a corrupção. Entende que a corrupção pode atingir um grau ótimo e que a sua eliminação seria utópica.

⁸ A obra de Ramina, traz todas as especificações sobre as convenções citadas.

⁹ No que diz respeito a corrupção, o Banco, tem-se ocupado da modernização da administração pública.

¹⁰ Incluiu em seus financiamentos de projetos uma cláusula de não corrupção.

¹¹ Fornece consultoria e assistência técnica aos governos que necessitem de orientação para combater a corrupção e melhorar a governança.

¹² Promove estudos sobre a transparência nos procedimentos governamentais.

desse período contém recomendações e medidas anti-corrupção para promover a boa governança. Seguem-se duas tendências nos anos 90: de um lado a demonstração da corrupção no mundo através do Índice de Percepção da Corrupção (IPC),¹³ elaborado pela Transparency International,¹⁴ ativa o debate anti-corrupção e, de outro, as organizações internacionais que se propõem divulgar orientações aos países recém democráticos a fim de consolidar os princípios de liberdade, equidade e transparência.

As orientações anti-corrupção que se seguiram nesse período foram orientadas por meio das reformas de cunho neo-liberal como: as privatizações, a redução de funcionários públicos, portais de prestação de contas, pregões eletrônicos, ouvidorias, defensorias públicas, códigos de ética e de conduta de servidores, leis de responsabilidade, comissões e conselhos são algumas das orientações sugeridas para coibir a corrupção nos anos 90.¹⁵

Todas essas orientações seguiam a idéia de que corrupção é abuso da função pública para ganho privado.¹⁶ Os estudos sobre o tema envolveram diversas áreas como: antropologia, sociologia, ciência política, economia e administração pública. O que se pretendia era compreender a corrupção nos diferentes campos de estudo. Todas essas perspectivas apontaram a corrupção como o principal obstáculo às reformas políticas e

¹³ Desde 1995 o IPC é divulgado anualmente pela Transparency International. A metodologia deste índice é composta a partir do resultado de pesquisas de opinião, realizadas de maneira independente por 10 entidades em 100 países. Os pesquisados em sua maioria são executivos de empresas, consultores internacionais de investimento que respondem a um questionário e avaliam o grau de corrupção existente em transações econômicas. Portanto são opiniões subjetivas, ou seja, como o nome define é a percepção que tais grupos possuem da corrupção no mundo dos negócios. Na última reunião do mecanismo acompanhamento de implementação da convenção interamericana contra a corrupção - Mesecic / OEA em novembro de 2006, os países presentes lançaram uma proposta de se promover estudos e financiamento para uma nova forma de avaliação da corrupção em substituição ao IPC.

¹⁴ A Transparency International é uma organização não governamental que desde 1993, tem se dedicado ao combate da corrupção. Parte do sucesso da TI é o apoio que obteve do Banco Mundial e de seus presidentes James Wolfensohn e Paul Wolfowitz. A obra do fundador Peter Eigen, narra a construção dessa ONG.

¹⁵ A obra de Rose-Ackerman traduz esse panorama. A autora analisa a corrupção a partir do aspecto econômico, cultural e político e traça um roteiro de como se alcançar a reforma.

¹⁶ Definição adotada pelo Banco Mundial, Organização das Nações Unidas e Transparency International que serviu de orientação para grande parte dos trabalhos na área.

econômicas, tornando a busca de medidas anti-corrupção uma preocupação constante. Apresentaram-se ferramentas de controle da corrupção, sendo a participação da sociedade civil considerada como fundamental na fiscalização dos órgãos públicos, pois entendia-se que esse grupo poderia induzir os líderes políticos a práticas anti-corruptas (SCHMIDT, 2007, p.207). O desenvolvimento de práticas anti-corrupção globais esboçaram a emergência de procedimentos normativos por meio de uma agenda comum a todos os países.

A última fase, iniciada nos anos 2000, tem revelado que grande parte das medidas adotadas para o combate e controle da corrupção não foram eficazes. Os acadêmicos¹⁷ tornaram-se céticos em relação às orientações de organizações e organismos, e hoje buscam novas metodologias e medidas de efetivação anti-corrupção. O ceticismo no início deste século advém da compreensão que todas as medidas adotadas na década anterior não provaram a redução da corrupção. Os índices comparativos como: Índice de Percepção de Corrupção, Latinobarômetro, Índice de Pagamento de Suborno comprovaram que pouco havia se avançado no controle e prevenção da corrupção. Os novos debates que se estabeleceram provieram da compreensão multifacetada da natureza da corrupção e que a dificuldade de reduzir, controlar e prevenir as práticas de corrupção estariam associadas a uma dimensão transnacional da corrupção e portanto deveria ser estudada e analisada como uma questão de segurança internacional (SCHMIDT, 2007, p.221).

2 CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL

A natureza transnacional¹⁸ da corrupção foi detectada nos estudos e pesquisas sobre lavagem de dinheiro, crime organizado e terrorismo revelando que muitos países estavam sistematicamente

¹⁷ Podemos destacar os trabalhos sobre os pilares de integridade de Jeremy Pope; os custos da corrupção de Cartier-Bresson e Fredrik Galtung; os estudos sobre a corrupção em países do leste europeu de Krastev; as ferramentas de controle de Krafchik e tantos outros pesquisadores que lançam metodologias, definições, e propostas de combate à corrupção distinta das antigas e herméticas orientações de ONG's e Organismos Internacionais.

¹⁸ Transnacionalidade porque a prática de corrupção está integrada a outras ações criminosas em diferentes países.

sendo explorados por tais práticas e a corrupção emergia como um ingrediente fundamental a operacionalização dos movimentos ilícitos. Os estudos desenvolvidos por Kimberley Thachuk do Center for Technology and National Security Policy at the National Defense; Louise Shelley e Gideon Donoho do Terrorism, Transnacional Crime and Corruption Center of American University introduziram a nova dimensão transfronteiriça da corrupção.

O fim da guerra fria pode ser apontado como o marco dessas novas parcerias da corrupção. Enquanto as décadas anteriores traduziram a temática da corrupção em sua dimensão interna, nos últimos três ou quatro anos a corrupção passou a ser vista como uma questão de segurança regional e internacional. Os atores internacionais têm enfatizado que terrorismo, crime organizado, lavagem de dinheiro e corrupção estão intrinsecamente associados. Portanto o combate a estes crimes passa por medidas anti-corrupção. O discurso da reforma político-econômica não sustenta mais a luta contra a corrupção nesse campo transnacional

3 POROSIDADE DAS FRONTEIRAS

O elo entre corrupção, grupos terroristas e crime organizado passa pela compreensão das fronteiras. Anteriormente poderíamos pensar nas fronteiras como um elemento fixo que delimitavam os Estados e definiam as esferas de soberania e poder. A linha fronteira delimitava o espaço sobre o qual o Estado exercia o seu poder, nas palavras de Defarges.(2003, p.33):

Uma fronteira política é o envoltório externo de um Estado e a linha de contato com os Estados vizinhos. É uma limitação com uma função interna e uma função externa. As fronteiras modernas constituem-se com a formação dos aparelhos dos Estado e sua capacidade para exercer a sua soberania em dado território e sobre as populações desse território. O envoltório é o limite do exercício dessa soberania e dos seus atributos, que são moeda, a conscrição militar e eventualmente a língua.[...] Apesar das diferenças ideológicas, políticas, lingüísticas e religiosas, a fronteira do Estado, linear, aparece como a única norma de caráter universal.

Se considerarmos a definição de fronteira acima e pensarmos as medidas anti-corrupção nas décadas anteriores, essas se coadunam. Considerando-se o ordenamento dos Estados, sua organização, sua delimitação e domínios todas as ações anti-corrupção somente seriam eficazes se circunscritas ao próprio território. Considerando-se a delimitação legal que o Estado possui e no interior do qual prevalece o conjunto de instituições jurídicas e normativas que regulamentam a existência e atividade de uma sociedade política (RAFFESTIN, 1993, 167) os controles internos deveriam ser suficientes para por fim as práticas de corrupção. No entanto isso não ocorreu, por quê?

No século XXI ocorre a desmistificação das fronteiras, a existência de delimitações territoriais não asseguram a proteção em nenhum aspecto quer lingüístico, populacional, religioso, cultural, econômico ou militar. A velha concepção de fronteira linear revela toda a sua permeabilidade no movimento financeiro, nas migrações populacionais e na transmissão de informações. As fronteiras oficiais coexistem com a fronteiras fluídas, móveis e porosas.

O território do Estado moderno cercado e delimitado, com fronteiras definidas e reconhecidas por órgãos internacionais ganha novos significados. A diminuição das barreiras espaciais cria um sentimento de insegurança e aumenta as ameaças tanto locais quanto globais. A delimitação de territórios, o controle de fronteiras, de cidades e de rodovias traduzem este novo poder que se formam a partir do "sistemas de tessituras" (RAFFESTIN, 1993, p.151). Tal sistema permite realizar a integração e coesão de territórios que constituem o invólucro das relações de poder. A partir das tessituras, nós e redes forma-se um novo sistema territorial que não apresenta um traçado explícito, mas uma delimitação no espaço. Espaço e território que são entendidos por Raffestin como termos não equivalentes. O espaço seria anterior ao território:

O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático [...] em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço concreta e abstratamente, o ator territorializa o espaço. [...] O território, [...] é um espaço onde se

projetou um trabalho, seja energia e informação, e que por consequência, revela relações marcadas pelo poder. O espaço é a “prisão original”, o território é a prisão que os homens constroem para si. (RAFFESTIN, 1993, p.145).

Portanto a escala de tessitura define a escala de poder e de intervenção, de controle e de organização do próprio Estado. Surge nessa nova dimensão de territorialidade uma multidimensionalidade social, ou seja, ela redefine a organização política-econômica-social e a relação homem-meio. Sem a materialização das fronteiras o exercício das funções legal, fiscal e de controle não encontram meios estáveis para estabelecer o domínio e exercer as tradicionais funções do Estado.¹⁹ A porosidade das fronteiras podem ser observada frente as dificuldades de controlar e coibir o crime organizado, o narcotráfico, os grupos terroristas e a própria corrupção. O reflexo dessa porosidade pode ser traduzido em Estados fracos que tem sido cooptado por organizações criminosas e grupos terroristas que desestabilizam a segurança interna e internacional.

A facilidade de mover grandes quantidades de dinheiro através de modernas técnicas de transferência e internet constitui uma estratégia dessas redes criminosas.²⁰ E para isso é necessário o auxílio de empregados do governo que “viram a face para o outro lado” (THACHUK, 2005, p.4). As áreas mais vulneráveis a esses grupos são: sistema judicial, forças de segurança e setores financeiros e através deles tentaremos demonstrar a transnacionalidade da corrupção.

Os sistemas judiciais tornam-se, ou são, suscetíveis à corrupção, quer por ineficiência do próprio sistema quer por cooptação de juízes, promotores e funcionários. Estes agentes são alvo das redes criminosas. A dificuldade de detectar os criminosos e a certeza de impunidade por parte dessas organizações criminosas,

¹⁹ A segurança que as antigas fronteiras oferecia aos cidadãos inexistente. (FONT; RUFÍ, 2006, p.204- 206).

²⁰ Adotaremos este termo, redes e organizações criminosas, para designar terroristas, crime organizado, traficantes de drogas, armas ou mercadorias.

conduzem tanto o sistema judiciário quanto a população a um alto grau de vulnerabilidade. Como resultado temos um Estado incapaz de fazer valer as normas que regem as instituições democráticas e levando-se ao extremo, observamos a constante violação da liberdade e da segurança do cidadão.²¹

No que diz respeito às forças de segurança, a corrupção tem uma notória influência. Os guardas de fronteira, empregados de alfândega e pessoal de imigração criam “não impedimentos” para os movimentos de cruzamento nas fronteiras. Literalmente olham para o outro lado quando contrabando e imigrantes ilegais passam. As equipes que dão suporte nas fronteiras têm sido apontadas como as mais vulneráveis ao suborno. Suborno²² que é computado como despesa do traficante de drogas, de armas ou de mercadoria. Essa prática traduz um cenário desgastante, pois se considerarmos que o funcionário que está ali para defender e controlar as fronteiras são a tradução dos valores de uma sociedade, na medida que este aceita a corrupção/suborno, então não poderemos pensar em padrões mais altos entre os seus pares.

Ainda nesse campo o efeito mais perverso dentro das forças de segurança é o comprometimento com a segurança nacional que permitem a tais grupos operarem à vontade, criando uma instabilidade cada vez maior. Podemos ilustrar essa abordagem acima com a questão da tríplice fronteira brasileira. A região onde confluem os limites entre Argentina, Brasil e Paraguai, tem adquirido nos últimos anos importância no âmbito da segurança regional.

O local é apontado como refúgio das mais diversas modalidades de crime organizado, nacionais ou transnacionais, e, não raro, intrinsecamente ligadas, tanto em sua organização quanto no conjunto de procedimentos aplicados para sua existência. Tráfico de drogas, lavagem de dinheiro, contrabando, falsificação, exploração sexual de menores, corrupção dos agentes de Estado, presença de

²¹ O trabalho de Donoho demonstra a fragilização e a fragmentação do Estado, na região do Cáucaso, frente a infiltração de grupos criminosos.

²² Suborno é entendido como uso de uma recompensa fazendo com que o servidor aja contrário ao previsto em lei. (CARVALHO, 1987, p. 64)

organizações mafiosas são alguns dos mais importantes itens que constituem a problemática da região. Mais recentemente, podemos adicionar a esse rol de problemas a suspeita, vinda sobretudo dos Estados Unidos, da existência de organizações terroristas islâmicas na área, em especial o *Hezbollah* e *Hamas*.

Apesar do controle que é feito sobre a região, com a nova aduana brasileira, impedindo a circulação de mercadoria e coibindo enormemente as práticas ilícitas, o contrabando e suas extensões continuam a ser exercidas hoje a poucos quilômetros na cidade de Guairá, no Paraná. A compra de terrenos e instalação de lojas por comerciantes árabes e coreanos em Salto del Guayrá, do lado paraguaio, tem incrementado o deslocamento de mercadorias ilícitas durante a noite através de Rio Paraná. O controle sobre a ponte da amizade se intensificou, mas a porosidade na fronteira Brasil-Paraguai abriu um novo ponto de fissura. Este caso ilustra a nossa proposição do mito da eficiência das fronteiras enquanto limites territoriais incontestáveis que garantem proteção ao povo e controle sobre estas delimitações cartográficas.

Um outro aspecto a ser ressaltado é a questão do setor financeiro, serviço essencial para as organizações criminosas. O Estado negligente com relação à lavagem de dinheiro²³ ou que tenta atrair investimentos estrangeiros de fontes desconhecidas e/ou suspeitas acrescido da facilidade de suborno para que pessoas cooperem na lavagem de dinheiro são ingredientes mais do que necessários para tais grupos operarem. Advogados, contadores e administradores de banco são subornados²⁴ e fazem parte da rede de atuação, contribuindo na dissimulação e legitimação dos recursos provenientes de ações ilícitas. Estima-se que a lavagem de dinheiro movimenta entre 120 a 500 bilhões de dólares por ano (ROSE-ACKERMAN, 2002, p.251). Há muitos métodos em uso, mas a técnica mais comum é transferir fundos para países

²³ Cabe ressaltar que dentre as várias formas de lavagem de dinheiro a mais fácil é feita através de compra de indústrias e bancos em processos de privatização. (SHELLEY, 2005, p. 142).

²⁴ Chavis estima que 28% do valor das transações são usados no pagamento dessas facilitações. (CHAVIS, 2005, p. 309).

que permitem a existência de bancos internacionais com acesso aos mercados em todo o mundo. Estes locais são conhecidos como paraísos fiscais e oferecem vantagens fiscais significativas e permanentes para indivíduos e empresas operarem. Muitas empresas são situadas ou tem subsidiárias em paraísos fiscais.²⁵

Os três aspectos acima ilustram que a comunidade internacional e o Estado nacional não têm sido eficazes no estabelecimento de um controle sobre a atuação dessas redes criminosas. Uma vez que o Estado faz concessões, como as enumeradas acima, este se converte em um refém de tais organizações ao mesmo tempo em que coloca em risco a segurança e a liberdade d e seus cidadãos. Numa projeção mais ampla a fusão do Estado e de grupos criminosos acabam por capturar os partidos políticos e outras formas de representação democrática (MENDIETA, 2006, p.274). O princípio de igualdade e liberdade, tão importante a Democracia, é substituído por regras, interesses e privilégios desconhecidas dos cidadãos, que somente as redes criminosas conhecem e se beneficiam.

A porosidade e flexibilidade das fronteiras acrescido da frágil estrutura dos Estados nacionais, tem permitido que a corrupção instale-se em diversos níveis do governo convertendo essas redes criminosas em uma nova forma de poder político. Uma vez que a corrupção torna-se uma norma, estabelecendo laços que se atam às organizações criminosas, permite-nos inferir que o que ocorreu foi a venda da soberania pelos governantes. Os grupos criminosos literalmente compram os Estados para poderem instalar seus empreendimentos. Sob certo aspecto a corrupção tem habilitado a existência dessa relação, desde o guarda da fronteira que vende facilidades até congressistas que usufruem dos recursos proveniente de grupos criminosos para financiar suas campanhas, todos negociam um parcela da liberdade e

²⁵ As razões que convertem um país a se tornar um paraíso fiscal pode ser apresentadas em torno de quatro pontos: a idéia que não precisam de impostos para manter seus orçamentos; oferecer baixa tributação em troca da geração de empregos; encorajar a transferência de mão-de-obra especializada para a população local e atrair as empresas para seus territórios. Os principais paraísos fiscais utilizados são: Uruguai, Panamá, Ilhas Cayman, Bahamas, Antilhas Holandesas e Ilha da Madeira.

solapam a segurança nacional (DONOHO, 2004, p.21).

Considerando-se que as práticas ilícitas estejam interligadas, os recursos empregados para combatê-las também deveriam estar. A cooperação, portanto, representa um aspecto fundamental para o avanço no controle dessas práticas criminosas. Entretanto quando pensamos em cooperação há algumas dificuldades para que esta se converta numa ação integrada entre os países da América Latina. A cooperação deve ocorrer quando os agentes ajustam sua ação em direção a ação coletiva (AXELROD, 2003, p.155). Essa ação pode dar-se através de processos de barganha ou da negociação. Presenciamos ao longo dos últimos anos vários programas de relações de cooperação como produto da intervenção de organizações e organismos internacionais. A intervenção desses atores internacionais facilitou a definição de regras, normas e processos de decisão permitindo que o compromisso firmado individualmente pelas partes, convergissem ao coletivo. Entretanto esse compromisso nem sempre foi respeitado e a eficácia das medidas muitas vezes caiu em descrédito. A complexidade da cooperação perpassa pelo entendimento de por que cooperar? E quais as vantagens de fazê-lo?

A questão central da teoria da cooperação é como superar os interesses baseados na unilateralidade e na competição. No caso dos países, o dilema do prisioneiro,²⁶ pode ser usado para ilustrar a dificuldade de se superar os benefícios individuais em prol do benefício coletivo sem a presença de uma autoridade central. A dificuldade na realização da cooperação internacional é convencer os agentes envolvidos das vantagens coletivas e da importância de ação cooperativa.

O papel dos Estados, frente as suas novas potencialidades e fragilidades, deveria seguir de acordo com uma lógica que considera a ordem internacional formada por Estados nacionais interligados,

²⁶ Dois prisioneiros estão sendo interrogados suspeitos de cometerem um crime leve (roubo de carro), isolados um do outro, devem decidir por que cooperar ou não. Se ambos cooperaram, no sentido de confessar o roubo, serão condenados; se apenas um confessar apelando para a barganha poderá ter a sentença reduzida, enquanto o outro será condenado. Se os dois ficarem calados, terão uma pena leve, pois não há provas, somente suspeitas. Nas três situações o incentivo à cooperação é difícil uma vez que os dois prisioneiros buscam a melhor estratégia e a defesa de seus interesses.

que formam um sistema de tessitura. Como consequência das interações transnacionais entre os Estados há um novo processo de articulação entre os territórios nacionais marcado pela flexibilização das fronteiras, o qual redefine os limites entre o que anteriormente era considerado doméstico e internacional, ou seja, há o desenvolvimento de uma nova dinâmica entre o espaço local e o global.

4 CONCLUSÃO

Tentamos demonstrar ao longo do texto que o combate a essa nova dimensão da corrupção necessita de ações coordenadas regionalmente e não apenas internamente. A abordagem inicial da questão da corrupção, antes vista como um problema interno e circunscrito à esfera do Estado nacional, tem hoje uma nova face. A transnacionalidade da corrupção está relacionada diretamente ao novo papel do Estado.

O Estado continua a ser a entidade territorial soberana, mas há um novo desafio nas suas fronteiras. O antigo sistema territorial que através do seu trançado linear protegia os interesses do povo e do Estado, hoje não consegue mais alcançar esses objetivos. A fronteira exprime e representa os limites de uma manifestação simbólica de poder, atores e sociedade. As fronteiras antes impermeáveis, hoje representam e traduzem um certo grau de insegurança aos países da América Latina.

A permeabilidade das fronteiras demonstra que necessitamos, para coibir as novas dimensões da corrupção ações regionais de segurança, tais como: promover a coordenação de políticas de segurança integrada e de cooperação regional; harmonizar a legislação entre os países da América Latina de forma a facilitar a extradição de pessoas, recursos e bens; criar grupos de investigadores / pesquisadores que possam delinear novas medidas de contenção; promover fóruns permanentes de intercâmbio de experiências no combate de tais crimes; e finalmente, a elaboração de um acordo entre os países afetados por esta dimensão transnacional da corrupção.

A AGENDA DE POLÍTICA EXTERNA DOS EUA PARA A AMÉRICA LATINA: UM EXAME A PARTIR DA POLÍTICA COMERCIAL

*Thiago Lima*¹

INTRODUÇÃO²

Ao adentrar à Casa Branca, em 2001, o presidente George W. Bush declarou que a América Latina seria uma prioridade para a política externa norte-americana. A resolução de problemas importantes como tráfico de drogas e política de imigração, e o apoio à consolidação de instituições democráticas eram importantes tópicos na agenda estadunidense. Todavia, muitos avaliam que após os atentados terroristas em 11 de setembro, a prioridade que a região receberia foi diminuída diante da necessidade de concentrar esforços em outras partes (HAKIM, 2006; LOWENTHAL, 2006). E conforme se aproxima o encerramento da administração Bush, aumenta a segurança em apontar que o hemisfério ocidental não foi uma prioridade.

¹ Mestrando, com bolsa da FAPESP, pelo Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais (Unesp, Unicamp, PUC-SP), onde é membro do Observatório das Relações Estados Unidos-América Latina (OREAL). Pesquisador do CEDEC. Este artigo é parte do projeto “Desafios internacionais à política agrícola dos EUA”, apoiado pelo CNPq. thiagomasi@uol.com.br

² Agradeço aos comentários de Henrique Menezes, Gabriel Cepaluni, Corival do Carmo, Marcelo Fernandes de Oliveira, Luis Fernando Ayerbe, Tullo Vigevani, Harry Vanden e, principalmente, Áureo de Toledo Gomes.

Entendemos que essa avaliação é correta. Mas isso não significa que uma agenda não tenha sido criada para a região, nem que esforços não tenham sido concentrados nela. Esse artigo procura contribuir para o entendimento da agenda de política externa dos EUA para a América Latina a partir do exame da política comercial daquele país. A pesquisa que realizamos aponta que além de objetivos estritamente econômicos, a política comercial cumpre a função de avançar objetivos políticos e de segurança norte-americanos. Não se trata de afirmar que a agenda comercial está submetida às outras, e vice-versa, e sim de argumentar que elas podem ser complementares, ainda que de forma assimétrica.

O artigo segue em 4 partes. Na primeira, aborda-se a percepção norte-americana de ameaças no hemisfério. As ameaças, como veremos, provém principalmente de atores não-estatais e de fenômenos sociais domésticos e transnacionais. Na segunda, demonstra-se que a política comercial é tida pela administração como instrumento adequado para lidar com boa parte das ameaças e atingir outros objetivos. Na terceira, argumenta-se que a agenda norte-americana para a região, concentrada nos acordos de livre-comércio, teve sucesso limitado e contribuiu para a criação de uma imagem da América Latina dividida em dois campos, uma de aproximação e outra de repulsa aos EUA. Não afirmamos que é a agenda norte-americana que divide a região, pois boa parte desse processo tem raízes nas políticas domésticas dos países ao sul do Rio Grande. Porém, a posição dos EUA no sistema internacional, sobretudo neste hemisfério, torna a agenda norte-americana um elemento balizador das relações internacionais na América Latina e, por isso, é preciso entendê-la.

Nas considerações finais, conclui-se que os EUA colocaram em prática uma estratégia coerente com suas percepções de ameaças e que embora esta estratégia não tenha sido a prioridade da agenda de política externa daquele país, ela mostra que o hemisfério não foi simplesmente esquecido.

1 PERCEPÇÃO NORTE-AMERICANA DE AMEAÇAS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

A literatura dedicada ao estudo das percepções norte-americanas sobre ameaças na América Latina e Caribe³ é extensa e consistente. Para entender essas percepções, cabe um breve recuo ao início do período pós-Guerra Fria.

Desde a Iniciativa para as Américas, em 1990, os EUA têm demonstrado interesse numa política de fortalecimento das relações inter-americanas. Herz (2002) argumenta que após Guerra Fria, houve modificação de uma postura mais coercitiva e ideológica para uma que enfatizava mais a cooperação econômica. A Iniciativa previa várias medidas de referência para a ação dos Estados do hemisfério, de modo a reformar a ordem diante do novo contexto de fim da Guerra Fria. A Cúpula das Américas, em 1994, foi novo impulso nessa direção. Vencido o inimigo estrutural, a União Soviética, a predominante e tradicional agenda de segurança para ALC, mais geopolítica, era ultrapassada por uma agenda mais voltada para preocupações econômicas, políticas e sociais numa escala intra-estatal e com possíveis desdobramentos transnacionais (SMITH, 2000; HERZ, 2002; ALZUGARAY, 2004; CAMPOS, 2004). Não significa a dissipação completa da agenda tradicional, mas sim sua diminuição enquanto a nova ascendia. As principais ameaças passaram a ser: narcotráfico, corrupção, instabilidade política, guerrilhas, degradação ambiental, epidemias, migração, regimes autoritários e populistas.

Porém, após os atentados de 11 de setembro, essa nova agenda foi acirrada sob o prisma da segurança e, mais especificamente, da guerra ao terrorismo⁴. Encontrou-se um

³ Tratar a ‘América Latina e Caribe’ (ALC) como um conjunto agregado pode ser problemático devido às diferenças geográficas, de capacidade econômica e de intensidade de relações exteriores. De fato, os próprios EUA subdividem a região para muitos efeitos. Mantém-se, no entanto, a denominação ALC, pois ela ajuda a refletir sobre os desdobramentos da política internacional em nível hemisférico.

⁴ Conforme Messari (2004, p. 132) “a postura dos EUA em lidar com o que eles chamam de ameaça do terrorismo, define a política dos EUA não apenas na Ásia e no Oriente Médio, mas também na América Latina, tornando a segurança o principal ponto da agenda bi e multilateral nas Américas”. Corroborar-se que o terrorismo é prisma pelo qual passa a agenda norte-americana, mas cabe lembrar que não é a única e que em muitos casos ela é mixada com temas sociais, ambientais e econômicos.

inimigo a combater, algo que pôde gerar consenso nacional. Porém, o inimigo - o terrorismo - é difuso, o que dificulta as medidas de combate, ao mesmo tempo em que fornece margem para ações que dificilmente teriam legitimidade e força política em si mesmas. Esse é o caso da política comercial, em que sua associação à agenda de segurança auxilia sua viabilização doméstica, embora isso não deva ser exagerado. Atuar sobre as questões econômicas, políticas e sociais capazes de gerar danos aos EUA tornou-se mais importante.⁵ A teoria do dominó da Guerra Fria foi renovada, mas ligada aos novos temas (CAMPOS, 2004).

Segundo Ayerbe (2006a), *think tanks* influentes e próximos ao núcleo de poder dos EUA, como Inter-American Dialogue, Heritage Foundation e Rand Corporation, avaliaram que os problemas econômicos, sociais e políticos da ALC correspondiam à implementação precária do Consenso de Washington e sugeriam o aprofundamento das reformas neoliberais como maneira de superar os problemas da região. Segundo Johnson (apud AYERBE, 2006a), influente especialista sobre a região, a América Latina instável e menos próspera produz perda de comércio potencial, produz emigrantes e fluxos ilegais que prejudicam a segurança e a paz nos EUA. Como solução, sugere uma estratégia que aprofunde as reformas neoliberais, que promova melhor capacitação das forças de segurança e que alimente “parcerias duradouras, como as que surgem de acordos comerciais, como o Nafta e o acordo com o Chile, ou de assistência ao combate ao narcotráfico com a Colômbia, consideradas experiências de sucesso.” (AYERBE, 2006a, p.210-211).

⁵Ayerbe analisa documentos de planejamento estratégico do Departamento de Estado em “Percepciones y agenda de actores extra-regionales como elementos de caracterización de potenciales conflictos armados em América Latina y el Caribe” e conclui que, “el gobierno estadounidense ya no está tan preocupado con el origen de izquierda o derecha de los presidentes de la región, o con los esfuerzos para fortalecer la capacidad de sus Estados para enfrentar los desafíos del desarrollo en tiempos de globalización. Se trata de “una cuestión de buen gobierno”, lo que significa básicamente ser respetuoso de la libre-iniciativa, del sistema pluripartidario de gobierno y colaborar estrechamente con EUA en los asuntos hemisféricos. La percepción de alejamiento de ese perfil, traerá como resultado políticas de aislamiento y boicot” (mimeo, AYERBE, 2006b, p. 18). Tratamento diferenciado é concedido a casos mais problemáticos: Cuba, Venezuela, Bolívia e Colômbia.

O diagnóstico e a receita oferecidos por Johnson são praticamente consensuais entre núcleos acadêmicos importantes que circundam a Casa Branca e parecem ser também a interpretação dominante na administração norte-americana. Dois vetores principais da política de segurança dos EUA, portanto, se aplicam à sua agenda latino-americana: o aprofundamento e a consolidação da (1) democracia e das (2) reformas neoliberais. É preciso registrar, porém, que isso não é algo consensual no governo. A leitura de *hearings* do Comitê de *Ways and Means* (principal comitê para questões fiscais e de comércio internacional) e do Sub-Comitê para o Hemisfério Ocidental do Comitê de Relações Internacionais, ambos da Câmara de Deputados, demonstra que há críticas profundas à agenda de Bush para a região, partindo principalmente de Democratas com laços latinos. O ponto de discordância não é tanto a concentração nos dois vetores principais mencionados acima, mas a ausência de uma via de viabilização de desenvolvimento por meio de programas de investimento e a insatisfação com a retração dos programas de assistência social. Esse é um ponto que deve ser destacado, pois é o descontentamento com os resultados das reformas neoliberais que será o eixo da imagem do hemisfério em dois campos. De fato, a retomada da maioria na Câmara pelos Democratas em 2007 gerou ajustes na agenda norte-americana para a região. Os acordos comerciais negociados com Peru, Colômbia e Panamá foram revistos para flexibilizar a proteção à propriedade intelectual em casos de saúde pública (ROFFE; EUGUI, 2007).

Sobre o primeiro vetor, de aspecto político, a agenda de Bush enfatiza que

A associação entre a promoção da democracia e a segurança emerge da percepção de que as instituições democráticas em muitos dos países da região são frágeis e que a estabilidade adquirida está sob constante ameaça. Por outro lado, o combate a outras ameaças mais evidentes, como as drogas e a migração ilegal, poderia ser prejudicado caso o paradigma democrático não se consolidasse. (HERZ, 2002, p. 92).

Como uma das principais ameaças à estabilidade democrática é o déficit de prosperidade da região, são necessárias maiores

liberalização do mercado e do comércio e diminuição da intervenção do Estado na economia, o segundo vetor, de aspecto econômico. Isto é, os dois vetores se retro-alimentam.

Sobre as reformas em direção ao livre-mercado, “Há convergência em descartar qualquer vinculação entre a origem dos problemas e as reformas liberalizantes; as falhas se deram na aplicação, seja por erros cometidos, seja porque ficaram incompletas” (AYERBE, 2006a, p 259). Os problemas referidos são o baixo desenvolvimento econômico e social. O depoimento de Noriega, secretário-assistente para relações hemisféricas do Departamento de Estado, evidencia a importância atribuída às reformas:

É preciso reconhecer que nenhuma quantia de assistência externa substituirá as duras decisões de governos em abrirem suas economias, em se tornarem mais atrativos ao investimento estrangeiro, em se tornarem mais competitivos frente a economia global e em estender aqueles serviços básicos e oportunidades de maneira eqüitativa. (WESTERN HEMISPHERE, 2005a, p. 17).

A agenda de Bush e a priorização do Oriente Médio não significam que os EUA tenham se desinteressado completamente pela América Latina (RUSSEL, 2006; ROETT, 2006). A questão migratória e os acordos comerciais geram grande politização doméstica e o combate ao narcotráfico é um tema freqüentemente abordado. Alguns casos apresentam desafios mais específicos para os EUA. Cuba é um caso antigo, mas que ganha novo fôlego por sua associação à Venezuela, cujo governo nutre hostilidades com os EUA. A Venezuela é fornecedora relevante de petróleo para os EUA e isso a torna um problema potencial de segurança energética. Além disso, utiliza os abundantes recursos obtidos com o petróleo para aumentar sua influência sobre os países da região, como a Bolívia, que detém importantes reservas energéticas, principalmente gás. Nos países andinos, o tráfico de drogas continua a ser apresentado como elemento de instabilidade.

A China é vista por muitos no Congresso como uma ameaça econômica aos EUA na região, especialmente na América Central (WESTERN HEMISPHERE, 2005a; WAYS; MEANS, 2005). Isso

porque a América Latina tornou-se fonte importante de matérias-primas e alimentos, e houve considerável aumento das relações comerciais, de assistência e investimento. A região é tida pelos chineses como destino para exportação de manufaturados. Teme-se, de modo geral, que alguns países da região passem a ver a China como alternativa aos EUA (JOHNSON, 2005). Desta perspectiva, faz sentido a observação de Campos (2004) de que há a preocupação norte-americana em assegurar acesso preferencial aos mercados e recursos naturais e humanos no hemisfério para benefício dos interesses econômicos privados e da manutenção da posição hierárquica dos EUA.

2 O PAPEL DA POLÍTICA COMERCIAL NA AGENDA NORTE-AMERICANA

Os acordos de livre-comércio são utilizados pelos EUA como instrumento para lidar com as ameaças abordadas na seção anterior. A utilização dessa estratégia, mesmo com as dificuldades que ela acarreta na política doméstica norte-americana, demonstra que o hemisfério não deixou de ser relevante para os EUA. Isto é, ele não foi a prioridade da administração George W. Bush, mas não deixou de envidar esforços significativos, ainda mais se considerarmos que a política comercial tem capacidade para afetar aspectos profundos da atividade econômica e do modelo de desenvolvimento dos países.

Para lidar com as ameaças hemisféricas abordadas na seção anterior, o Departamento de Estado definiu uma estratégia apoiada em quatro pilares, conforme enunciados por Noriega (2005): 1) fortalecimento de instituições democráticas; 2) promoção da prosperidade do hemisfério. Segundo ele, a assistência dos EUA não fará diferença a menos que a prosperidade seja impulsionada por reformas neoliberais, abrindo o mercado, aumentando acesso ao capital, fortalecendo direitos de propriedade e reformando leis trabalhistas. 3) Apoio ao investimento social, especialmente em educação, saúde e serviços sociais. Esse ponto parece contrastar com o ponto anterior, mas pode ser explicado pela percepção de que a exclusão pode inviabilizar a estabilidade (AYERBE, 2005). 4) Combate o tráfico de drogas e armas e à imigração ilegal.

O objetivo aqui não é analisar essa estratégia e sim apontar a conexão entre ela e a política comercial. Segundo Noriega (2005), os acordos de livre-comércio podem

Transformar sociedades ao permitir que os países disponibilizem suas vantagens comparativas e recursos naturais e atraiam investimentos estrangeiros, além de encorajar boa governança visto que poucos irão investir em lugares em que a corrupção é ascendente e o Estado de Direito não existe. Acordos de comércio também fomentam os direitos trabalhistas e os padrões ambientais.

Ou seja, são instrumentos relevantes para a administração Bush.

O exame da percepção norte-americana de ameaças no hemisfério demonstra que elas não são consideradas de alta intensidade (AYERBE, 2006b). Para Messari (2004, p 133), "Com os assuntos de segurança de alta intensidade, ou *hard security*, se usa o aparelho militar para enfrentar estas ameaças. Com assuntos de segurança de baixa intensidade, ou *soft security*, se usam meios alternativos para conter as ameaças." Messari (2004) argumenta que apesar de a administração Bush afirmar que o terrorismo comporta ameaças nessas duas dimensões, as principais respostas têm-se concentrado na forma militar e dispensando outros tipos de ação. Enquanto isso parece evidente nos casos do Afeganistão e do Iraque, não parece corresponder ao caso da América Latina, se considerarmos os acordos de livre-comércio como instrumentos para lidar com as ameaças vistas na seção anterior. Certamente existe um componente militarizante, principalmente nas relações com a Colômbia e nas suspeitas da tríplice fronteira, mas não se pode ignorar o papel que os norte-americanos atribuem à consolidação do estado de direito e do livre-mercado em sua agenda. A Estratégia de Segurança Nacional de 2006 (BUSH, 2006, p. 6-7), assim como a de 2002, evidencia a liberalização comercial como meio para atingir objetivos de segurança:

Para se acabar com tiranias e promover democracias efetivas iremos utilizar um amplo conjunto de ferramentas políticas, econômicas, diplomáticas e outros instrumentos que estiverem à nossa disposição, incluindo [...] a conclusão de Acordos de Livre Comércio que encorajam os países a consolidar o Estado de Direito, combater a corrupção e aprofundar o *accountability* democrático.

Nesse sentido, os esforços por parte da administração não são desprezíveis. Foram concluídos acordos com: Chile, implementado em 2004; Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e República Dominicana – o CAFTA-DR, plenamente ratificado em 2007; Peru, ratificado em 2007; Colômbia, assinado em 2006; Panamá, assinado em 2007. Na verdade,

Há mais de quinze anos, Washington conta com uma estratégia comercial para a região, orientada basicamente a criar uma área de livre comércio de alcance hemisférico. Apesar das dificuldades com que se defrontou, ora dentro ora fora dos EUA, tal estratégia permitiu a Washington converter-se no eixo central de uma nova geração de acordos de livre comércio. (RUSSEL, 2006, p. 53).

Na verdade, esses acordos são muito mais abrangentes do que o intercâmbio de bens (Schott; 2004; Drezner, 2006). Comportam uma grande diversidade de regras que devem ser incorporadas às legislações domésticas dos países, envolvendo investimentos, direitos trabalhistas, regulação ambiental, propriedade intelectual, tecnologia digital, concorrência, licitações públicas, solução de controvérsias, dentre outros. A assimetria de poder entre os EUA e seus interlocutores permite que a administração norte-americana atrele aos acordos comerciais os temas mencionados, importantes para as agendas de política doméstica e externa do país, muitos dos quais não encontram se quer abertura nos níveis hemisférico e global (WAYS; MEANS, 2005).

É importante destacar, brevemente, o contexto político doméstico norte-americano inóspito aos acordos de livre-comércio com a ALC, pois denota a relevância atribuída pela administração a esse instrumento político. A negociação e a ratificação do NAFTA (Acordo de Livre-Comércio da América do Norte) na primeira metade dos anos 1990 resultaram possivelmente na maior politização doméstica da história da política comercial dos EUA (MUNDO, 1999; DESTLER, 2005). O principal elemento de politização doméstica decorreu de o NAFTA ser o primeiro acordo abrangente a ser negociado com um país não desenvolvido, de leis trabalhistas e ambientais consideradas pouco avançadas e de baixos salários comparados aos pagos nos EUA. O *Big Business* apoiava a iniciativa,

mas grupos ambientalistas e sindicatos se mobilizaram fortemente em oposição ao acordo regional. Os ambientalistas temiam a erosão dos padrões de proteção ambiental nos EUA ou que o México se tornasse um santuário para empresas norte-americanas poluidoras. Os sindicatos temiam uma competição mais direta com um país de baixos salários, assim como a transferência de fábricas norte-americanas para aproveitar os baixos salários mexicanos. Essas posições tomaram contornos partidários, com a maioria dos Republicanos representando a posição empresariado e a maioria dos Democratas advogando os interesses de grupos ambientalistas e sindicatos. Após duros debates e grandes esforços da administração Clinton o NAFTA foi ratificado pelo Congresso, mas deixou seqüelas políticas domésticas: a aversão a negociação de acordos de livre-comércio com países latino-americanos e principalmente a dificuldade em lidar com temas ambientais e trabalhistas na agenda comercial (DESTLER; BALINT, 1999). Essas seqüelas explicam boa parte da falha de Clinton em obter a renovação do *fast-track* pelo Congresso, sem o qual a administração tem poderes e credibilidade reduzidos para negociar acordos de livre-comércio. A ausência do *fast-track*, por exemplo, inviabilizava uma maior pressão dos EUA nas negociações da ALCA (Área de Livre-Comércio das Américas).

Uma das críticas de campanha de Bush aos seus adversários Democratas era a incapacidade de obter o *fast-track* e de concluir acordos de livre-comércio multilaterais, regionais e bilaterais. Na verdade, Clinton havia concluído negociações bilaterais com a Jordânia em 2001 e iniciou negociações com Singapura e Chile em 2000, mas o candidato Republicano considerava esses esforços tímidos. Paralelamente, não havia uma Rodada da OMC em negociação e as iniciativas regionais nas Américas e no Pacífico registravam poucos avanços. Era preciso retomar a liderança da liberalização comercial mundial.

Uma vez no poder, a administração Bush reitera a disposição em negociar acordos de livre-comércio em diversos níveis. Ao apresentar a agenda comercial da administração em 2001, Robert Zoellick, chefe do USTR, agência norte-americana responsável pelas negociações comerciais, avaliou negativamente que

“enquanto existem aproximadamente 130 acordos de livre comércio ativos globalmente, os EUA são parte de apenas dois: um com o Canadá e México (NAFTA) e outro com Israel”, e condenou a “ausência dos EUA da proliferação de acordos comerciais” (USTR, 2001: 4). Para resolver essa falha, afirmou que os EUA deveriam negociar em

Múltiplas frentes, uma vez que a mensagem que quero enviar ao mundo é a de que os EUA são dispostos a negociar; estamos dispostos a abrir se eles abrirem. Todavia, se os demais estão lentos, nós iremos continuar sem eles. Nossa economia e o modelo de nosso setor privado são tão atrativos que as pessoas virão até nós se formos acessíveis e determinados. (USTR, 2001, p. 4).

A idéia de promover acordos de livre-comércio bilaterais não era algo simples para a tradição da política comercial norte-americana, predominantemente multilateral. Porém, a diretriz de maximizar o emprego do poder norte-americano e, nesse sentido, a convicção de que agir sozinho pode ser necessário e desejável, ajuda entender os esforços bilaterais diante dos impasses na Rodada Doha e na negociação da ALCA.

Um documento interessante para a análise da política comercial dos EUA é o *“The president’s trade policy agenda”*, publicado anualmente pelo USTR. Esse documento indica as ações pretendidas para aquele ano e o chefe do USTR é posteriormente sabatinado pelo Comitê de Ways and Means com base nesse documento.

A agenda de comércio de 2001, publicada em março daquele ano, portanto anterior aos atentados terroristas, já fazia referências à relação entre livre-comércio e democracia. E, especificamente, vincula a política comercial aos objetivos de segurança na ALC ao afirmar que *“hoje, a Colômbia está enfrentando uma batalha para defender o Estado de Direito contra grupos que financiam seu terror por meio do tráfico de drogas. Uma das medidas que a Colômbia precisa é um renovado e robusto Andean Trade Preferences Act.”* (USTR, 2001, p. 4).

No ano seguinte, a agenda solicita que o Congresso não só renove, como também amplie o Andean Trade Preference Act

(ATPA) como forma vital de auxiliar as democracias andinas a combaterem a produção e o tráfico de drogas (USTR, 2002, p. 6). O programa de preferências para os países andinos havia sido criado em 1991 e teve vigência de dez anos. Em 2003, anunciava-se um esforço maior em direção dos acordos de livre-comércio regionais e bilaterais. Com relação a segurança, afirma-se que

A agenda comercial norte-americana precisa estar alinhada com os valores de nossa sociedade. Comércio promove liberdade ao fomentar o desenvolvimento do setor privado, encorajando o Estado de Direito a liberdade econômica e aumentando a liberdade de escolha. Comércio também serve para nossos objetivos de segurança na campanha contra o terrorismo ao ajudar a lidar com pobreza e privação. Pobreza não causa terrorismo, mas há pouca dúvida de que sociedades pobres e fragmentadas podem se tornar santuários para grupos terroristas. (USTR, 2003, p.14).

A agenda de 2004 traz modificações no discurso da política comercial.⁶ Seus componentes econômicos e estritamente comerciais são aumentados, enquanto a referência aos efeitos da política comercial sobre a democracia, estabilidade e segurança são apenas brevemente mencionados. Em 2006, com Robert Portman na chefia do USTR, nota-se igual baixa intensidade de vinculação entre a política comercial e os objetivos de política externa, mas não seu desaparecimento. Segundo Portman, a política comercial servirá para “levar o mundo, por meio da expansão comercial, mais próximo da visão de paz e prosperidade do presidente. Comércio livre e justo é o motor para expansão econômica, o catalisador de liberdade política e o pilar para um sistema legal de interdependência econômica global.” (USTR, 2006, p. 13).

⁶ Não foi possível identificar razões para a mudança no discurso da agenda de política comercial. Uma hipótese é, baseada no histórico da política comercial norte-americana desde o pós II Guerra, a insatisfação de congressistas e da sociedade civil com a instrumentalização da política comercial para fins de política externa. Ver, entre outros, DRYDEN, Steve. *Trade Warriors: USTR and the American crusade for free trade*. Nova York: Oxford University Press, 1995. Ver também Vigevani et al. *Estados Unidos: política comercial (USTR). Relatório científico final enviado à FAPESP, integrante do projeto temático ‘Reestruturação econômica mundial e reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento’*. São Paulo; Campinas: CEDEC / Unicamp, abril de 2007.

De fato, a menção às relações entre o livre-mercado e a democracia não são novidades na política externa dos EUA. O que se quer assinalar aqui é que essa relação ganha relevância diante das percepções de ameaças na região e que a política comercial é um dos principais instrumentos de promoção de reformas numa direção considerada ideal pela administração norte-americana, em detrimento de outros instrumentos.⁷ Acredita-se, adicionalmente, que ao mesmo tempo em que promove a segurança do país, avança seus diversos interesses. Por um lado, “a política comercial é a ponte entre as agendas internacional e doméstica do presidente.” (WAYS; MEANS, 2001, p. 9). Por outro lado, continua o chefe do USTR, “conectamos o comércio com outros objetivos, não apenas crescimento global, mas desenvolvimento, expansão do estado de direito, sociedades abertas e os valores que estão no coração do nosso país e sistema político.” (WAYS; MEANS, 2003, p. 13). E mesmo com o arrefecimento do discurso de vinculação a partir de 2004 pelo USTR, é possível sustentar a valorização da política comercial para fins de política externa na argumentação de Noriega em favor da ratificação do CAFTA-DR. Para ele, o acordo dinamizaria as negociações com os países andinos, assim como demonstraria que o comércio é “um aspecto de nossa política integrada para encorajar o crescimento econômico, a prosperidade e a estabilidade nessa parte do mundo (WESTERN HEMISPHERE, 2005c, p. 36).

Diversos analistas encontraram convergência entre a política comercial e os interesses de segurança dos EUA. Schott (2004; 2006) aponta que, por um lado, os acordos de livre-comércio têm objetivos estritamente econômicos, mas há também o intuito de promover o “livre-comércio para promover o crescimento econômico e o estado de direito, fortalecer as fundações da governança

⁷ A idéia de retro-alimentação entre democracia e livre-mercado e seus efeitos positivos não são novidades no discurso da política externa norte-americana. Porém, é prudente ter em mente que o vetor democrático foi flexibilizado durante boa parte do século XX, particularmente na ALC. Uma característica da administração Bush parece ser uma menor flexibilidade ao vetor democrático, o que gera críticas e elogios. Ver KRAUTHAMMER, C. *Democratic realism: an American foreign policy for a unipolar world*. Discurso na AEI. Disponível em: <http://www.aei.org/publications/pubID.19912,filter.all/pub_detail.asp>. Acesso em 04 abr. 2006.

democrática e garantir apoio nos esforços globais contra o terrorismo” (SCHOTT, 2004, p. 363). Na mesma linha, Feinberg (2003) sustenta que para os EUA a integração do hemisfério ocidental seria capaz de gerar um espiral de cooperação em temas transnacionais como o combate ao terrorismo e tráfico de drogas.

Alguns vão mais além e apontam objetivos políticos e de segurança como sendo os principais motivos para a negociação dos acordos comerciais com economias pequenas. Para Rosen (2004, p. 76), o volume de comércio bilateral parece não ser o catalisador fundamental dos acordos fechados pelos EUA com países pequenos, de modo que “de um ponto de vista puramente econômico, essa estratégia parece irracional”. Para Salazar-Xirinachs e Granados (2004, p. 233) embora o CAFTA-DR seja importante para alguns setores empresariais norte-americanos, o valor da América Central não deve ser exagerado no conjunto maior dos interesses empresariais dos Estados Unidos, levando à percepção de que “objetivos e motivações geopolíticas e de segurança são parte essencial desse acordo particular.”

A argumentação dos funcionários norte-americanos nos *hearings* da Câmara dos Deputados denota a associação entre as políticas de comércio e de segurança e a relevância dessa estratégia na ALC para combate à corrupção, ameaças à democracia, combate ao narcotráfico e para promover prosperidade na região e nos EUA. Antes dos atentados de 11 de setembro, Zoellick (WAYS; MEANS, 2001, p. 19) já afirmava que a ALCA não era um objetivo somente econômico, mas também voltado para o fortalecimento da democracia por meio do aprofundamento das reformas da década de 1990. Após os atentados, a vinculação com a segurança é colocada sob o prisma da guerra ao terrorismo: “temos tentado também conectar o comércio à esfera mais ampla da segurança no mundo pós-11/09 [...], pois parte de nossa campanha de segurança de longo-prazo é criar oportunidade e prosperidade.” (WAYS; MEANS, 2003, p.13).

Na avaliação de Drezner (2006:98), o apelo a objetivos não-econômicos teria a função de viabilizar a ratificação dos acordos de livre-comércio, algo condizente com a história da

política comercial norte-americana depois da II Guerra. Na verdade, essa agenda tem sido conturbada no Congresso. Nos *hearings* da Câmara nota-se a oposição de congressistas a essa agenda 'comercializada' norte-americana para a região. O depoimento do deputado Democrata Robert Menendez sintetiza a oposição:

Enquanto o presidente esteve cortando o auxílio que ajuda os pobres em toda a América Central, ele esteve ocupado tentando vender ao Congresso um acordo comercial que mina os direitos trabalhistas aqui e no exterior e que irá aumentar, na minha visão, a pobreza, a desigualdade e a instabilidade. (WESTERN HEMISPHERE, 2005c, p. 6).

3 A AMÉRICA LATINA E O CARIBE EM DOIS CAMPOS?

Demonstramos na seção anterior que a política comercial tem papel relevante para a promoção da agenda de política externa da administração Bush. Foi a escolha estratégica para solucionar as ameaças encontradas na região, de acordo com a percepção da administração. Nesta seção argumenta-se que a estratégia hemisférica dos EUA, com foco na política comercial, contribuiu para a divisão da ALC em dois "campos": um campo de atração e outro campo de repulsa à agenda norte-americana.

Recorre-se ao conceito de "campo", conforme trabalhado por Cruz ([2005]). Um campo "seria um segmento relativamente autônomo do espaço social dotado de lógica própria", em que os atores nele contidos se reconhecem como integrantes do mesmo campo. Um campo possui três aspectos de destaque. 1) Foco: são domínios distintos que direcionam o comportamento dos integrantes "para a consecução de fins comuns, apoiados em valores compartilhados", estabelecendo "princípios que regulam as relações de cooperação e competição entre os agentes, bem como os termos nos quais são definidos os interesses que eles perseguem". 2) Autonomia relativa e variável: os campos mantêm relações assimétricas entre si, decorrente de seu variado "tamanho e poder de atração", assim como relações concorrentes, derivadas da "disputa pela primazia, que se mede em termos de reconhecimento, prestígio, poder e recursos materiais", as mesmas causas da assimetria. Esse

relacionamento competitivo pode levar, no extremo, ao desaparecimento de um campo pela desagregação ou absorção. “A autonomia, portanto, não é nunca uma condição dada: ela resulta de um trabalho incessante de autodefesa e de reafirmação de identidades”. 3) Auto-referência: “esforço para permanecer idêntico a si mesmo e para se distinguir do ambiente que o envolve”.

O conceito de campo auxilia a reflexão sobre os desdobramentos da política internacional na ALC, a partir da agenda norte-americana. Não se pretende argumentar que essa agenda é a única causa das clivagens políticas da região. O próprio interesse nacional dos países cria convergências e divergências. Entretanto, sustenta-se que o comportamento dos EUA – principal potência mundial, que se define a si mesma pela ordem internacional que projeta e defende, e que tradicionalmente tratou o hemisfério ocidental como sua área de influência – contribuiu para a formação dos campos.

A mudança da agenda dos EUA para a ALC, como retomado brevemente na primeira seção, despertava baixo interesse nos países latino-americanos. Assim, na Cúpula das Américas de 1994, muitos desses países deixaram essa agenda de lado e “ao invés disso se concentraram no livre-comércio e na integração hemisférica. Como resultado dessa pressão, os chefes de Estado concordaram em formar a ALCA.” (SMITH, 2000, p. 265). É interessante notar que a proposta de negociar a integração regional por meio do livre-comércio encontrava sua principal resistência nos EUA, particularmente no Congresso. Como abordamos na segunda seção, o processo de aprovação do NAFTA provou ser bastante difícil por ser o primeiro a ser negociado com um país em desenvolvimento. Dentre outras seqüelas, deixou exposta uma fratura entre Democratas e Republicanos no que toca aos temas trabalhistas e ambientais. Porém, “Diante da oposição latino-americana, não restou outro remédio à delegação norte-americana a não ser aceitar a meta de um acordo para 2005.” (ALZUGARAY, 2004, p. 214). Apesar da resistência inicial, a idéia de um acordo de livre-comércio hemisférico foi absorvida pelos EUA como uma oportunidade de aumentar o acesso aos mercados emergentes,

assim como de aprimorar as regras internacionais sobre investimentos. Seria útil também para limitar a influência de europeus e leste-asiáticos na região.

As negociações de acordos em nível abaixo do hemisférico, com exceção do negociado com o Chile, emergem em grande parte devido ao impasse das negociações da ALCA. Novamente, a iniciativa não partiu dos EUA, como é comum se supor, mas sim de países latino-americanos, interessados em defender sua posição no mercado norte-americano, e/ou aumentarem seu acesso a ele (FEINBERG, 2003; SCHOTT, 2004). Deve-se lembrar, no entanto, que a propensão de negociar em vários níveis já estava presente na plataforma eleitoral de Bush.

A administração George W. Bush transformou a demanda desses países por um acordo em uma estratégia denominada 'liberalização competitiva', em alusão à busca de competitividade desses países por meio da liberalização. Por meio da liberalização competitiva, os países tentam superar seus competidores no que toca a reformas num esforço para garantir acesso preferencial a mercados e, mais importante, sedimentar (*lock in*) reformas domésticas por meio de obrigações contratuais e assim melhorar o ambiente para investimentos nos seus (SCHOTT, 2004, p. 362). Desse modo, a conclusão de acordos com os EUA fariam esses países mais competitivos frente a outros.⁸ Algo semelhante ocorreu na década de 1980 no mercado financeiro. Após a liberalização dos mercados inglês e norte-americano, outros mercados na Europa aderiram à liberalização para se manterem competitivos.

Um fator importante que se soma à estratégia comercial da liberalização competitiva, e talvez seja até seu principal propulsor nos países da América Central e Caribe e nos países andinos na busca por acordos comerciais fora da ALCA, era a possibilidade de não renovação das preferências comerciais concedidas pelos EUA a esses países como uma forma de assistência. De fato, a

⁸ Para uma crítica à 'liberalização competitiva', ver BASTOS, Pedro Paulo Z. A política comercial estadunidense: a estratégia de liberalização competitiva, os acordos bilaterais e a ALCA. *Economia Política Internacional: Análise Estratégica*, n. 1, abr./jun. 2004.

Iniciativa para a Bacia do Caribe, destinada aos países da América Central e Caribe, a lei de Preferências Comerciais Andinas, destinada aos países dessa região, estavam programadas para expirar ao final de 2008 e 2006, respectivamente (LEK, 2005; STORRS, 2005). Para não perdê-las, muitos desses países buscaram acordos de livre-comércio.

O fato é que, de acordo com Hakim (2006), governos latino-americanos querem negociar acordos de livre-comércio com o EUA mesmo sabendo as demandas da política comercial norte-americana em termos de investimentos, serviços, propriedade intelectual, acesso a mercados e seus efeitos limitadores sobre políticas públicas. Isso permite à administração interconectar as dimensões de segurança e econômica da agenda dos EUA, buscando aprofundar as reformas neoliberais e democráticas. Como resultado desses acordos, surgiria na ALC um campo formado por países mais integrados ao modelo norte-americano: México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Costa Rica, República Dominicana, Panamá, Colômbia, Peru e Chile. Esses países formariam o 'campo de aproximação'. Como dito, para a administração norte-americana, esses acordos comerciais são muito mais do que o intercâmbio de bens e serviços.

A proximidade geográfica, o pequeno tamanho e o direcionamento econômico da América Central e Caribe para os EUA deixam os países dessa região mais suscetíveis à atração ao modelo norte-americano. Para esses países, exportar aos EUA pode ser a única saída, o que os torna mais interessados na agenda norte-americana. Além disso, a região é considerada como a 'Terceira Fronteira' dos EUA em termos de segurança, o que envida maiores esforços de atração. É importante lembrar, porém, que países dessa região representaram desafios estratégicos aos EUA durante a Guerra Fria. Isto é, a vulnerabilidade decorrente dos elementos destacados acima não resultou automaticamente em alinhamento.

O 'campo de repulsa' seria formado pelos países do Mercosul, (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela), a associada Bolívia, além de Cuba. Esses países demonstram

resistência em fechar acordos comerciais com os EUA e assim de fazer parte da ordem em construção, por preferirem a opção de manterem mais autonomia doméstica para políticas de desenvolvimento. Não se trata de negar a integração comercial regional em princípio, mas sim o tipo de integração liderada pelos EUA. É um campo mais nacionalista e que resgata aspectos desenvolvimentistas que, por definição, contrastam com o aprofundamento de reformas neoliberais.

Na América do Sul, o campo de repulsa ao modelo norte-americano tem criado condições para o diálogo e a criação de projetos regionais que buscam um modelo de inserção internacional e de desenvolvimento diferente daquele proposto pelos EUA⁹. Exemplos são a Cúpula Energética, a UNASUL (Antiga CASA-Comunidade Sul-Americana das Nações) e o Banco do Sul.

A concretização de projetos regionais na América do Sul é historicamente problemática. Todavia, a constituição do campo de repulsa pode ser interpretada como um revés à pretensão de hegemonia dos EUA, visto que em sua tradicional área de influência vai ganhando corpo uma alternativa, ainda que não radical. Tal campo dificulta a expansão de acordos de livre-comércio dentro da tática de *building blocks*, isto é, de avançar pouco a pouco na conclusão de acordos de livre-comércio até a constituição de uma área hemisférica de comércio sob sua liderança. Internamente, o campo parece enfraquecer a lógica da liberalização competitiva da política comercial dos EUA, ao oferecer um padrão de relacionamento que valoriza a manutenção de espaços para políticas de desenvolvimento.

Os dois campos não são necessariamente intransponíveis para seus integrantes. Como sabemos, os Estados são conduzidos por governos e, com a alternância desses, mas não só em decorrência delas, pode haver modificação de posicionamento. As eleições de Daniel Ortega na Nicarágua, de e de Rafael Correa

⁹ A esse respeito, ver FARIA, Carlos Alberto Pimenta de. A política sul-americana do Brasil: razões e percalços do 'institucionalismo da semiperiferia'. *Análise de Conjuntura*, nº4, abril de 2007.

no Equador, presidentes mais à esquerda, podem trazer esses países para o campo de repulsa, o que já parece ocorrer com o Equador. Já o governo do Uruguai vinha demonstrando desejo de adentrar o campo de aproximação, pelo que recebeu concessões brasileiras para manter-se no campo de repulsa, junto ao Mercosul. A Venezuela busca expandir sua influência sobre os países centro-americanos.

Os campos também não são compostos por Estados completamente idênticos, isto é, há espaço para variação de postura intra-campo: do 'socialismo do século 21' de Hugo Chávez a uma postura menos radical brasileira. O que permite o agrupamento e a formação de campos é a posição que esses países adotam com relação a agenda norte-americana. Vale dizer também que a repulsa está concentrada no vetor econômico da agenda norte-americana, pois não parece haver reversão das instituições democráticas na região.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo argumentou que, embora a ALC não seja prioridade na agenda de política externa dos EUA, a região não foi esquecida. As ameaças na região, consideradas de baixa intensidade, são tratadas em parte por meio da política comercial. Isto é, as ameaças são abordadas com instrumentos alternativos, como os acordos comerciais. Essa estratégia norte-americana, contudo, não teve sucesso em nível hemisférico. Ao contrário, parece ter contribuído para a divisão da ALC em dois campos, um de 'aproximação' e outro de 'repulsa' à agenda norte-americana.

A visualização da ALC em dois campos pode ser um recurso analítico para pensar a política internacional nas Américas. Desde de fim da Guerra Fria, como vimos, a agenda norte-americana se concentrou em temas intra-estatais e buscou aprofundar e consolidar as reformas neoliberais e democráticas colocadas em prática pelos países da região. Com as recentes eleições de candidatos posicionados mais à esquerda na ALC e os crescentes projetos de

institucionalização regional, pode ser que o campo de repulsa caminhe para algo com mais contornos mais densos – um pólo, ou bloco regional -, cuja identidade seja cunhada pela rejeição ao modelo neoliberal defendido pelos EUA e pela constituição de uma ordem (econômica) alternativa. Se as coisas se dirigirem nessa direção, pode ocorrer de o campo de repulsa se tornar um problema de corte sistêmico para os EUA, o que pode aumentar, hipoteticamente, a prioridade do hemisfério na política externa norte-americana.

PARTE V
FÓRUM: AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS
COMO ÁREA DE CONHECIMENTO

APRESENTAÇÃO

*Luís Antônio Francisco de Souza*¹

O que orientou a organização do Fórum do Curso de Relações Internacionais foi a indagação acerca da sua condição como área autônoma e original do conhecimento. A discussão precedente aponta para o fato de que as RI podem ser consideradas, pelo seu caráter transdisciplinar (ou multidisciplinar), como um campo de estudos (ou área de conhecimento) e não apenas como uma disciplina científica. De fato, observando a história da implantação dos Cursos de Relações Internacionais no Brasil, percebe-se que seu objeto de investigação não pode ser claramente definido. De outra parte, a formação desse campo de estudos está fortemente atrelada à expansão das zonas de contato (cooperativo e conflituoso) entre os países no cenário globalizado, que ultrapassou a agenda mais estreita da diplomacia e do comércio.

Em grande parte, houve um sério esforço de procurar afirmar a autonomia das Relações Internacionais frente àquelas áreas do conhecimento que constituíram sua base história e seu fundamento epistemológico, sobretudo a Ciência Política, o Direito, a História

¹ Luís Antônio Francisco de Souza é professor da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Filosofia e Ciências - Campus de Marília e coordenador do Observatório de Segurança Pública.

e a Economia. E a diferença em relação a elas não é apenas a troca da dimensão nacional pela internacional, mais do que isso, essa diferença se dá pela perspectiva das relações internacionais.

Em outros termos, a diferença é epistemológica na medida em que as Relações Internacionais não pensam seus problemas de investigação e de estudo a partir do nacional, isto é, do local, do Estatal, da guerra ou do interesse de uma classe, grupo ou entidade. As Relações Internacionais, na atualidade dos cursos de graduação e pós-graduação brasileiros, são pensadas a partir da perspectiva descentrada, desterritorializada, desnacionalizada. O foco portanto dessa nova área do conhecimento é a natureza das relações multilaterais, das entidades globais, do direito internacional, da economia integrada, da cultura cosmopolita.

O esforço recente de caracterização das RI como área do conhecimento não deve, no entanto, elidir o problema de que a produção científica na área ainda é muito incipiente e permanece relativamente pouco desenvolvida se comparada com outras áreas das Ciências Humanas. Essa constatação não é um demérito, mesmo porque no momento em que se reconhece a perspectiva das Relações Internacionais, a produção científica das Ciências Humanas que, vamos dizer dessa forma, era considerada estrangeira para os especialistas dessas áreas, passa a ganhar uma nova roupagem e novo fôlego.

Os estudos que caminhavam pela via incerta da multidisciplinaridade, do multiculturalismo, da multilateralidade e do pluralismo (mesmo que às vezes flertassem com a diplomacia, com a história das relações exteriores ou com o fenômeno da guerra) encontraram nas Relações Internacionais a sua razão de ser. Os estudos que eram caracterizados por uma visada crítica em relação ao papel dos Estados Unidos no cenário internacional e ao modelo hegemônico de desenvolvimento econômico foram colocados no quadro geral das Relações Internacionais. Ou seja, colocou-se em pauta a antítese obscurecida pelos encadeamentos político-ideológicos, ampliando a dimensão internacional e minimizando a noção de um imperialismo totalitário. Nesse cenário, a grande potencial ocidental e a emergente potencial oriental são

atores no cenário internacional cujo peso precisa ser avaliado com cuidado. Além disso, as Relações Internacionais tem uma premência empírica extraordinária, pois, no interior de sua afirmação como área de conhecimento, de sua expansão em múltiplos cursos de graduação e em sua consolidação no ensino pós-graduado, houve uma forte ampliação da agenda internacional que requer compreensão e reflexão.

Espera-se, nos próximos anos, ver emergir um quadro em que as RI se destaquem mais fortemente da diplomacia e passem a construir seu próprio referencial teórico, articulado com a Ciência Política, a História, a Economia, a Sociologia e o Direito. É na confluência dessas diferentes áreas do conhecimento e na necessária e urgente perspectiva sul-sul ou sul-norte que estará talvez o futuro das Relações Internacionais, com o necessário reconhecimento de que nossas IES devem fortalecer o intercâmbio regional e internacional de conhecimento.

A inquietação em relação ao curso de RI não é fenômeno isolado, ela reflete o estado atual dessa área nas IES do Brasil. Nessa perspectiva é que estão sendo propostos, de forma sistemática, fóruns de discussão sobre as relações internacionais no interior das Semanas de RI da Unesp. É nessa direção que caminha a contribuição original do professor Eiiti Sato "Relações Internacionais como área do conhecimento e sua consolidação nas instituições de ensino e pesquisa", em que o campo das Relações Internacionais é analisado a partir dos efeitos substantivos da globalização sobre o cenário internacional. O texto aqui apresentado procura argumentar que o interesse nas relações internacionais "resulta, principalmente, do fato de que trata de um aspecto central do modo de vida e das preocupações que afetam as sociedades em nossos dias. O pressuposto básico desse entendimento é o de que um campo de estudo se estabelece como área distinta do conhecimento quando há uma motivação social suficientemente forte para canalizar energia e recursos no sentido de sustentar a reflexão sistemática e organizada a respeito de uma particular classe de fenômenos."

A contribuição do professor Shiguenoli Miyamoto sobre “As relações internacionais como área de conhecimento” aponta para a concretização do cenário internacional não apenas nas relações entre Estados, mas também na própria consciência do público letrado no final dos anos 1980. As relações internacionais emergiam na opinião pública, até esse período, como problemas excepcionais que demandam uma intervenção enérgica dos governos para o retorno à “normalidade” da vida infra-nacional. As guerras, da alta dos preços do petróleo e a guerra fria eram problemas pontuais que não alteravam substancialmente os problemas concretos dos cidadãos. No decorrer das duas últimas décadas não apenas a imprensa se especializou para cobrir o cenário internacional como também a acadêmica saiu da letargia e começou a reconhecer que estávamos diante de uma nova configuração política e econômica que demandava não apenas explicação, mas também nova orientação estratégica e novos conhecimentos.

A contribuição da professora Janina Onuki e de Amâncio Jorge de Oliveira, “A produção da pós-graduação em RI no Brasil: breve avaliação” parte dessa constatação do incremento da produção na área como resposta ao crescimento das demandas do mercado, de empresas e de órgãos governamentais fora do quadro da diplomacia do Ministério das Relações Exteriores. Esse crescimento é explicado pelo “processo de transição democrática, iniciado em meados dos anos 1980, de liberalização da economia que se deu a partir do início dos anos 1990, associados à intensificação das negociações internacionais e regionais.” No artigo, os autores chamam a atenção para o fato de que os cursos de Relações Internacionais no Brasil, na sua grande maioria, estão oferecendo uma formação multidisciplinar em que as disciplinas de Ciência Política, Direito, História e Economia estão sendo combinadas o que pode ter efeitos sobre os trabalhos de pós-graduação, em seu viés metodológico e temático.

RELAÇÕES INTERNACIONAIS COMO ÁREA DO CONHECIMENTO E SUA CONSOLIDAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO E PESQUISA¹

*Eiiti Sato*²

INTRODUÇÃO: JUSTIFICATIVA PARA UM CAMPO DE ESTUDO CIENTÍFICO

Este trabalho discute a formação do campo de estudo das relações internacionais e seus desdobramentos e perspectivas. O trabalho sustenta que, a grande popularidade desse campo de estudo em nossos dias decorre da globalização. A noção de globalização é entendida aqui como a resultante do conjunto de desenvolvimentos que tornou as relações internacionais uma realidade que influencia de maneira substantiva não apenas o quadro social e político dos países, mas até mesmo o dia-a-dia das organizações e dos indivíduos. Assim, o trabalho procura mostrar que, ao contrário do que costumeiramente se entende, a grande expansão do interesse por esse campo de estudo não resulta da presunção da existência de um destino profissional específico para aqueles que decidem estudar relações internacionais mas resulta, principalmente, do fato de que trata de um aspecto central do modo de vida e das preocupações que afetam as sociedades em nossos dias. O pressuposto básico desse

¹ Trabalho preparado para a V Semana de Relações Internacionais – Unesp/setembro/2007.

² Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

entendimento é o de que um campo de estudo se estabelece como área distinta do conhecimento quando há uma motivação social suficientemente forte para canalizar energia e recursos no sentido de sustentar a reflexão sistemática e organizada a respeito de uma particular classe de fenômenos. Outro pressuposto, de certa forma implícito no primeiro, é o de que a reflexão sobre as relações internacionais acompanha a evolução da ordem internacional, isto é, a variação nas características do ambiente internacional foram fundamentais para determinar o interesse e a orientação nas reflexões sobre os fenômenos internacionais.

Do ponto de vista epistemológico mais geral um campo de estudo se justifica como área distinta do conhecimento pelas especificidades do objeto de estudo e, em consequência, pela possibilidade de desenvolvimento de um instrumental teórico e metodológico aplicável a uma certa classe de fenômenos. O problema é que esse entendimento é aplicável, praticamente, a qualquer classe de fenômenos que podem ser agregados de muitas maneiras diferentes. Além disso, na hipótese de se examinar com rigor mais extremado, a busca dos fundamentos daquilo que deveria a ser entendido como conhecimento científico, as muitas vertentes ou campos do conhecimento existentes, ao invés de serem individualmente explicados, convergiriam para os fundamentos comuns, ou seja, retornariam para a matriz básica da discussão filosófica de Aristóteles, Platão e dos filósofos dos séculos XVII e XVIII.³ Conseqüentemente, essa ordem de argumentação não ajuda muito a esclarecer o fenômeno do surgimento e da expansão do campo de estudo das relações internacionais. Possivelmente o entendimento mais promissor é aquele derivado do pensamento de David Hume que, no seu *Tratado sobre a Natureza Humana*, no Livro III, afirma que “[o sentimento] moral excita paixões e produz ou evita ações [...] [em contraste] a razão é completamente inerte.” (HONDERICH, 1995, p. 380). Com efeito, sob essa ótica, a motivação mais significativa

³ A discussão dessa questão aparece nas obras que tratam da teoria da ciência. Ver p. ex. DANCY, J. *Introduction to contemporary epistemology*. Oxford: University Press, 1985; CHRISHOLM, R. M. *Theory of knowledge*, N. J: Englewood Cliffs, 1977.

para o surgimento de um campo de estudo distinto seriam os sentimentos morais que os fenômenos compreendidos num determinado campo do conhecimento despertam nos indivíduos e na consciência das sociedades de uma época.

A partir desse entendimento é possível inferir que, em grande medida o generalizado interesse pelas relações internacionais verificado nos últimos anos pode ser comparado ao que ocorreu no entre-guerras quando o que Hans Morgenthau chamou de “ciência da política internacional” estabeleceu-se como área distinta do conhecimento no mundo universitário moderno.⁴ Com efeito, a história das relações internacionais como área distinta de estudo dentro do mundo acadêmico de nossos dias deu-se no entre-guerras e a principal motivação estava relacionada com os efeitos da trágica experiência da Grande Guerra de 1914-1918. A esse respeito E. H. Carr (2003) em sua famosa obra *Vinte Anos de Crise* escreveu “a guerra de 1914-18 pôs um fim à opinião de que a guerra é um assunto que afeta unicamente soldados profissionais e, fazendo isso, dissipou a impressão correspondente de que a política internacional podia ser deixada com segurança nas mãos dos diplomatas profissionais.” (CARR, 2003, p. 4). Esse argumento é desenvolvido em toda a primeira parte do livro sugerindo que o desenvolvimento dos vários ramos das ciências ocorre essencialmente em decorrência de demandas sociais e, nesse sentido, afirma: “é o objetivo de dar saúde que cria a ciência médica, e o objetivo de construir pontes é que cria a ciência da engenharia.” (CARR, 2003, p. 5). Da mesma forma, argumenta Carr (2003), os efeitos trágicos da guerra de 1914-1918, foram decisivos para que o fenômeno da guerra e, de forma mais ampla, para que a política internacional, passasse a ser objeto de reflexão e estudo usando-se a lógica e as práticas da ciência moderna.

⁴ H. J. MORGENTHAU, dedica o capítulo dois de seu livro à explicação de seu propósito de construir uma ciência da política internacional “... visto que a finalidade de todos os empreendimentos científicos consiste em descobrir as forças subjacentes aos fenômenos sociais e o modo como elas operam” (p. 29). *A Política entre as Nações. A Luta pelo Poder e pela Paz*. (Capítulo II) Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais/FUNAG, Imprensa Oficial do Estado de S. Paulo & Editora Universidade de Brasília, 2003.

Outros campos da ciência como economia e sociologia tiveram também motivações semelhantes, muito embora essas motivações não estivessem assentadas sobre acontecimentos tão trágicos. De qualquer modo, geração de riqueza, redução da criminalidade e construção e aperfeiçoamento da ordem social têm proporcionado motivações suficientes para despertar até hoje o interesse dos indivíduos e grupos. A motivação primária de Augusto Comte era a de produzir um padrão de sociedade cientificamente organizada.⁵

O SURGIMENTO DO ESTADO NACIONAL E OS EFEITOS SOBRE A REFLEXÃO SOBRE A ORDEM POLÍTICA

Entre os muitos aspectos envolvidos no processo de substituição da sociedade feudal pela sociedade moderna na Europa está o surgimento do Estado Nacional como categoria central da ordem política. A reflexão política acompanhou esse processo motivada pelas inquietações geradas pela incompatibilidade entre as demandas de uma realidade em transformação e as instituições formais e informais que organizavam a ordem política e social. Entre as fontes de inquietação que demandavam mais atenção estava a do relacionamento entre os povos e unidades políticas que, em nossos dias, passou a ser designada como “relações internacionais”. As guerras religiosas refletiam a perda da autoridade da Igreja como instituição universal e a emergência do Estado Nacional como instituição central da ordem política. Tratava-se de um processo de transformação com profundas implicações na vida dos indivíduos e das sociedades da Europa que ainda levaria um bom tempo para ser completado e, mesmo depois de consolidado, o Estado Nacional iria substituir apenas de forma parcial o papel tradicionalmente desempenhado pela Igreja. Com efeito, o Estado Nacional estruturava novas bases para a legitimação da autoridade e, sob alguns aspectos, poderia servir até de modo mais eficiente como

⁵ AUGUSTO COMTE (1798-1857), considerado fundador da Sociologia, foi influenciado por SAINT-SIMON (1760-1825) que, tal como COMTE, era um entusiasta da idéia de que a lógica da ciência poderia ser aplicada à ordem social (GOUTHIER, 1931).

elemento organizador da ordem interna das unidades políticas, entretanto não trazia em si nenhum recurso institucional que organizasse a convivência entre os Estados.

Ao longo da Idade Média ocorreram muitos conflitos e guerras entre reinos e entre outras unidades políticas, a maioria delas por direitos de sucessão no entanto, no século XVI, os conflitos tornam-se mais frequentes e mais cruéis em razão da fragmentação do cristianismo. A autoridade de um governante, mesmo que reconhecida como legítima em termos dos direitos de hereditariedade podia passar a ser contestada em razão de sua fidelidade ou de sua falta de fidelidade à Igreja. Assim, o surgimento do Estado Nacional solucionava apenas em parte a crescente intolerância religiosa entre cristãos. Além disso, a autoridade dos governantes precisava ser afirmada continuamente, não apenas em relação a outros governantes, mas também em relação a seus súditos, uma vez que nenhum reino era unanimemente católico ou protestante. É nesse quadro que emerge o contratualismo como a resposta mais promissora encontrada pela filosofia política para explicar e justificar a organização do Estado em novas bases. Todavia, foi apenas no final do século XVIII que a noção de “governo com o consentimento dos governados” assumiu contornos mais claros e definidos em condições de servir como princípio legitimador do Estado Moderno, capaz de incorporar a tolerância nas instituições políticas.

Nesse quadro, as relações “internacionais” tornavam-se críticas pois as esperanças de minorias católicas dentro de um reino de maioria protestante estavam sempre postas em outros reinos governados por “papistas” da mesma forma que, nos reinos católicos, os protestantes deveriam ser vistos como potenciais conspiradores associados a Estados governados por príncipes protestantes. A proposta cheia de certeza de Dante Alighieri sobre a constituição de uma monarquia universal feita no final do século XIII⁶ é compreensível dentro do ambiente político da Idade Média, mas

⁶ Em *Da Monarquia*, obra concluída em 1298, Dante Alighieri resume no Livro II as concepções e a forma de construir a argumentação do que poderia ser entendida como visão da ordem política na Idade Média: um império cristão sob a autoridade de Roma. (ALIGHIERI, 1960).

contrasta com os escritos de Hobbes que, no século XVII, refletem as angústias e as incertezas de uma ordem em transformação, onde a autoridade é continuamente desafiada. Em *Da Monarquia*, Dante extrai a conclusão de que “sendo o direito bom, é existente primeiramente na mente de Deus.” (ALIGHIERI, 1960, p.155) e que o Império cristão, ao traduzir para as relações políticas os desígnios divinos, cuidará de dirimir as discórdias que naturalmente surgem entre príncipes. Hobbes, diante de uma realidade completamente diferente, vai afirmar que “o Estado – forma própria da sociabilidade humana – é criado pelos homens tendo em vista a sua conservação comum.” (HOBBS, 1993, p. 30) e, neste caso, não há qualquer proposição acerca de um império que possa arbitrar conflitos entre príncipes. É nesse ambiente que emerge o Estado Nacional como categoria política que vai garantir as liberdades de culto mas, ao mesmo tempo, vai trazer um mundo cheio de incertezas onde a segurança vai depender basicamente da capacidade de cada nação prover os meios de sua defesa e de sua preservação e não da garantia de direitos proporcionada por códigos reconhecidos por instituições universais. Nos tempos de Dante, os direitos de hereditariedade eram parte essencial do direito divino e tornavam legítimos tanto a posse de propriedades quanto o exercício do poder. À época de Hobbes a quebra desse código deixava a garantia de direitos exposta ao arbítrio da força.

Na tradição do pensamento político, Jean Bodin foi quem traduziu em termos teóricos a noção fundamental que emergia no âmago das transformações no sistema de relações entre “repúblicas e principados”, a que se referia Maquiavel. De fato, o conceito de soberania não foi inventado por Bodin, mas suas reflexões se concentraram na percepção de que esse conceito era essencial para se compreender as relações entre povos e unidades políticas e que, principalmente, precisava ser reinterpretado em face do surgimento do Estado Nacional.⁷ A noção de “meio internacional

⁷ O conceito de *soberania* é discutido no Livro I da obra *Six Livres de la République*, foi publicada em 1576, mas suas reflexões sobre o tema são anteriores, desde que ensinava na Universidade de Toulouse, duas décadas antes. (BODIN, J. *On Sovereignty*, Editado por J. H. FRANKLIN, Cambridge University Press, 1992)

anárquico” – central no estudo das Relações Internacionais até hoje – está assentado sobre o conceito de soberania reinterpretado por Bodin. Para se compreender adequadamente o significado dessa transformação é necessário considerar os motivos e o ambiente político que levaram a tornar as instituições da ordem política medieval inadequadas para o contexto marcado pela instabilidade que emergiu com o fim da unidade religiosa no continente europeu.

AS RELAÇÕES ENTRE ESTADOS E A REFORMA RELIGIOSA

O cristianismo nunca se constituiu numa prática homogênea na Europa. Apesar de tudo, a Reforma iniciada no século XVI teve um significado bem mais profundo para a ordem estabelecida porque tornou inviável a manutenção do princípio da autoridade da Igreja de Roma como garantia dessa ordem. Como a Igreja Católica poderia exercer sua autoridade sobre unidades políticas que não mais aceitavam sua jurisdição? Fato ilustrativo da autoridade exercida pela Igreja sobre as relações entre povos e governos na ordem medieval foi o evento que ficou conhecido como a penitência de Canossa na qual o Imperador Henrique IV, envolvido numa disputa de poder com o Papa Gregório VII, foi excomungado pelo Sínodo de Lenten em 1076. Além das implicações religiosas e morais, a excomunhão significava também que todos os súditos estavam liberados de quaisquer deveres e obrigações de vassalagem em relação ao Imperador o que, na prática, significava retirar do Imperador toda a autoridade sobre as forças políticas, os indivíduos e as instituições que deveria governar. Em janeiro do ano seguinte, a fim de conseguir a suspensão da excomunhão, Henrique IV foi procurar Gregório VII que o obrigou a permanecer por horas descalço sobre a neve diante do castelo de Canossa até ser recebido pelo Papa e, finalmente, ter seu arrependimento aceito.⁸

⁸ Obviamente essa autoridade não era exercida de forma linear e simples. A tensão entre a autoridade papal e o poder dos governantes estava sempre presente. Mesmo essa disputa entre Gregório VII e Henrique IV continuou depois da humilhação de Canossa. Outra disputa por poder célebre ocorreu entre Felipe o Belo, da França, e o Papa Clemente V, envolvendo o destino da Ordem dos Templários. Nessa disputa a vontade de Felipe prevaleceu sobre a do Papa. (READ, P. P. *Os templários*. Rio de Janeiro: Imago, 2001)

A história mostra que esse episódio não encerrou a disputa entre o imperador e a Igreja, mas serve para ilustrar a importância incontestável da instituição religiosa como autoridade universal. Além disso, de uma forma geral, a história registra apenas os casos mais dramáticos em que algum conflito assumiu proporções de crise social e política, mas não costuma registrar os eventos rotineiros que regulam a vida das pessoas e das sociedades. Os princípios e as normas do direito de sucessão ou de cobrança e pagamento de tributos eram estabelecidos pela autoridade de uma Igreja universal que arbitrava eventuais disputas que por ventura surgissem no dia-a-dia das pessoas e das instituições. Em grande medida o Direito Civil se confundia com o Direito Canônico. Dessa forma, a Igreja se constituía num elemento fundamental na organização das relações sociais e políticas. Sua autoridade permitia regular e ordenar a maioria das questões essenciais que compõem as expectativas e aspirações das pessoas e que orientam os padrões essenciais para a sociedade como, por exemplo, o direito de sucessão, que implicava diretamente a manutenção da estabilidade da ordem vigente. É bastante ilustrativo o que conta Gilberto Freire em *Casa Grande e Senzala* a respeito da expressão “vá queixar-se ao Bispo” cujo sentido irônico de hoje não se coaduna com o significado original que refletia o grande prestígio dos prelados a quem, ao tempo de Felipe II, sempre se podia apelar depois de esgotados os recursos junto à polícia e às instâncias judiciárias regulares.⁹

Formas de entender e cultuar Cristo e seus ensinamentos, diferentes daquelas recomendadas pela doutrina oficial, surgiram e desapareceram na Europa ao longo de toda a Idade Média. Seitas formaram-se associadas a pregadores e por vezes referiam-se apenas a crenças em capacidades milagrosas de relíquias e outras vezes à descrença nessas capacidades. Um dos casos mais notáveis,

⁹ *Casa Grande e Senzala*, capítulo III, sobre o colonizador português no Brasil. GILBERTO FREYRE chama a atenção, no entanto, para o fato de que no Brasil esse prestígio foi, em grande medida, transferido para a figura do coronel, proprietário da casa grande. A Constituição brasileira de 1824 estabelecia no seu artigo 5º. que “A religião Católica Apostólica Romana continuará a ser a religião do Império. Todas as outras religiões serão permitidas com seu culto doméstico ou particular, em casas para isso destinadas, sem forma alguma exterior de templo”.

envolvendo questões doutrinárias mais substantivas foi a dos Cátaros no sul da França. Usou-se a força após tentativas fracassadas feitas no sentido de convencer os hereges por meio da pregação. Bernard de Clairvaux e depois Domingos de Guzmán, que mais tarde seriam canonizados como São Bernardo e São Domingos respectivamente, estavam entre os pregadores enviados por Roma com o propósito de reconverter os cátaros à doutrina oficial mas, apesar do empenho e da reconhecida força de persuasão, esses notáveis pregadores fracassaram. Finalmente, a seita foi esmagada pela força com a tomada de Montségur e a morte na fogueira de seus líderes e de todos quantos se recusaram a abjurar sua crença.¹⁰ Huss e Wycliff foram pregadores que, em larga medida, podem ser considerados como precursores da Reforma iniciada com Lutero no século XVI e ambos foram tratados com toda a severidade aplicada às heresias e tiveram também um fim trágico.¹¹

Esses antecedentes mostram que não havia qualquer razão para supor que Lutero ou Calvino, assim como seus seguidores, viriam a ser tratados de forma diferente de outras dissidências, isto é, como hereges a serem combatidos por meio de argumentos, pela intimidação e, em última instância, por meio da força e da eliminação física. A grande diferença é que no século XVI o poder dos reformistas crescera de forma substancial por refletir muitos anseios acumulados que clamavam por mudanças no entendimento tanto do papel da religião na sociedade quanto na maneira de praticá-la. As vendas de indulgências feitas sem nenhum pudor, por exemplo, não desmoralizavam apenas a faceta secular do comportamento dos religiosos, mas acabavam por constituir também um fator de fomento ao descrédito da própria substância do ato religioso. O fato é que as idéias de Lutero, Calvino e Zwingli rapidamente se disseminaram por grande parte do coração da Europa,

¹⁰ A Inquisição foi criada nesse combate aos Cátaros e a execução na fogueira de seus líderes deu-se em 16 de março de 1244. (PICAR, M. *Os cátaros*. Mem Martins, Portugal: Publicações Europa-América, 1989).

¹¹ Jan Huss foi condenado à fogueira pelo Concílio de Constança em 1415 e, na ocasião, os ossos de Wycliff foram exumados para que fossem queimados juntamente com Huss (TUCHMAN, B. W. *Um espelho distante*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1999. p. 311).

passando a contar com o apoio de casas reais, algumas delas candidatas até a ocupar o trono do Sacro Império.

A ação da contra-reforma não conseguiu barrar a expansão das idéias reformistas. Razões políticas faziam com que o caminho da reforma se tornasse um elemento integrante do jogo de poder tanto dentro dos estados quanto entre os reinos que, ao longo de séculos, haviam tecido uma intrincada teia de ligações de família nos mais diferentes níveis. Ao longo da Idade Média era comum integrantes da nobreza de um reino se casarem com membros da nobreza de outros reinos. Após a vitória em Hastings, em 1066, os normandos estabeleceram na Inglaterra uma dinastia de reis normandos que, mais tarde, iriam reivindicar o trono da França. Os franceses derrotados em Poitiers, em 1356, foram levados prisioneiros para a Inglaterra e entre os prisioneiros, encontrava-se o próprio rei de França. Mais tarde, o duque Enguerrand de Coucy, oriundo da Picardia, integrou uma comitiva de 40 nobres franceses que foram trocados pelo rei João como reféns na Inglaterra e, enquanto lá permaneceu, esse duque acabou por conquistar os favores e a própria mão de Isabel, filha de Eduardo III (TUCHMAN, 1999). Uniões desse tipo eram comuns e serviam tanto para assentar questões políticas quanto para dar origem a intermináveis disputas por direitos de sucessão.

Dessa forma, no tempo em que o movimento da Reforma se espalhava pela Europa, rivalidades como aquela surgida entre a Inglaterra e a Espanha não se restringiam a interesses e questões políticas entre estados, mas envolvia também o casamento de Henrique VIII com Catarina de Aragão, uma união que, para ser desfeita, inevitavelmente traria a intervenção direta de Roma. Assim, a separação do casal real tornava-se, ao mesmo tempo, uma disputa pelo exercício do poder e da autoridade religiosa e uma disputa entre dois reinos poderosos. Nessa complexa equação, obviamente, a questão religiosa e a própria figura política do Papa assumiam um papel central. Essa disputa, no entanto, não terminaria com Thomas More sendo levado ao patíbulo e com o Estado inglês consumando a separação de Roma. Depois da morte de Henrique VIII, a luta pelo poder na Inglaterra entre seus herdeiros levou

Elizabeth ao trono e Mary Stuart ao calabouço e à decapitação. Por cerca de um século, o reino da Inglaterra ainda viveria as tensões de uma contínua luta pelo poder que misturava disputas religiosas com direitos de sucessão e relações com outros Estados.

Na história da França, Henrique IV constituiu-se num de seus mais notáveis soberanos e sua ascensão deu-se na esteira de uma feroz disputa entre católicos e huguenotes (protestantes franceses). Antes de ascender ao trono da França em 1594, Henrique IV era o protestante Henrique de Navarra mas, entendendo que um rei protestante teria dificuldade para governar uma nação onde 90% da população era católica, Henrique teria se convertido proferindo a famosa frase “Paris bem vale uma missa” ao entrar na cidade.¹² Na sua exposição de motivos, diante dessa desproporção entre protestantes e católicos, Henrique IV alega que é o rei que deve adotar a religião do povo, e não o contrário. No entanto, um século depois, sob Luiz XIV, as disputas religiosas voltariam a assumir proporções desastrosas mostrando que a intolerância religiosa continuava tragicamente viva.

A Guerra dos Trinta Anos e, ao final do conflito, a Paz de Westphalia – eventos emblemáticos do surgimento do sistema de Estados Nacionais – foram, essencialmente, um reflexo da total impossibilidade da Igreja continuar tentando tratar o protestantismo em suas várias vertentes como heresias a serem combatidas. Nessa guerra, também as questões religiosas misturavam-se com as questões políticas de tal forma que não podiam ser tratadas de maneira separada das lutas pelo poder tanto no plano interno quanto nas relações entre estados. Com efeito, os motivos da guerra eram difusos e opunham reinos e principados por variadas razões envolvendo interesses, direitos de sucessão e temores quanto à segurança e à ordem interna. Nesse quadro, as diferenças religiosas constituíam um elemento importante mas não o suficiente para determinar com clareza a formação de alianças. A historiadora

¹² O famoso artista flamengo Rubens pintou uma alegoria ilustrando a entrada triunfal de Henrique IV em Paris, muito embora a história não confirme que tenha existido uma tal recepção.

Veronica Wedgwood argumenta que “o Congresso [de Westphalia] já se reunia por quase um ano quando seus delegados chegaram à conclusão de que ainda estavam em dúvida quanto ao *subjecta belligerantia*.” (WEDGWOOD, 1992, p. 479). Iniciou-se então, relata a historiadora, um debate para se formar uma idéia mais clara sobre porque haviam lutado, para que haviam lutado e, afinal, que questões deveriam ser assentadas pela conferência de paz. Assim, embora a questão religiosa fosse ainda bastante central, visivelmente se apresentava fortemente misturada com outras razões políticas que influenciavam diretamente o curso das alianças e das disputas por poder.

A autoridade exercida pela Igreja de Roma de forma universal sobre as instituições políticas e sociais da Europa claramente se revelava impossível de ser sustentada trazendo consigo a necessidade de se buscar termos de convivência fundados em outras fontes de legitimação do poder. O direito divino se fragmentara, perdendo seu caráter universal, e a forma com que esse direito podia ser contestado na ordem temporal era a formação de estados em torno de príncipes que não aceitavam a jurisdição da Igreja sobre suas instituições. Assim, o conceito de Estado Nacional revelava-se uma estrutura naturalmente mais adequada à Europa fragmentada em termos religiosos e políticos. No entanto, isto não queria dizer que um Estado protestante era totalmente protestante e nem que um governo católico governasse um povo composto apenas por católicos. Autoridades e lideranças situadas em importantes posições na escala social e política sempre podiam professar uma fé discordante da ordem vigente e podiam alimentar alianças e conspirações com reinos estrangeiros. Assim, a substituição do direito divino medieval como base de legitimação da ordem foi um processo que levou muito mais tempo e a onda de absolutismo – em alguns casos chamados de “esclarecido” – marcou boa parte desse período da história europeia. Foram precisos cerca de dois séculos até que a noção de governo exercido com o consentimento dos governados se transformasse no fundamento básico de sustentação da ordem no Estado Nacional moderno.

FILOSOFIA POLÍTICA, DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Nesse período de transição para a modernidade, é que devem ser entendidos os escritos de pensadores como Hobbes, Grotius e Bodin. Os *Six Livres de la République*, de Jean Bodin, são apenas parte de um extenso tratado geral sobre as leis e a ordem pública, mas foi a parte de seu pensamento que mais contribuiu para a construção de sua reputação (BODIN, 1992). É nessa parte que Bodin define o conceito de soberania que, pelas implicações que trazia para o entendimento da ordem política, constituiu-se num verdadeiro marco no pensamento político. Um autor que pode ser considerado verdadeiro precursor do intenso debate sobre o que mais tarde viria a ser chamado de “relações internacionais” foi Francisco de Vitória (1486-1546). Ao tratar das relações entre governos europeus com os povos encontrados nas Américas, mesmo sendo um dominicano, Vitória levantou a questão dos povos não cristãos terem seus governos considerados como legítimos. O fato é que, ao tempo de Vitória, a noção de direito divino já era objeto de contestação como princípio universal. Em *“Sobre o Poder Civil”* o direito divino é apresentado de forma mais analítica, pondo em destaque os seus fundamentos mais essenciais e, embora parta do reconhecimento da supremacia da fé, já prenuncia o advento dos contratualistas que, a partir do século XVII, iriam fornecer os fundamentos racionais da ordem política caracterizada pelo Estado Nacional moderno.¹³

Uma obra notável e reveladora da riqueza e da importância da reflexão sobre o quadro das relações entre Estados no período foi o *Projeto para Tornar Perpétua a Paz na Europa*, escrita por Abbé de Saint-Pierre (1658-1743) (ABBÉ DE SAINT-PIERRE, 2003). A obra publicada em 1713, como o próprio título indica, é uma proposta de institucionalização de um sistema político cujo propósito seria regular as relações entre os principais reinos da Europa de modo muito semelhante à Liga das Nações e à própria

¹³ As *Relectiones* de Francisco de Vitória eram compilações de aulas magistrais ministradas em Salamanca e foram reunidas no codex de 1539 e depositado na Biblioteca Capitular da Catedral de Palencia. (VITÓRIA, F. *Relectiones. Del Estado, de los Indios y del Derecho de la Guerra*. México: Editorial Porrúa, 1974.

ONU de nossos dias. Ao procurar uma fórmula jurídica para organizar o funcionamento do sistema internacional nascente, paradoxalmente deixa transparecer de forma exemplar as dificuldades das condições políticas das relações entre Estados na Europa de então. O comentário de Rousseau, ao ser consultado sobre a proposta do Abade, revela o forte conteúdo moral do pensamento sobre as relações internacionais e dá indicações da enorme dificuldade de se construir uma ordem nas relações entre Estados dotados da prerrogativa da soberania recém conquistada. A avaliação de Rousseau inicia afirmando que “nunca a mente humana concebeu um esquema mais nobre, mais belo ou útil do que o de uma paz perpétua e universal entre todos os povos da Europa [...]”, mas após uma extensa apresentação e análise do projeto, avalia com pessimismo que “[...] embora admiremos um projeto tão belo, devemos consolar-nos do seu fracasso pensando que só poderia ser implantado com os meios violentos que a humanidade precisa abandonar” para, finalmente, perguntar com desalento “[...] quem ousaria afirmar se devemos desejar ou temer uma confederação européia?” e conclui: “Ela talvez provocasse mais danos em um só momento do que os prejuízos que pudesse evitar ao longo de muito tempo.” (ROUSSEAU, 2003, p. 110). Em larga medida, esse sentimento de angústia permanece até nossos dias. Ao mesmo tempo em que se reconhece a importância de uma instituição como a ONU, com objetivos e princípios universais, também se assume como pressuposto a inadmissibilidade de qualquer autoridade que ameace a prerrogativa da soberania dos Estados, sejam esses Estados ricos e poderosos ou pobres e pouco expressivos no cenário internacional.

Pode-se dizer que a publicação, em 1795, de “*À Paz Perpétua – Um Projeto Filosófico*” de Immanuel Kant encerra esse primeiro grande movimento na trajetória da reflexão sobre relações internacionais (KANT, 2006). Com efeito, ao longo de mais de dois séculos, as reflexões sobre relações internacionais, a filosofia política e o direito se confundiam. Mesmo um verdadeiro código de direito internacional como “*O Direito das Gentes*”, de Emer de Vattel (1714-1767), ao mesmo tempo em que vai enumerando

direitos e obrigações dos Estados e até dos agentes diplomáticos, vai discutindo a natureza e as razões políticas e filosóficas que justificariam tais direitos e obrigações (VATTEL, 2004).

SÉCULO XIX: A DILUIÇÃO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO PENSAMENTO ECONÔMICO

Ao longo do século XIX a preocupação com as relações internacionais perdeu a dramaticidade que caracterizara o período de consolidação do Estado Nacional moderno, entre o início da reforma religiosa e as guerras napoleônicas. Como se viu, até o século XIX a reflexão sobre relações internacionais era parte essencial da filosofia política e também do pensamento jurídico. Após mais de dois séculos de guerras e conflitos religiosos, os principais Estados na Europa haviam ganhado reconhecimento e estabilidade diante de seus iguais formando um verdadeiro “sistema de Estados”, isto é, a Europa passava a ser formada predominantemente por Estados independentes, estáveis e reciprocamente importantes entre si, com regras ou padrões de comportamento relativamente aceitos.

De forma simbólica, o Congresso de Viena selara esse novo pacto. A trégua que se seguiu ao fim das guerras napoleônicas representou bem mais do que o reconhecimento de um equilíbrio de poder que deixava clara a impossibilidade da imposição de uma hegemonia por parte de qualquer potência, como tentara Napoleão. Em outras palavras, a trégua significou mais do que o simples reconhecimento – talvez até por exaustão, após tantas guerras – de um *status quo* formado por unidades políticas capazes de afirmar e sustentar sua existência *soberana* diante de outras unidades políticas. Príncipes, que exerciam a condição de governantes de um Estado, não poderiam reivindicar autoridade sobre outros Estados.

Do ponto de vista da ordem social, o século XIX foi, na verdade, o período em que a economia moderna realmente sobrepujou os padrões e as práticas que caracterizaram a vida econômica medieval. Paul Johnson, em *The Birth of the Modern*,

argumenta que a modernidade teria, de fato, nascido entre 1815 e 1830 (JOHNSON, 1991). Na sua ousada interpretação, 1815 teria sido fundamental por que marcou o fim dos grandes conflitos sustentados pela Grã-Bretanha trazendo, pela primeira vez, um período de paz significativamente longo, de cerca de uma geração, capaz de permitir que a sociedade britânica colhesse efetivamente os frutos econômicos da revolução industrial e depois disseminasse esse padrão para outras regiões com quem se relacionava mais sistematicamente. Para esse autor, o ano de 1815 seria simbolicamente importante porque, na Europa, Waterloo marcou o fim das guerras napoleônicas enquanto a batalha de New Orleans, em janeiro daquele ano, marcou o término da guerra de 1812 contra os Estados Unidos. De acordo com Johnson, embora se reconheça a importância que os historiadores geralmente atribuem à Revolução Francesa, os elementos da modernidade (comércio, finanças, capacidade de administração, ciência e tecnologia) só teriam podido florescer efetivamente quando a paz permitiu que o imenso potencial de conhecimento tecnológico pode ser transformado em atividade econômica organizada e produtiva. Teriam sido esses desenvolvimentos que possibilitaram afastar os temores de Malthus quanto aos limites do crescimento e da capacidade da economia inglesa e mundial no sentido de prover alimentos em ritmo compatível com o crescimento das populações.¹⁴

Com efeito, ao longo do século XIX, a renda per capita cresceu a uma taxa média de 1,5% ao ano em países como Estados Unidos, Argentina e outros países produtores de bens primários. As principais economias européias cresceram menos mas, mesmo assim, mantiveram uma taxa aproximada de 1,0% a 1,25% ao ano (KENWOOD; LOUGHEED, 1983). No plano individual, agricultores, comerciantes ou artesãos, isto é, pessoas simples podiam enriquecer e tornar-se ricos e poderosos, desde que tivessem disposição, coragem e talento para desbravar e ocupar novas

¹⁴ O famoso *Essay on the Principle of Population as It Affects the Future Improvement of Society* de THOMAS R. MALTHUS foi publicado em 1798.

terras ou para desenvolver novas máquinas.¹⁵ Dessa forma, o pressuposto do pensamento liberal de que a escassez e a busca da riqueza eram objetivos que podiam ser atingidos por meio do comércio e da liberdade econômica era confirmado pelos fatos correntes em que nações e indivíduos enriqueciam sem que, necessariamente, outros indivíduos e outras nações precisassem empobrecer ou serem objeto de pilhagem, e o comércio tornava-se a expressão objetiva dessa nova realidade.

Benjamin Constant (1767-1830), no início do século XIX, escrevendo sobre o significado da guerra afirma: “finalmente atingimos a era do comércio, uma era que necessariamente substitui a era da guerra, da mesma maneira que esta estava fadada a preceder aquela. Guerra e comércio são apenas dois meios diferentes de atingir o mesmo fim, isto é, o de possuir aquilo que se deseja”.¹⁶ De fato, do ponto de vista das relações internacionais, é possível afirmar que, em larga medida, a reflexão sobre os tradicionais temas da guerra e da paz migrou para o campo da economia. Os avanços na tecnologia permitiam, continuamente, a abertura de novas fronteiras geográficas e também novas técnicas e novos produtos. No lado geográfico, regiões distantes – em especial as Américas e a Oceania – foram incorporadas à economia européia que, assim, tornava-se efetivamente global. No lado técnico, o progresso tecnológico permitia aumentar a produtividade de bens tradicionais, reduzindo significativamente os custos e permitindo o acesso de uma crescente parcela da população a esses bens. Além disso, o avanço tecnológico trazia também uma quantidade crescente de novos produtos que, ao ampliar as opções de consumo, ampliava também a variedade de indústrias e de necessidades de matérias primas. Ao ampliar dessa forma as

¹⁵ JACOB BRONOWSKI & BRUCE MAZLISH argumentam que a revolução industrial foi um fenômeno que começou nos campos e nas pequenas cidades e também foi um fenômeno liderado basicamente por gente simples como Richard Trevethick que, antes de fazer fortuna com a invenção da locomotiva, era um ferreiro que gostava de participar de lutas de rua. (BRONOWSKI, J.; B MAZLISH, *A tradição intelectual do Ocidente*. Lisboa: Edições 70, 1960)

¹⁶ O trecho foi extraído do início do capítulo 2 intitulado *The Character of Modern Nations in Relation to War* do livro *The Spirit of Conquest and Usurpation and their Relation to European Civilization*, publicado em 1814.

possibilidades de crescimento, no sentido contrário, reduzia-se o potencial de conflito. O crescimento generalizado reduzia os focos de tensão e os motivos de disputa por territórios e por mercados.

Com efeito, ao longo do século XIX o fenômeno do crescimento manifestou-se em todas as direções e pode ser traduzido em números bastante expressivos na produção, no comércio, nos fluxos financeiros e também no movimento migratório, que aliviava na Europa as pressões demográficas expressas no *Essay on the Principle of Population* por Malthus. Entre 1840 e 1870 o comércio cresceu mais de 250% e, ao longo de todo o século XIX, entre 1800 e 1913, o comércio mundial cresceu a uma taxa de 33% por década revelando que uma transformação fundamental ocorrera. No início do século XIX o comércio internacional representava apenas 3% do produto mundial e às vésperas da I Guerra Mundial essa proporção havia evoluído para 33%, isto é, uma proporção onze vezes maior de uma economia mundial que havia crescido continuamente ao longo de todo o século (KENWOOD; LOUGHEED, 1983, p.. 91).

Estruturalmente, o comércio refletia um novo padrão de divisão do trabalho. O avanço das relações econômicas internacionais tornava a tradicional divisão do trabalho entre campo e cidade, entre indústria, agricultura e serviços, em algo mais complexo onde sobretudo o comércio fazia com que os mercados de trabalho interagissem no plano internacional fazendo avançar o que o liberal de nossos dias costuma chamar de interdependência. Com efeito, o regime de comércio constitui o mecanismo básico de articulação entre os mercados de trabalho, isto é, quem irá ser empregado, fazendo o que e onde. Em outras palavras, o comércio, ao distribuir os mercados, distribui também os empregos e, ao longo do século XIX, a expansão do comércio deu-se essencialmente por meio de uma divisão do trabalho que, em larga medida, perdurou até meados do século XX: os “países fábricas” (*workshops*) – produtores de manufaturados – e os “países celeiros” (*granaries*) – produtores de bens primários. O conjunto de dados indica que uma mudança bastante radical ocorrera na economia mundial: o comércio internacional deixara de ser um

componente quase irrelevante e se tornara um elemento fundamental de riqueza e progresso para as nações.

Acompanhando essa evolução do comércio internacional, o movimento migratório das populações constitui um dos melhores indicadores de que importantes transformações estruturais estavam em curso uma vez que o movimento das populações sempre reflete crises, problemas e oportunidades que se apresentam diante das sociedades. Segundo o entendimento dos geógrafos, as populações migram devido a forças de expulsão e a forças de atração. As forças de expulsão estão associadas a crises e dificuldades (revoluções, conflitos, perseguições, secas prolongadas ou simplesmente falta de oportunidades) enquanto, por outro lado, as forças de atração estão associadas a oportunidades.¹⁷ Com efeito, a combinação dessas duas forças é perfeitamente visível, por exemplo, na imigração em grandes levadas de irlandeses e escandinavos para os Estados Unidos, especialmente na segunda metade do século XIX. Entre 1850 e 1900, milhões de imigrantes deixaram a Europa e se estabeleceram nas novas terras das Américas e da Oceania. A população da América do Norte (sem incluir o México) passou de 6 milhões em 1800 para 81 milhões no final do século XIX, a Europa (incluindo a Rússia) dobrou a população no período enquanto a população na África cresceu apenas pouco mais de 30% (KENWOOD; LOUGHEED, 1983, p.. 30). Em outras palavras, as relações entre nações ao contrário de serem problemáticas, davam motivos de sobra para o florescimento da doutrina liberal da complementaridade seja no comércio, que permitia ganhos mútuos, seja nos fluxos migratórios, que aliviavam as pressões demográficas nos velhos países e, ao mesmo tempo, proporcionavam a mão-de-obra necessária ao crescimento das jovens nações.

¹⁷ ALFRED SAUVY é um desses geógrafos que estudaram conceitualmente o assunto das migrações (*Histoire Économique de la France entre les Deux Guerres*. Paris: Ed. Economica, 1984). SAUVY também é importante para os estudiosos de Relações Internacionais por ter sido considerado aquele que, primeiro, teria empregado o termo “terceiro mundo” para designar a categoria de países que não se identificavam com nenhuma das duas grandes alianças da guerra fria.

O fato é que no período compreendido entre o surgimento do Estado Nacional e as guerras napoleônicas, a reflexão sobre relações internacionais se confundia com a Filosofia Política e o Direito em autores como Grotius, Vattel e Rousseau. No século XIX, essa reflexão migrou para os domínios da nascente disciplina da economia política, apresentando-se em autores como Adam Smith, Stuart Mill e David Ricardo. Com efeito, implicitamente no pensamento desses autores, faz-se presente a idéia de que a Economia era, antes de mais nada, uma disciplina moral, isto é, lidava com questões que diziam respeito a motivações gerais que davam sentido às ações humanas. Desse modo, no pensamento econômico que nascia sob a inspiração do liberalismo, as relações entre povos, organizados em Estados, se constituíam em oportunidades de progresso e geração de riqueza e não de conflito. O entendimento era o de que a lógica do comportamento econômico transformava a competição na busca por benefícios individuais, que passava a ser chamada de concorrência, em um fator de riqueza e progresso. Antes de Adam Smith, os fisiocratas já defendiam a idéia de que o comércio não deveria ser visto como uma disputa por ganhos a serem obtidos à custa de outros, mas como fator de geração de riqueza para todas as nações que dele participassem.¹⁸ Essa visão aparece em Bernard de Mandeville (1670-1733) que, na sua famosa *Fábula das Abelhas*, já sugeria que a riqueza e o progresso não eram gerados por virtudes como a bondade e o altruísmo, mas muito mais por vícios como a vaidade e a ambição (MANDEVILLE, 1714). A metáfora moral da “mão invisível” está fundada nesse entendimento e a partir de Smith essas percepções tomam a forma de uma teoria econômica estruturada.

Mesmo Karl Marx, considerado o mais importante crítico do liberalismo econômico, na verdade, para efeito da presente análise, trazia no seu pensamento uma valorização das relações econômicas até mais exagerada – embora de forma negativa – do que Smith e

¹⁸ A expressão *laissez-faire, laissez passer*, indicando que a liberdade na atividade econômica era a melhor receita para a geração de riqueza foi criada pelos fisiocratas.

Ricardo. Em outras palavras, enquanto Smith e Ricardo viam positivamente o comércio, como fator de progresso e como elemento capaz de permitir que os povos explorassem e se beneficiassem mutuamente da complementaridade existente entre suas economias, Marx, ao contrário, entendia que o argumento da complementaridade era uma farsa e que as relações econômicas constituíam o meio pelo qual uma classe social impunha sua dominação sobre outras parcelas da sociedade, e que a própria divisão do mundo em “países” era também uma farsa. Outros pensadores como Hamilton e List, embora críticos do liberalismo comercial, também viam na economia o padrão mais relevante ou promissor das relações entre as nações.¹⁹ Um reflexo dessa percepção aparece de forma clara no discurso de despedida de Washington, que aconselha: “A grande regra de conduta para nós a respeito de nações estrangeiras é, ao ampliar nossas relações comerciais, a de manter com elas a menor ligação política possível”.²⁰ Em outras palavras, o pensamento que vai prevalecer ao longo de todo o século XIX é o de que, enquanto o comércio aproxima positivamente as nações, a política afasta e constitui fonte de problemas e conflitos.

O FIM DE UMA ERA E O RENASCIMENTO DO INTERESSE POR RELAÇÕES INTERNACIONAIS COMO CAMPO DISTINTO DO CONHECIMENTO

Em grande medida a crise do entre-guerras (1919-1939) foi uma crise do liberalismo econômico do século XIX e, como consequência, também foi uma crise na reflexão sobre as relações internacionais que, em larga medida, havia se diluído na doutrina liberal. O ambiente de crescimento da economia mundial sustentada ao longo de todo um século favorecia o entendimento de que a promoção dos interesses dos Estados era um processo que podia

¹⁹ ALEXANDER HAMILTON na verdade foi Secretário de Fazenda de George Washington e o seu *Report on Manufactures* (1792) uma avaliação das perspectivas de industrialização dos EUA; FRIEDERICH LIST, *The National System of Political Economy* (1841).

²⁰ Este discurso, na verdade, jamais foi proferido verbalmente, mas sim publicado no *Philadelphia Daily American Advertiser* em 19 de setembro de 1796.

ser conduzido harmonicamente. O longo período de crescimento confirmava o pressuposto de que o comércio podia substituir o emprego dos recursos político-estratégicos e que as nações, para prosperar e enriquecer, não precisavam apossar-se de territórios e recursos de outras nações. Isto é, o comércio seria o meio mais adequado e eficiente para uma nação obter tudo aquilo de que precisa e, além disso, não precisava ser entendido como um “jogo de soma zero”.²¹

Essa é a razão porque, entre os elementos críticos das tensões internacionais apontados por E. H. Carr estava o que ele identificava como “utopia da harmonia de interesses.” (CARR, 2003, p. 57-83). Na visão de Carr a tensão surgia porque os governantes e autoridades teimavam em transplantar para o entre-guerras o liberalismo do século XIX. Na sua avaliação, ao longo do século XIX, os mercados em contínua expansão em razão das possibilidades abertas pela tecnologia e pela formação de uma economia verdadeiramente mundial, tornava possível a prática da liberdade econômica sem restrições: sempre havia um novo espaço econômico a ser explorado e a produção sempre podia ser aumentada e exportada para novos mercados. A competição não deveria ser vista como uma ação predatória, mas um fator de progresso e de geração de novas riquezas. A crise do entre-guerras representou o esgotamento dessas possibilidades com o conseqüente aparecimento de tensões crescentes nas relações entre Estados.

Ao publicar em 1910 *A Grande Ilusão*, Norman Angell pressente o retorno do recurso da guerra como instrumento passível de ser empregado pelas nações para promoverem seus interesses (ANGELL, 2002). As tensões crescentes manifestas na corrida armamentista refletiam o ambiente internacional cada vez mais tenso e preocupante e é bastante revelador o fato de Norman

²¹ Tanto o argumento das vantagens absolutas, de SMITH, quanto o das vantagens comparativas, de RICARDO, insistem na idéia de que todos os participantes do sistema de trocas podem ganhar com o comércio. A visão do comércio como “jogo de soma zero” típica do protecionismo mercantilista, ao contrário, entendia que no jogo do comércio se um dos participantes está lucrando algo, os demais participantes, em conjunto, estão perdendo um valor equivalente.

Angell colocar o foco da argumentação de sua obra sobre a hipótese de que a guerra não traz benefício algum, inclusive para a nação vencedora. Assim, havia ainda a presunção de que se podia contar com uma base de racionalidade nas guerras em termos de obtenção de ganhos que, em larga medida, servira de fundamento a pensadores como Benjamin Constant e outros liberais que, mesmo sem o declarar, traziam implicitamente o pressuposto de que o comércio era uma alternativa para a guerra.

Na verdade, os fundamentos da crise do liberalismo econômico foram construídos nas décadas que antecederam Norman Angell. Nos anos finais do século XIX as condições econômicas já prenunciavam o esgotamento dos mercados, acirrando as disputas das grandes potências por domínios coloniais, rotas comerciais e alianças que poderiam representar oportunidades de venda de produtos ou acesso a fontes de matérias primas importantes. Um aspecto essencial da ordem econômica internacional do século XIX é que, em grande medida, a sua estabilidade dependia do desempenho da economia britânica. A centralidade da Grã-Bretanha era visível no sistema monetário do padrão ouro que muitos autores argumentam que deveria ser mais apropriadamente chamado de “padrão libra esterlina” considerando-se que, embora houvesse sempre a possibilidade de se empregar o ouro, as transações comerciais e financeiras eram feitas essencialmente em libra (DE CECCO, 1984). Assim, eventuais variações na economia britânica significavam efeitos sobre o comportamento da economia internacional, isto é, crescimento ou recessão na economia britânica significavam políticas de expansão ou de restrição na oferta de moeda que afetavam também os fluxos de comércio e de capitais internacionais.

Alguns dados ilustram esse fato. Ao longo das três últimas décadas que antecederam a eclosão da Primeira Guerra Mundial, a Grã-Bretanha era a principal fornecedora de capitais. Fishlow, analisando os fluxos internacionais de capital no século XIX, mostra que, no início de 1914, o total de investimentos internacionais era de US\$ 45. 450 milhões e, desse total, nada menos do que

44% eram capitais britânicos espalhados por todos os continentes. Esse volume de capitais dão uma indicação do quanto políticas monetárias adotadas pela Inglaterra podiam influenciar o comportamento da atividade econômica no mundo. Outro dado ilustrativo dessa centralidade da Grã-Bretanha na ordem econômica internacional pode ser visto no sistema de comércio. De Cecco (1984, p. 34) mostra que, no ano de 1911, 36,1% dos navios mercantes que aportaram nos portos da França tinham a bandeira inglesa, nos portos dos EUA essa proporção era de 50,1%, nos do Japão 30,5%, nos da Argentina 33,5% e nos da Índia 76,0%. Esses dados refletiam o que S. B. Saul, estudioso do comércio britânico, identificava como sistema triangular de comércio, isto é, que o comércio internacional era constituído por um conjunto de triângulos justapostos onde o Reino Unido sempre ocupava um dos vértices facilitando a compensação dos pagamentos internacionais (SAUL, 1960, p. 6-7). Além disso, Londres havia se tornado um verdadeiro entreposto do comércio mundial: era possível obter-se em Londres não apenas as manufaturas inglesas, mas desde seda da China até especiarias da Índia, algodão dos Estados Unidos ou trigo da Argentina.

Esses dados são importantes para mostrar em que medida a estabilidade da ordem econômica internacional no final do século XIX dependia de uma economia britânica vigorosa e estável. Por outro lado, esses mesmos autores que estudaram o sistema monetário e o comércio da época mostram também que a capacidade do Reino Unido manter-se no centro da economia mundial estava sendo corroída diante da emergência de formidáveis concorrentes, em especial a Alemanha unificada desde 1871 e os Estados Unidos que, em 1900, já haviam se tornado a maior economia do mundo. O acirramento da competição por mercados aparece em segmentos da produção industrial onde a Inglaterra havia sido líder incontestado durante boa parte do século XIX. De Cecco mostra que em 1912 as exportações britânicas de locomotivas para França, Rússia e Itália somaram £ 50 milhões enquanto, nesse mesmo ano, a Alemanha exportou para esses mercados nada menos do que £ 896 milhões em locomotivas (DE

CECCO, 1984, p. 32). Em mercados emergentes da época o fenômeno do acirramento da disputa por mercados também era visível. Em 1912 a venda de locomotivas britânicas para Argentina, Brasil e Chile foi de £ 657 milhões, mas a Alemanha já atingia a expressiva marca de £ 410 milhões (DE CECCO, 1984). No conjunto, Paul Kennedy mostra que a participação do Reino Unido na produção mundial de manufaturados caiu de 22,9% em 1880 para 18,5% no ano de 1900 enquanto, no mesmo período, a participação alemã evoluíra de 8,5% para 13,2% e a dos Estados Unidos de 14,7% para 23,6%.²²

Apesar de tudo, os espaços de acomodação na economia mundial ainda eram grandes em parte porque os governos de outras economias evitavam pressionar a economia britânica pois a instabilidade internacional também se refletiria sobre seus próprios interesses e, em parte, também porque a perda de competitividade da economia do Reino Unido não se traduzia em desequilíbrio nas contas externas. Com efeito, a perda de competitividade da indústria britânica aparecia no déficit da balança comercial mas não comprometia as contas externas como um todo. Entre 1881 e 1885 o déficit na balança comercial, na média, foi de £ 56,4 milhões, de 1891 a 1895 esse déficit anual médio foi de £ 84,4 milhões; entre 1901 e 1905 foi de £ 115,0 milhões e de £ 61,3 milhões entre 1911 e 1915. Apesar dessa visível perda de competitividade, a economia britânica mantinha-se estável e equilibrada, uma vez que os saldos do balanço de pagamentos em seu conjunto mantinham-se, na verdade, consistentemente superavitários. De fato, entre 1906 e 1915, a situação superavitária do balanço de pagamentos do Reino Unido manteve a expressiva média anual de £ 179,65 milhões (DE CECCO, 1984, p. 233).

O equilíbrio das contas externas do Reino Unido era sustentado pelos rendimentos obtidos pelos capitais britânicos investidos no exterior e pela venda de seguros e fretes no comércio internacional. Dessa forma, foi somente com a eclosão da guerra

²² KENNEDY, P. *The rise and fall of the great powers*. Fontana Press. p. 190. Extraído de P. BAIROCH, *International Industrialization Levels from 1750 to 1980*.

em 1914 que os grandes desequilíbrios no balanço de pagamentos da Grã-Bretanha vão aparecer com os deslocamentos causados pela Primeira Guerra Mundial uma vez que, além dos crescentes dispêndios com o conflito, os rendimentos dos investimentos externos e as receitas com seguro e frete comercial – os dois itens mais importantes do balanço de pagamentos tendo em vista a manutenção do equilíbrio das contas – foram duramente atingidos. O fato é que ao final da guerra a Grã-Bretanha havia se tornado uma nação endividada e sem os meios para recuperar a condição de economia central do sistema de relações econômicas internacionais. Alfred Sauvy mostra o quadro de endividamento do pós-guerra em que todas as nações vitoriosas estavam endividadas devendo entre si e dependendo do recebimento de reparações a serem pagas pela Alemanha, cuja economia, de acordo com os termos do Tratado de Versailles, não deveria erguer-se. Em 1919 a única nação credora eram os Estados Unidos (SAUVY, 1965, p. 169).

Nesse quadro, o entre-guerras foi um período de incongruências e crises na economia mundial e, em consequência, o campo da economia tornara-se muito mais uma fonte de preocupações e de incertezas do que uma resposta aos anseios por ordem e paz nas relações internacionais. A guerra e seu saldo trágico mostrara que as motivações e as forças em ação na política internacional envolviam outros fatores e motivações que, tudo indica, ficaram ocultos, em estado de relativa letargia, por uma economia mundial em contínuo e, em larga medida, de generalizado crescimento. O fato é que, ao final da guerra, iniciou-se uma nova fase na busca da compreensão dos fenômenos internacionais e as atenções se voltaram para os recursos analíticos oferecidos pela moderna ciência social.

Um episódio bastante revelador do fato de que, depois da Primeira Guerra Mundial, havia uma percepção que se generalizava a respeito da necessidade de se institucionalizar o estudo das relações internacionais como campo independente, que contemplasse os recursos da moderna ciência social, foi a iniciativa tomada por delegados americanos e britânicos ao final da

Conferência de Versailles no sentido de se organizar uma sociedade anglo-americana para o estudo da política internacional.²³

Arnold Toynbee, em suas memórias, relata que nos dias em que a Conferência chegava ao fim, houve uma reunião no Hotel Majestic, onde se hospedava a delegação britânica, que verdadeiramente teria lançado as sementes para a organização do estudo científico das relações internacionais em bases institucionalizadas nas universidades e centros de pesquisa (TOYNBEE, 1970). A reunião fora convocada por Lionel Curtis e todos os integrantes das delegações americana e britânica haviam sido convidados. O encontro, no entanto, deveria interessar especialmente aos delegados que não integravam o corpo permanente do *Foreign Office* e do Departamento de Estado uma vez que, com a Conferência de Versailles, a guerra chegava oficialmente ao fim e, assim, o propósito da reunião era o de discutir qual seria o destino profissional desses oficiais temporários. A maioria deles era composta de especialistas – como o próprio Toynbee – que haviam se juntado às suas chancelarias como parte do esforço de guerra e que agora deveriam tomar um outro destino. A alguns foi oferecida a oportunidade de assumir postos como diplomatas do quadro permanente mas, para a grande maioria, o término da Conferência significava retornar às atividades que exerciam antes da guerra ou buscar um novo rumo profissional.

Lionel Curtis havia observado que os anos de guerra haviam proporcionado uma experiência marcante para aqueles especialistas, que haviam desenvolvido uma percepção profundamente original a respeito da guerra, da paz e da realidade internacional. Assim, na agenda da reunião constava uma proposta bastante prática: a criação de uma sociedade anglo-americana para o estudo científico das questões internacionais.

A idéia era a de que essa sociedade deveria promover o estudo e a reflexão, tanto quanto possível, em bases científicas,

²³ O relato desse episódio SATO, E. Relações internacionais: a importância da reflexão teórica. *Revista de Economia e Relações Internacionais* (FAAP). v. 5, n. 9, jul. 2006 e foi aqui reproduzido, com algumas poucas modificações.

sobre as relações internacionais. Com esse propósito, deveriam ser atividades típicas dessa sociedade a realização de encontros entre especialistas, o desenvolvimento da pesquisa e a publicação de material informativo e de análise sobre temas e questões da política internacional. A iniciativa que surgira como um projeto anglo-americano conjunto, no entanto, rapidamente revelou-se bem mais fácil de ser administrado se fosse separado em duas sociedades, uma americana e outra britânica que, no entanto, cooperassem intensamente entre si. Assim, logo no início da década de 1920, foram criados o *Council on Foreign Relations*, com sede em Nova York, e o *Royal Institute of International Affairs*, que ficou conhecido como Chatham House, com sede em Londres.²⁴

Para que pudesse ser preservado o caráter científico dos trabalhos, tudo deveria ser feito de maneira “apartidária” e sem que estivessem vinculados à política oficial, ainda que recebessem algum auxílio governamental.²⁵ A evolução da iniciativa, tal como ocorre em outras ciências sociais, iria mostrar o quanto seria difícil fazer com que esse propósito fosse plenamente atingido pois, tal como já foi comentado, em assuntos como esse, a mente humana tem enorme dificuldade para se comportar de forma totalmente isenta de sentimentos e emoções. Durante muito tempo, o próprio *Foreign Office* teve grande dificuldade em admitir a existência daquele corpo estranho, com gente estranha à chancelaria, fazendo perguntas e investigando documentos e arquivos oficiais. De qualquer modo, olhar as questões internacionais sob esse ângulo de preocupação não se constituiu apenas numa novidade, mas provou ser verdadeiramente um passo fundamental para dar início à sistematização do conhecimento sobre as relações internacionais

²⁴ Essa origem dessas duas instituições é mencionada também por CRIS BROWN em *Understanding International relations*. Londoin: Macmillan Press, 1997. p. 24.

²⁵ “A ação internacional é política, e o trabalho científico não será genuinamente científico a menos que a política seja mantida fora dele. Portanto, o primeiro artigo de constituição de nossa sociedade deveria estabelecer que a sociedade não teria, enquanto corporação, qualquer política, embora evidentemente isto não restringisse a liberdade de seus membros de, individualmente, favorecer o promover esta ou aquela (política) [...] enquanto cidadãos e votantes” (Arnold Toynbee sobre a constituição da sociedade anglo-americana para promover o estudo científico das relações internacionais. (TOYNBEE, 1970, p. 71).

nas bases praticadas até nossos dias. Que os governos viessem a se valer dos estudos realizados por essa sociedade era até mesmo desejado pois, afinal, a matéria é política por natureza e, na verdade, a motivação básica que levava a tomar aquela iniciativa era a de que o estudo da realidade internacional, de modo consistente e isento de pressões de interesses circunstanciais, seria um elemento fundamental para que os governos produzissem políticas mais sensatas e capazes de evitar tragédias como aquela que o mundo acabara de viver.

As duas instituições passaram a servir de várias formas à promoção dos estudos sobre a política internacional, contudo ganharam especial notoriedade por duas atividades bastante complementares. A entidade americana passou a publicar a revista *Foreign Affairs*, que veio a tornar-se o periódico mais conhecido e tradicional sobre política internacional enquanto a Chatham House decidiu organizar e produzir um relatório periódico intitulado *Survey of International Affairs*, que teve Toynbee como responsável pela edição por mais de trinta anos e no qual apresentava uma visão panorâmica das principais questões em debate nas relações internacionais. Eram iniciativas que se complementavam e também serviam de base para, juntamente com encontros e seminários, congregar e difundir o interesse pelo estudo das questões internacionais.

Simultaneamente, acompanhando esse ambiente de crescente interesse pelo estudo sistemático da política internacional, algumas universidades britânicas e americanas criaram cadeiras voltadas para o ensino e a reflexão sobre relações internacionais, como foi o caso da cadeira Woodrow Wilson de Política Internacional da Universidade de Aberystwyth à qual E. H. Carr estava associado quando escreveu *Vinte Anos de Crise*. Geralmente essas cadeiras eram patrocinadas por magnatas como Andrew Carnegie e J. D. Rockefeller que, por meio de fundações, destinavam consideráveis recursos para projetos voltados para ações humanitárias e a promoção da paz. O interesse de Andrew Carnegie pela promoção da paz, por exemplo, era tão grande que criou uma fundação

especificamente voltada para esse propósito.²⁶ Por meio dessa fundação, patrocinou cadeiras e bibliotecas voltadas para o estudo e a pesquisa sobre arbitragem e outras formas de resolução pacífica de controvérsias, forneceu também recursos para a construção de muitos edifícios públicos para abrigar iniciativas e instituições voltadas para a paz como o Palácio da Paz, na Haia, o Templo da Paz em S. José da Costa Rica e o Pan-American Union em Washington. Este último serve hoje de sede para a Organização dos Estados Americanos. O brasileiro Otto Prazeres, acreditado como jornalista junto à Conferência de Versailes, ao retornar ao Brasil, escreveu um livro sobre a Liga das Nações e o dedicou a Andrew Carnegie “que era o maior apóstolo da paz nos tempos modernos.” (PRAZERES, 1992, p. 5).

Esses episódios revelam como o interesse pelo estudo das relações internacionais se generalizou em especial no mundo anglo-saxão movido pela premissa de que o estudo sistemático, usando-se os recursos do pensamento científico, poderia ser um instrumento útil para tornar a política internacional mais previsível e, assim, evitar catástrofes como a Primeira Guerra Mundial. Dessa forma, a partir da década de 1920, o estudo das relações internacionais como disciplina acadêmica estruturada disseminou-se pelas universidades norte-americanas e européias. A Segunda Guerra Mundial e o ambiente de tensão que se seguiu com a guerra fria e com o surgimento da era nuclear trouxeram maior vigor e dramaticidade ao estudo da disciplina, trazendo também uma nova geração de autores como Hans Morgenthau e Reinhold Niebuhr nos Estados Unidos, Martin Wight e Hedley Bull na Inglaterra, e Raymond Aron na França. Até o período da história mundial que ficou identificado como guerra fria, o estudo das relações internacionais permaneceu uma disciplina fortemente concentrada na Europa e EUA.

Nos países chamados de terceiro mundo o interesse relacionado às relações internacionais estava dirigido

²⁶ Trata-se da *Carnegie Endowment for International Peace* e essa fundação existe até hoje (WHITAKER, B. *The Foundations. an anatomy of philanthropic bodies*. Penguin Books, Harmondsworth, U.K. 1974. p. 75-6).

essencialmente ao tema do desenvolvimento. Na verdade, é nessa época que a expressão *high politics* se populariza entre os estudiosos para designar as questões relativas à guerra, à paz e à segurança internacional, diferenciando-as das demais questões, em especial as relativas ao comércio e ao desenvolvimento (*low politics*). As questões relativas à guerra fria ou, de uma forma mais geral, aos temas da *high politics*, pareciam distantes e, freqüentemente elementos incômodos aos propósitos dos governos e das sociedades dessa multivariada categoria de países também chamada de nações em desenvolvimento. Essa diferença de percepção sobre as relações internacionais podem, em larga medida, explicar a política dos governos dos países do terceiro mundo que viam as *relações Leste-Oeste*, isto é, a agenda da guerra fria, como alternativas ou até mesmo como obstáculos às *relações Norte-Sul*, ou seja, à agenda do desenvolvimento. Essa realidade vai produzir também diferenças no plano da reflexão acadêmica tanto na agenda de discussão quanto na organização das capacitações institucionais. Por essa razão, salvo algumas raras iniciativas e uns poucos estudiosos, o interesse pelo campo de estudo sobre relações internacionais só veio a se expandir verdadeiramente quando a guerra fria já vivia seu ocaso.

O INTERESSE GENERALIZADO PELAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS EM NOSSOS DIAS

Como já havia ocorrido em outras épocas do conhecimento, a partir dos fins da década de 1980, Relações Internacionais disseminou-se como campo de estudo de grande interesse por refletir uma dimensão inquietante e, ao mesmo tempo, promissora da realidade corrente. Com efeito, os acontecimentos internacionais se fazem presente em nosso cotidiano com velocidade e intensidade cada vez maiores. Não apenas as guerras ou crises dramáticas na economia mundial se refletem diretamente no comportamento das economias e na realidade política e social dos países, mas o aprofundamento do processo de integração internacional, de muitas formas, tem tornado o meio internacional também um fator condicionante de importância decisiva para todas as sociedades. Os padrões de consumo, as atitudes e os hábitos

individuais são afetados pela vertiginosa evolução da tecnologia onde a TV por satélite, a *internet* e o telefone celular são apenas as partes visíveis de um modo de vida onde a informação e a interação se constituem em componentes tão importantes para os indivíduos quanto vestir-se ou alimentar-se. Da mesma forma, as crises que, de tempos em tempos, se disseminam pelos mercados são apenas a faceta mais incômoda desse fenômeno.

O fato é que os mercados e os empregos também são diariamente afetados por transformações associadas a esse modo de vida onde a interação entre indivíduos e grupos, tanto próximos quanto distantes, passou a fazer parte inseparável dos padrões da economia, da ordem política e das relações sociais. Nesse quadro, há sempre a sensação incômoda de que as particularidades dos costumes e das culturas locais são constantemente corroídas ou mesmo substituídas pelas forças do “mundo globalizado”. Também a dimensão moral, fundamental para o homem se situar diante do mundo e diante de seus semelhantes, é afetada. Nem mesmo os governos mais autoritários têm conseguido barrar os crescentes fluxos de informação e, aqueles que tentam fazê-lo, condenam seus países ao isolamento que, em geral, significam também atraso e pobreza. No plano da pesquisa, eventuais resistências aos avanços das ciências em campos controvertidos como a genética ou o desenvolvimento de armas letais vão sendo eliminadas diante do fato incômodo de que outras sociedades poderão ou deverão estar fazendo. Essa faceta do caráter anárquico do meio internacional não é nova, apenas aprofundou-se e tornou-se mais difundida com a globalização. A história registra que a carta enviada por Albert Einstein ao presidente Roosevelt alertando para a hipótese de que o governo nazista na Alemanha estaria desenvolvendo a bomba atômica teria sido o argumento decisivo para o lançamento do Projeto Manhattan pelo governo americano.²⁷

²⁷ RICHARD FEYNMAN, um dos principais físicos do Projeto Manhattan, em suas memórias, relata que não queria participar de nenhum projeto para produzir uma arma com tal capacidade de destruição mas, afinal, concluiu que “os alemães tinham Hitler, a possibilidade deles desenvolverem uma bomba atômica era clara, e a possibilidade de que eles pudessem desenvolvê-la antes de nós era muito ameaçadora” (FEYNMAN, R. P. *Deve ser brincadeira, Sr. Feynman*. Brasília: Editora UnB, 2000. p. 122).

Há sociedades que, obviamente, têm se destacado como participantes e como construtores mais ativos dessa realidade mas, em essência, a evolução desses padrões não pode ser atribuída exclusivamente a esta ou aquela nação em particular. De muitas maneiras, mesmo as sociedades mais pobres têm participado dessa revolução continuada e abrangente em nosso modo de vida. David Landes, referindo-se ao fenômeno da industrialização a partir de meados do século XVIII, dizia que

A revolução industrial [...] não foi uma onda uniforme de mudança, e nem se apresentou como ondas sucessivas que se quebram numa praia. Ao contrário, manifestou-se numa grande variedade de lugares, com diferentes recursos, com diferentes tradições econômicas, valores sociais, aptidões empresariais e capacidade tecnológica. (LANDES, 1985, p. 11).

Com muito maior razão o mesmo pode ser dito em relação ao fenômeno que se convencionou chamar em nossos dias de globalização. A globalização trouxe consigo o vertiginoso avanço na tecnologia dos transportes e das comunicações, mas trouxe também preocupações novas como aquelas relacionadas ao meio ambiente, à volatilidade dos fluxos financeiros ou aos fluxos migratórios que passaram a ser incorporados nos processos de formulação de políticas de ação de governos e de empresas e também nas iniciativas de mobilização de indivíduos e de grupos sociais em toda parte.

Na visão de Thomas Friedman, a globalização é, na verdade, a ordem internacional que substituiu a guerra fria e que, enquanto o avanço da globalização até meados do século XX se deu basicamente em torno dos custos decrescentes do transportes, a era da globalização de nossos dias tem se desenvolvido em torno das telecomunicações (FRIEDMAN, 1999, p. 15). Argumenta Friedman que, enquanto até meados do século XX o avanço tecnológico se dava em torno da invenção e aprimoramento de estradas de ferro, automóveis, navios e aviões, hoje o avanço ocorre em torno de satélites, *microships*, fibra ótica e *internet*. Obviamente, isto não quer dizer que os custos de transportes tenham deixado de cair e que não continuem sendo parte

importante do processo de avanço da globalização. Com efeito, o chamado transporte intermodal baseado no emprego de *containers*, sob muitos ângulos representou uma verdadeira revolução no comércio ao reduzir dramaticamente os custos de transporte, estocagem e capatazia. Diferentemente do que ocorria até a década de 1960, os grandes portos do mundo de hoje deixaram de lado os grandes armazéns para serem constituídos basicamente de imensos espaços ao ar livre de armazenamento de *containers*. Essa mudança não apenas reduziu substantivamente os custos mas reduziu também praticamente a zero as perdas no processo de transporte e armazenamento.²⁸ Os avanços da tecnologia das comunicações, no entanto, têm disseminado ganhos mais generalizados ao permitir a padronização e a integração industrial em escala tal que possibilita que muitos produtos ou partes e componentes sejam fabricados em diferentes locais e os bens finais se beneficiem de vantagens de custos de toda sorte antes de serem postos à venda nos principais mercados do mundo.

Em suma, há muitos motivos para que a percepção geral seja a de que a realidade internacional deve ser melhor compreendida, mesmo por aqueles que não tenham por propósito fazer dessa realidade seu campo de estudo. Por outro lado, há também aspectos problemáticos da globalização que, por vezes até mais do que os benefícios, têm preocupado estudiosos e o público em geral. As freqüentes manifestações “anti-globalização” são um reflexo mais visível desses aspectos problemáticos. As razões alegadas têm sido variadas: ameaça ao meio-ambiente, destruição de empregos tradicionais, submissão ao capital “estrangeiro”, aumento da desigualdade, etc. Na essência, essas manifestações, em larga medida, refletem o sentimento de insegurança gerado tanto pela perda de valores e de padrões de comportamento que servem de referencial para os indivíduos e os grupos sociais quanto pela necessidade constante de renovação

²⁸ Especialmente produtos perecíveis foram enormemente beneficiados pela “containerização” dos transportes. *Containers* frigoríficos, com temperatura controlada passaram a permitir também que muitos produtos tradicionalmente considerados como de consumo local passassem a ser comercializados nos mercados mais distantes do planeta.

para ajustar-se continuamente às mudanças nos padrões de “competitividade”.

Os impactos da globalização sobre os costumes e os padrões culturais constituem um fenômeno difuso e de difícil caracterização, mas esse fato não o torna menos real. Esses impactos não se referem apenas a vertentes culturais com grandes diferenças de etnias, línguas e religiões. Mesmo no âmbito do que se costuma chamar de “civilização ocidental” surgem muitas fontes de inquietação. As manifestações “anti-globalização” têm sido, na verdade, movimentos originados dentro das sociedades identificadas como pertencentes ao “ocidente” tais como o Fórum Social Mundial e os protestos organizados por grupos de ativistas face a encontros internacionais do G-8 ou de entidades como o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio.

Talvez o lado mais problemático da globalização seja aquele derivado do fato de que o progresso tecnológico e o crescimento econômico são processos, por natureza, marcados pela desigualdade. A distribuição desigual de recursos e de capacidades e as diferenças culturais entre países e regiões fazem com que povos e nações, diante de circunstâncias que representam problemas e oportunidades, reajam de modo diferente e, inevitavelmente, também recolham frutos diferentes. A atividade de invenção e aprimoramento de produtos e de processos de produção é estimulada pela interação entre indivíduos que trabalham em diferentes áreas e lugares, ou seja a atividade tecnológica possui um caráter interativo onde o conhecimento desenvolvido numa área ajuda o avanço em outras áreas.²⁹ A globalização trouxe um estímulo jamais visto para esse caráter interativo da tecnologia, que alguns especialistas chamam de fertilização cruzada, tornando a inovação uma atividade verdadeiramente frenética. Assim, as sociedades mais inventivas

²⁹ A história registra o fato interessante de que James Watt, apesar de já ter completado o trabalho de engenharia da sua máquina a vapor, não conseguia fazê-la funcionar satisfatoriamente. Após várias tentativas fracassadas, o sucesso só ocorreu quando Watt se juntou a Mathew Bolton, que trouxe para a máquina de Watt sua maestria nas técnicas de fundição. Ver J. BRONOWSKI & B. MAZLISH, *op.cit.* p. 327-8.

e dinâmicas incentivam a inovação muito mais fortemente outras sociedades que apresentam dinamismo semelhante. Em conseqüência, as nações menos desenvolvidas econômica e tecnologicamente tendem a se beneficiar menos desse estímulo mútuo da atividade inovadora. O processo é cumulativo e esse caráter interativo é que explica porque o mercado de transferência de tecnologia se concentra fortemente entre os países mais industrializados. Os países do G-7 são responsáveis por mais de 80% do comércio de patentes e de licenças de fabricação.

Uma das marcas do período identificado com o avanço do fenômeno da globalização tem sido as altas taxas de crescimento e, de forma correspondente, o aprofundamento da desigualdade em muitos sentidos. Agora, passadas algumas décadas, a redução na participação da agricultura no comércio mundial revela que mesmo as previsões de Raul Prebisch deveriam ser consideradas tímidas quando se compara com os dados exibidos pela realidade em cinco décadas.³⁰ Em 1950 as exportações mundiais totalizaram US\$ 62 bilhões e, desse total, os bens agrícolas representaram 44,95%, em 1970 o valor total das exportações havia aumentado para US\$ 317,79 bilhões e a participação da agricultura se reduzira para 20,09%. Em 2003, o valor das exportações mundiais atingia a expressiva quantia de US\$ 7.293,87 bilhões, mas desse total apenas 9,24% corresponderam à agricultura (SANTIAGO, 2005). Esses dados são bastante ilustrativos de como a remuneração do trabalho e, conseqüentemente, a distribuição dos empregos e da atividade econômica se alterou de maneira dramática ao longo do tempo.

Além disso, por trás desses dados, há também o inquietante fato de que, com poucas exceções, a produção agrícola familiar – de pequena escala sem o emprego de recursos tecnológicos consideráveis – tornou-se praticamente inviável como empreendimento econômico. Assim, mudanças na esfera

³⁰ Nas décadas de 1950 e 1960 a tese de R. PREBISCH de que os bens primários perdiam valor relativo no comércio mundial (deterioração dos termos de troca, é a expressão utilizada pelos economistas) inspirou a formulação de políticas de industrialização via substituição de importações de muitos governos de países em desenvolvimento, especialmente da América Latina. Ver PREBISCH, R. Commercial policy in the underdeveloped countries. *American Economic Review, Paper and Proceedings*, v. 49, n. 2, may, 1959.

internacional como essa ocorrida no comércio agrícola significa também profundas mudanças dentro dos países trazendo oportunidades para alguns segmentos mas inviabilizando certas atividades econômicas. Acompanhando esse processo, postos de trabalho surgem e desaparecem gerando apreensão e angústia mesmo nas sociedades tecnologicamente mais avançadas. Dessa forma, nem mesmo economias grandes e ricas conseguem, individualmente, manter por muito tempo políticas de emprego contrariando tendências mais gerais da tecnologia e da remuneração dos fatores de produção.³¹ O fato é que o crescimento não ocorre de forma homogênea, beneficiando igualmente os vários setores da economia. A industrialização favorece certos segmentos da atividade econômica mais do que outros. Em certos casos, o crescimento em alguns setores ocorre até mesmo em detrimento de algumas parcelas desse mesmo setor. No Brasil, nos anos recentes, a expansão das lavouras de cana-de-açúcar estimulada pela elevação dos preços do petróleo tem se acelerado e, em certas regiões, essa expansão tem ocorrido em substituição a culturas tradicionais como gado, café e até mesmo soja. Exemplo expressivo é o caso do Estado de São Paulo que, por muito tempo, foi o maior produtor de café do País e hoje se destaca pela produção da cana-de-açúcar.³²

Em termos da ordem internacional, é possível dizer que a globalização tem trazido efeitos somente comparáveis ao que ocorreu com a revolução industrial, talvez agravado pelo fato de que no século XVIII e XIX as grandes transformações levavam duas ou três gerações para serem completadas enquanto em nosso

³¹ O caso das políticas agrícolas nos anos recentes, em especial da União Européia, deve ser visto sob um quadro mais geral envolvendo questões ambientais, padrões culturais e de costumes, além, obviamente, dos recursos disponíveis e das relações com toda a cadeia produtiva que tem permitido a sustentação dessa política. Apesar de tudo, não há garantia de que essas políticas possam ser mantidas por muito tempo.

³² Entre 1999 e 2002 o Estado de São Paulo reduziu sua participação nas exportações brasileiras de 36,54% para 33,31%. No mesmo período o Rio Grande do Sul quase dobrou sua participação nas exportações brasileiras passando de 6,66% em 1999 para 10,56% (CNC, *Síntese da Economia Brasileira*, R. de Janeiro, 2003). Muitos outros dados poderiam ilustrar esse fato de que o crescimento se manifesta de forma desigual dentro das economias.

tempo, uma mesma geração convive com transformações profundas e inquietantes. Paul Kennedy reúne dados que mostram que até meados do século XVIII o Reino Unido era responsável pela produção de apenas 1,9% dos manufaturados do mundo e no ano de 1900 essa proporção havia se elevado para 18,5%, isto é, a participação britânica na produção mundial de manufaturados havia se tornado praticamente dez vezes maior. O caso mais expressivo de evolução do processo de industrialização seria o dos Estados Unidos que em 1750 respondia por apenas 0,1% para tornar-se a maior economia industrial do mundo, produzindo 23,6% dos manufaturados registrados na economia mundial do ano de 1900. No sentido inverso, o mesmo conjunto de dados mostra que a China, que em 1750 produzia praticamente 1/3 dos manufaturados do mundo (32,8%), no final do século XIX essa participação não passava de meros 6,2%.³³

Dessa forma, o processo de contínuo crescimento da economia mundial que marcou o século XIX foi um processo essencialmente desigual produzindo mudanças substanciais nos padrões de riqueza e poder na ordem internacional. Ao mesmo tempo que a Europa emergiu como o principal eixo da economia mundial, outras regiões declinaram em termos relativos. Landes argumenta que a industrialização a partir do século XVIII foi o processo mais drástico de rompimento com o passado já ocorrido com a humanidade desde a invenção da roda e esse fenômeno por razões variadas não se distribuiu pelo mundo mas ficara concentrada no mundo europeu, isto é, o avanço da industrialização iniciou-se na Inglaterra, espalhou-se depois pela Europa do norte para, em seguida, transpor o Atlântico e servir de base para ascensão vertiginosa dos Estados Unidos (LANDES, 1969, p. 42). No capítulo 4 do livro *Ascensão e Queda das Grandes Potências*, Paul Kennedy mostra em dados como, no século XIX, o mundo não-europeu que permaneceu com seus padrões tradicionais foi ultrapassado e tornou-se irrelevante não apenas na produção

³³ O conjunto de dados aqui apresentados foram extraídos da Tabela 6 (p. 190) do livro de KENNEDY, P. *The rise and fall of the great power: . Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. Londo: Fontana Press, 1989).

industrial, mas também como atores na ordem internacional (KENNEDY, p. 183-193).

Em nosso tempo processos de crescimento e transformação e, conseqüentemente, de mudanças importantes nos recursos e capacidades que sustentam a criação e a posse de riqueza, têm ocorrido dentro de uma mesma geração e, além do mais, a sensação de insegurança e incerteza é agravada pela difusão maciça da informação. Com efeito, nas últimas décadas, países e regiões têm vivido o fenômeno do crescimento econômico e o resultado desse crescimento tem sido mudanças importantes nos padrões de distribuição de riqueza e da própria atividade econômica e dos empregos.

Por que certas nações prosperam enquanto outras crescem lentamente ou simplesmente continuam pobres e impotentes é uma questão que comporta muitas explicações, mas o fenômeno do crescimento não-homogêneo constitui um dado objetivo da realidade que não é possível explicar apenas por meio da diferença de eficácia na aplicação de políticas e ações governamentais.³⁴ No pós-guerra o crescimento econômico da Europa foi um processo desencadeado partir do Plano Marshall, uma ação concebida e implementada com o propósito de reconstruir a infraestrutura física e econômica afetada pela guerra. Até a crise do petróleo da década de 1970, muitas iniciativas foram tomadas em outras regiões do mundo com o intuito manifesto de repetir, de alguma forma, o sucesso da experiência européia. Apesar de tudo, nesse período, apenas o Japão constituiu-se num caso de sucesso expressivo. Em outras regiões houve alguns avanços e também houve crescimento econômico, mas os resultados ficaram sempre muito aquém das expectativas. Os modestos resultados fizeram com que os formuladores de políticas e até as sociedades abandonassem a crença de que, por meio de investimentos orientados, os governos e as agências internacionais

³⁴ Entre as análises recentes sobre essa questão ver OLSON, M. *Power and prosperity. outgrowing communist and capitalist dictatorships*. N.Y.: Basic Books, 2000. ; LANDES, D. *The wealth and poverty of nations.: why some are so rich and some so poor*. N. Y.: W. W. Norton, 1998.

poderiam produzir o desenvolvimento econômico e a modernização. Essa frustração quanto à capacidade dos governos realizarem os investimentos necessários à geração do crescimento econômico tornou-se ainda mais aguda com a crise da dívida externa dos países do terceiro mundo na década de 1980. Além disso, no caso dos países produtores de petróleo, a enorme riqueza gerada pela exportação dessa *commodity* não foi distribuída de maneira homogênea, ao contrário, aumentou ainda mais as desigualdades econômicas e sociais nesses países.

O fato é que, mesmo com o emprego de sofisticadas ferramentas de planejamento econômico e de recursos em larga escala com o propósito de promover a equalização das condições econômicas e sociais, o crescimento econômico ocorreu de maneira substantivamente desigual. Ao longo dos anos, as crises e as oportunidades se sucederam estimulando ou dificultando as nações em diferentes medidas. Um caso ilustrativo pode ser extraído da comparação entre o que ocorreu com o Brasil e com a Coreia do Sul. No início da década de 1980, tanto o governo da Coreia do Sul quanto as autoridades econômicas do Brasil identificaram a indústria da informática como “estratégicas” e puseram em prática políticas de estímulo, medidas de controle e ações governamentais com o propósito de assegurar o desenvolvimento desse setor (RUSHING; GANZ BROWN, 1986). Tanto na Coreia do Sul quanto no Brasil, houve considerável desenvolvimento da indústria da informática, mas os resultados em seu conjunto foram diferentes. Além disso, essas diferenças de desempenho aparecem nos resultados alcançados pela economia como um todo. Em 1980, a produção per capita coreana era metade da brasileira, hoje o PIB per capita da Coreia é de US\$ 20.400 e a brasileira não passa de US\$ 8.400.³⁵

A perda da fé nas estratégias de promoção da modernização e do crescimento econômico é visível na ação das agências “de desenvolvimento”. É curioso observar que, no período

³⁵ Dados disponíveis nos anuários estatísticos da economia mundial. Ver *The New York Times Almanac 2007*. J. W. WRIGHT (ed.) p. 543 e p. 613.

compreendido entre o início da década de 1950 e a crise do petróleo, ao longo dos chamados “anos dourados do pós-guerra”³⁶ o interesse pelo desenvolvimento econômico havia se tornado tão generalizado que quase acabou por se constituir num campo de estudo distinto, não fosse a reversão de sentimentos provocada pela crise do petróleo e, logo em seguida, pelo desencanto gerado pela crise da dívida externa do terceiro mundo. Nos anos recentes a noção de “ajuda ao desenvolvimento” foi substituída pela noção de “competitividade”. Lumsdaine num estudo sobre a trajetória da ajuda internacional mostra que entre 1950 e 1970 a ajuda ao desenvolvimento (*foreign aid*) somou US\$ 94,8 bilhões enquanto os fluxos de investimentos internacionais privados somaram apenas US\$ 51,9 bilhões. De 1976 a 1989 a ajuda internacional totalizou US\$ 410,7 bilhões enquanto os investimentos internacionais privados já totalizavam US\$ 431,4 bilhões (LUMSDAINE, 1993, p. 35). Esses números tornam-se ainda mais expressivos quando se considera que uma considerável parte dos recursos classificados como ajuda internacional na década de 1980 foram, na verdade, destinados ao financiamento de dívidas dos países do terceiro mundo. Desde então, a maior parte da ajuda internacional tem sido direcionada para os chamados “países em desenvolvimento de baixa renda” e voltada para programas de ajuda humanitária, combate a doenças endêmicas ou à pobreza extrema, abandonando completamente a noção de fomento ao desenvolvimento econômico e à modernização.³⁷

Tudo isso, obviamente, sem falar em produtos como o petróleo que são essenciais ao modo de vida moderno e cujo mercado é caracteristicamente marcado por oscilações e sobressaltos. Enfim, a preocupação com a realidade internacional tem sido, de muitas maneiras, uma parte integrante do dia-a-dia das pessoas. Desde a

³⁶ Expressão utilizada por muitos estudiosos para designar esse longo período em que a economia mundial manteve elevadas taxas de crescimento disseminadas pelos países dos cinco continentes. Ver GLYN, A. et al. *The rise and fall of the post-war golden age*. Helsinki: World Institute for Development Economics Research (mimeog.), , 1988.

³⁷ Entre os 17 países maiores doadores de ajuda internacional, apenas 3 destinaram menos do que 50% aos “países em desenvolvimento de baixa renda”. Idem, p. 97.

Primeira Guerra Mundial até a guerra fria essa realidade se fazia presente no cotidiano dos europeus e norte-americanos, mas permaneceu, em larga medida, como algo relativamente distante para sociedades como a brasileira para quem os impactos dos eventos da política internacional tinham um efeito muito menos visível. É possível dizer que, tal como afirmara E. H. Carr em relação aos europeus na década de 1930, em países como o Brasil, até o fim da guerra fria, a percepção corrente era a de que o manejo dos eventos na política internacional poderia ser deixado à conta dos diplomatas e das agências do governo, que deveriam zelar pela atuação externa do país em instâncias oficiais. O “não-alinhamento” das décadas de 1960 e 1970 refletiam essa dicotomia de percepções: por que países como o Brasil, a Colômbia ou a Indonésia deveriam se envolver na questão nuclear ou na disputa por áreas de influência das grandes potências?

A realidade internacional de hoje, genericamente identificada como “globalização”, que integra indistintamente de muitas maneiras os países e as sociedades, disseminou a percepção de que compreender o mundo e suas tendências constitui um elemento indispensável para a ordem econômica, política e mesmo social interna das nações. Mudanças nos padrões internacionais da atividade econômica ou nos regimes que regem as variadas formas de relação entre os países podem significar tanto oportunidades quanto problemas, independentemente do nível de desenvolvimento da nação. A “porosidade” das fronteiras da geografia política deixou de ser uma figura de retórica acadêmica fomentando o interesse por disciplinas como Relações Internacionais. Dessa forma, em países como o Brasil, o interesse por essa disciplina também se disseminou estimulando as organizações a incluir entre suas preocupações o relacionamento com outros países e o meio internacional. A resposta das instituições do meio acadêmico foi a criação de cursos em todas as suas modalidades – graduação, mestrado, doutorado, especialização e extensão – e a constituição de núcleos, unidades e associações voltadas para a pesquisa e a reflexão sobre as relações internacionais.

CONCLUSÃO: O INTERESSE POR RELAÇÕES INTERNACIONAIS E SUA DISSEMINAÇÃO EM PAÍSES COMO O BRASIL

Pode-se dizer que o estudo das relações internacionais na modernidade vive um quarto momento em sua trajetória histórica. O primeiro momento se estendeu por mais de dois séculos, desde a consolidação do sistema de Estados nacionais – ou sistema westphaliano, como aparece na literatura especializada – até as guerras napoleônicas. Nesse primeiro momento a reflexão sobre relações internacionais se confundia com a Filosofia Política e o nascente Direito Internacional. O segundo momento pode ser identificado com o período de expansão do liberalismo econômico e da construção de um mundo de relações globais centradas nas potências européias. Nesse período, face à expressiva expansão dos horizontes e possibilidades do comércio e da geração de riqueza, o pensamento sobre política internacional praticamente se dilui no pensamento econômico predominantemente liberal, que se formava como novo campo do conhecimento. O terceiro momento teve na Primeira Guerra Mundial o seu marco inicial e se estendeu até os fins da guerra fria, período em que a reflexão sobre relações internacionais retorna com todo o vigor diante dos efeitos trágicos da guerra, da incapacidade da economia de se auto-regular face à crise da década de 1930 e diante da emergência da ameaça nuclear num ambiente de tensão sustentada pela disputa por áreas de influência da guerra fria. O quarto momento emerge no momento em que a guerra fria estava perdendo substância, a fé no desenvolvimento econômico planejado estava sendo abalada pelos modestos resultados obtidos na grande maioria das nações periféricas e os avanços da tecnologia passavam a estimular a competição e a contínua inovação.

Esse quarto momento, genericamente chamado de globalização, é marcado pela ampla disseminação do interesse pelas relações internacionais, desta vez expandindo-se também para as sociedades periféricas. A crescente interatividade entre as economias e entre as sociedades transformou tanto as nações mais próximas quanto as mais distantes – e o próprio meio internacional – numa realidade relevante para os indivíduos e

suas aspirações, mesmo para aqueles que vivem em regiões relativamente distantes dos grandes centros.

A globalização, caracterizada como aumento substancial da densidade nas muitas maneiras pelas quais a atividade econômica, os processos políticos e as questões sociais interagem não respeitando as formalidades das fronteiras da geografia política, tem exercido uma pressão crescente tanto sobre a percepção dos especialistas quanto do público em geral. Em outras palavras, nas décadas de 1920/1930 a dolorosa experiência da grande guerra estimulou o interesse das potências para a compreensão do fenômeno da guerra e da paz, tornando a reflexão sobre as relações internacionais cientificamente mais estruturada. Nos países periféricos, no entanto, as preocupações orientavam-se muito mais pelas questões do desenvolvimento do que pela agenda da guerra fria. Para essas nações, a ordem internacional assumia um significado diferente que se refletia numa agenda diferente. Do mesmo modo que na política internacional surgem movimentos como o dos "países não alinhados", no campo da reflexão aparece a dicotomia entre "relações leste-oeste" e "relações norte-sul". A chamada escola da dependência, formada essencialmente no ambiente intelectual da América Latina, constituiu uma dessas formulações, que procurava oferecer uma interpretação teórica ao processo de desenvolvimento econômico do mundo capitalista, a exemplo do que Marx fizera em relação ao capitalismo liberal que se expandia no século XIX.³⁸

Nas duas últimas décadas a globalização tem estimulado o interesse pelo estudo das relações internacionais de forma mais generalizada. Mesmo em países de pouca expressão no cenário internacional, generalizou-se o interesse pela compreensão do meio internacional. Entender as forças que atuam no substrato de fenômenos como a formação de regimes internacionais ou os efeitos e desdobramentos de crises, alianças e negócios em andamento no plano internacional, deixou de ser um assunto

³⁸ Sobre a trajetória da escola da dependência, ver DORAN, C.F. et al. (Ed.). *North-South relations. studies of dependency reversal*. New York: Praeger, 1983.

restrito às grandes potências e associado a uma ou outra vertente ideológica. Esse movimento coincide também com o fortalecimento e o avanço da importância da sociedade civil no plano interno de países como o Brasil fazendo com que as ações do governo, inclusive as relacionadas com a política externa, passassem a ser objeto de interesse crítico das instituições e mesmo dos indivíduos.

Esse é o quadro geral que explica porque a disseminação do interesse e a estruturação do campo de estudo das relações internacionais no Brasil deu-se apenas nos fins do século XX. Anteriormente, ao final da Segunda Guerra Mundial, o Ministério das Relações Exteriores havia estabelecido o Instituto Rio Branco para a formação de diplomatas que, por dever de ofício, deveriam estudar os fenômenos relativos ao meio internacional. O primeiro curso universitário especificamente dedicado à formação de especialistas em relações internacionais surgiu apenas três décadas depois, em 1974, na Universidade de Brasília. Ao longo dos anos outras iniciativas tiveram lugar em termos de seminários, formação de centros de estudos especializados, publicações e constituição de programas de pós-graduação, mas a grande expansão do interesse pela temática das relações internacionais no Brasil ocorreu basicamente a partir da década de 1990.³⁹

Fato marcante que representa a culminância desse processo foi a constituição da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI) em fins de 2005 e a realização do Primeiro Encontro Anual em 2007, em Brasília. Esse Encontro contou com a participação de mais de 500 inscritos entre professores, pesquisadores, diplomatas e estudantes vindos de cerca de duas dezenas de Estados brasileiros. A Comissão Organizadora recebeu 300 propostas de trabalho, das quais aprovou 200 para serem apresentados em painéis e mesas redondas e, além disso, o evento

³⁹ O professor SHIGUENOLI MIYAMOTO, valendo-se de sua experiência no ensino e na pesquisa e da sua condição de participante de muitas das iniciativas que contribuíram para a institucionalização da área, faz um balanço bastante completo da trajetória do campo de estudo das relações internacionais no Brasil em dois artigos: O estudo das relações internacionais no Brasil: o Estado da Arte. *Revista de Sociologia e Política*, n. 12, p. 83-98 jun. 1999. e O ensino de relações internacionais no Brasil: problemas e perspectivas. *Revista de Sociologia e Política*, n. 20, jun. 2003.

ainda contou com a participação de especialistas estrangeiros de renomadas instituições e de uma exposição de “posters” resultante de programas de iniciação científica associados a cursos de graduação em Relações Internacionais.

É interessante notar o contraste desse evento com iniciativas anteriores como a da criação do Conselho Brasileiro de Relações Internacionais que, nos fins da década de 1970, tinha um propósito semelhante mas pelo reduzido número de especialistas em atividade e pela pouca base institucional não se afirmou. Outra iniciativa que também pode ser lembrada como retratando essas circunstâncias, que ainda permaneciam na década de 1980, foi a criação do Grupo de Trabalho de Relações Internacionais e Política Externa (GRIPE) no âmbito do Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) que acabou por ser excluído da programação da ANPOCS em 1994 (MYIAMOTO, 1999). Dessa forma, o Primeiro Encontro da ABRI revelou que, claramente, Relações Internacionais é hoje um campo de estudo que integra plenamente a comunidade científica brasileira.

Na cultura universitária brasileira há o entendimento equivocado de que os cursos universitários correspondem a profissões. Alguns cursos como Odontologia ou as Engenharias, possivelmente esse pressuposto tenha um sentido mais real, mas a grande maioria das cerca de 70 opções de graduação existente no sistema universitário brasileiro não corresponde a profissões específicas, mas sim a campos de estudo. Apesar da existência de regulamentações oficializadas por lei, na esmagadora maioria dos cursos de graduação oferecidos pela universidade brasileira não é possível identificar habilidades, técnicas e aplicações especificamente relacionadas ao domínio do campo do conhecimento. Tal como ocorreu no caso do estudo das relações internacionais analisado neste trabalho, outros campos do conhecimento também são movidos pela preocupação dos indivíduos e das sociedades no sentido de melhor compreender o mundo em que se vive. Essa compreensão, obviamente, é a que melhor qualifica qualquer indivíduo e qualquer sociedade

para melhor se situar dentro de uma realidade dinâmica feita de problemas e oportunidades. Uma disciplina ou área do conhecimento se consolida quando uma classe de fenômenos ganha relevância e passa a exigir tratamento distinto; a procura por um destino profissional é uma consequência. Com efeito, nos anos mais recentes, o mercado de trabalho, tanto na esfera pública quanto na iniciativa privada, tem valorizado cada vez mais o conhecimento das relações internacionais para os postos que, de algum modo, exigem capacidade de compreensão e análise da

AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS COMO ÁREA DE CONHECIMENTO

*Shiguenoli Miyamoto*¹

Até o final dos anos 80, a mídia brasileira (impressa e falada) dava pouca cobertura ao noticiário internacional, salvo raras exceções. Assim, no conflito que envolveu a Argentina e o Reino Unido em 1982, foram inúmeros os órgãos de imprensa que cobriram o evento diariamente, narrando cada pormenor, justamente porque se tratava de algo inusitado, sobretudo pelo fato de envolver um de nossos vizinhos contra uma grande potência, tendo como palco o Atlântico Sul.

Apenas em condições excepcionais, portanto, as relações internacionais faziam parte das preocupações diárias, não apenas da imprensa, como do próprio meio acadêmico. Daí o número restrito de instituições voltadas para esse campo de conhecimento, tanto em termos de ensino quanto de pesquisa.

Segundo os responsáveis pela grande imprensa, não se noticiava assuntos internacionais por um motivo simples: a sociedade não se preocupava com o tema. É provável que essa tenha sido uma verdade, pelo menos para aqueles tempos, ainda mais pelo fato de vivermos, desde meados dos anos 60, condições domésticas adversas, sendo nossa preocupação primeira as restrições impostas pelo regime militar. O mesmo, entretanto, não poderia ser dito hoje.

¹ Professor Titular - Departamento de Ciência Política-IFCH/Unicamp

Esse mesmo argumento apresentado pela mídia, sempre foi igualmente reproduzido, pelo menos em parte, pelas próprias instâncias responsáveis pela formulação e implementação da política externa brasileira. Ao alegar que a sociedade não se interessava por assuntos de tal natureza, o Itamaraty, no caso, arrogava-se o direito de ser o único a pensar a atuação do país, em termos bilaterais ou multilaterais, visando a inserção mais favorável no sistema internacional, segundo suas próprias e exclusivas concepções.

Difícilmente encontraremos exemplo em que o Ministério das Relações Exteriores mostrou disposição, até aqueles anos, em dialogar com a sociedade, ouvindo-a nos grandes assuntos que interessavam não apenas ao Estado, mas à toda a Nação. Apenas disputava espaços, por exemplo no regime castrense, com as instâncias econômicas (mais com essas) e militares, cada uma delas tentando avançar sobre as competências alheias.

Entre as primeiras podem ser citadas as discordâncias, acerca do relacionamento do Brasil com o Primeiro ou com o Terceiro Mundo, ou entre a Chancelaria e o ministro Antonio Delfim Netto. Na segunda, as divergências verificadas com o reconhecimento de países socialistas no período de Ernesto Geisel, ou mesmo no início do governo de José Sarney quando se criou a Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul e se discutiu a diferença entre desmilitarização e não-militarização da região.

As transformações que se processaram velozmente a partir dos anos 80, fundamentalmente na década de 1990, com o acesso restrito, depois em grande escala da TV a cabo e da internet, trouxeram o mundo para bem perto de todos, já que com um clique nos põem em contato direto com as realidades mais longínquas possíveis. Destarte, não só as distâncias culturais foram diminuídas, como os próprios meios de transportes aéreos favoreceram a aproximação com lugares antes considerados de difícil acesso.

Alie-se a isto, as transformações no cenário internacional que tiveram forte impacto na vida política, econômica e cultural de praticamente todos os países. Poderiam ser lembrados a queda

do muro de Berlim, o fim do bloco soviético, e as guerras travadas pelo grande império norte-americano sempre longe de seu território. Apresentados ao vivo em escala mundial, esses acontecimentos serviram para mostrar inclusive para aqueles menos informados, que muitos fatos têm repercussão global, afetando a todos simultaneamente, que todos estão muito próximos, e que as fronteiras sempre vistas como barreiras pareciam não mais existir.

Essas mudanças igualmente manifestaram-se no plano econômico, com os processos que passaram a ser denominados globalização e interdependência. Desde então nada mais poderia ser pensado isoladamente, através de políticas particulares, sem levar na devida conta o que se passa nos outros continentes, sabendo de antemão que as influências do contexto global são inevitáveis.

Em conjunto, todos esses fatores fizeram com que os acontecimentos internacionais passassem a ser merecedores de atenção, e percebidos como parte de nossas preocupações quotidianas. Como reflexo, não apenas no Brasil, mas em outros países, como Portugal, houve um crescimento significativo de instituições que passaram a ofertar a carreiras específicas voltadas para entender tal realidade, e atender às novas necessidades impostas por esse mundo em rápida transformação. Não apenas isso, mas a própria sociedade passou a se interessar por assuntos dessa natureza, como pode ser comprovado em pesquisas realizadas por investigadores dedicados ao tema.²

² Ver HOLZHACKER, D. O. *Atitudes e percepções das elites e da população em geral sobre a política externa brasileira nos anos 90*. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política)-Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Embora não seja considerada fonte adequada (nos moldes acadêmicos), o site Orkut de relacionamentos atinge os estudantes de Relações Internacionais das diferentes instituições nacionais, e espelha essa realidade. Contam-se às centenas as comunidades dedicadas às relações internacionais sob as mais distintas rubricas, muitas delas com mais de 15 mil membros. Ver, por exemplo: Relações Internacionais, 17.811; Coisas da Diplomacia, 9.256; Conjuntura Internacional, 2.165; Relações Internacionais UNESP, 882; Relações Internacionais PUC-SP, 1.098; Rumo ao Itamaraty, 3.368; Geopolítica, 4.311; Internacionalistas, 2.070; Historia e Geopolítica, 2.114. É bem verdade que não se pode, simplesmente, somá-los para verificar quantitativamente os interessados sobretudo jovens na área de Relações Internacionais, porque grande parte deles com certeza pertence a várias “comunidades” simultaneamente. Nessas comunidades discute-se com grande frequência o que são as Relações Internacionais, a grade curricular, o conteúdo das disciplinas e a qualidade dos cursos oferecidos. Disponível em: <<http://www.orkut.com>>. Acesso em: 7 maio 2008.

Nesse sentido, as relações internacionais converteram-se em uma área de conhecimento de extrema relevância, pelo menos na universidade, ainda que não tenha encontrado status semelhante no setor privado que desconhece, em parte, o papel exercido pelo profissional egresso desses cursos, e mesmo suas habilidades e ferramentas nos diferentes campos. Dentre essas podem ser lembradas aquelas que envolvem desde as negociações econômicas até o entendimento da cultura dos outros povos, das diferenças de modelos políticos e das possibilidades de se traçar cenários nacionais e regionais, em função justamente das diversidades culturais e políticas cambiantes que caracterizam o contexto mais próximo.

Na realidade, essa não é uma área recente de conhecimentos, ainda que em termos acadêmicos, ela tenha começado a ser explorada menos de um século atrás, quando foram criados os primeiros cursos voltados para essa especialidade nos anos 20, nos Estados Unidos. Por ter sido originada em país que já se considerava grande, e pelo papel jogado pela grande nação norte-americana ao longo das décadas posteriores, as relações internacionais sempre se caracterizaram por ser uma área mais conhecida, identificada e dominada teoricamente pelas concepções anglo-saxãs.

As teorias, as publicações, os conhecimentos, praticamente tudo é produzido em língua inglesa. Os demais países mantiveram-se discretos, desempenhando papel de menor relevância, inclusive pela falta de recursos humanos adequados para contrapor-se à influência norte-americana. Esse quadro passou a ser observado no pós-Segunda Guerra Mundial quando aquele país emergiu verdadeiramente como a grande potência não apenas em termos militares, mas também com indicadores econômicos, políticos e culturais, sem igual, estendendo seus tentáculos ao redor de todo o globo, abraçando-o como se fosse sua propriedade.

Por isso mesmo, o poderio norte-americano se fez sentir em dois níveis: no primeiro, com o uso da força bruta; no segundo plano, apoiado em variáveis outras, operando através de suas capacidades, sobretudo culturais, e que se encontram praticamente

consolidadas hoje, como se pode perceber pelo acesso à tecnologia, pelo uso da língua inglesa praticamente universal, pelas imagens e pelos valores, como inúmeras obras já atestaram, seja através do imperialismo sedutor, seja pela trajetória do Tio Sam ao Brasil.³

Nos anos recentes, os aspectos lingüísticos têm sido cada vez mais explorados, no que se concebeu designar “geopolítica da língua”, pelos especialistas desse campo de conhecimentos, e preocupados com essa vertente do domínio anglo-saxão. Tudo isto tem propiciado, aos poucos, de maneira progressiva, que aspectos distintos, e ainda esquecidos da presença norte-americana no mundo, sejam levados a um público mais numeroso e diversificado, escapando das tradicionais linhas de pesquisas das ciências humanas.⁴

As preocupações anglo-saxãs na feitura de teorias encontram explicações no fato de que essas últimas sempre foram pensadas e elaboradas quando os Estados Unidos passaram a desempenhar papel maior, ou participando menos ativamente da formatação do sistema internacional. De um lado, para detectar a real influência de Washington nos destinos do mundo e quais os caminhos a serem trilhados; e, de outro, para verificar o declínio, ainda que momentâneo, as dificuldades encontradas. e porque tais fatos estavam acontecendo. Ou seja, apenas em países com forte capacidade para ditar normas e influenciar os rumos para onde o mundo deveria caminhar (sofrendo portanto menos influência desse último), é que se preocupam em criar teorias: para saber

³ Há razoável literatura que analisa a crescente influência cultural dos Estados na América Latina, inclusive no Brasil. Dos pós-Segunda Guerra. Cf., por exemplo: HERZ, M. *Política cultural externa e atores transnacionais*. 1989. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)- IRI-PUC, Rio de Janeiro,, 1989; TOTA, A. P. *O imperialismo sedutor: a americanização do Brasil na época da Segunda Guerra*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000; MOURA, G. *Tio Sam chega ao Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984 (Coleção Tudo é História). ; GALDIOLI, A. S. *A cultura norte-americana como um instrumento do soft power dos Estados Unidos: o caso do Brasil durante a Política da Boa Vizinhaça*. 2008. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)- Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, UNESP, 2008.

⁴ Ver a coletânea coordenada por LACOSTE, Y.; RAJAGOPALAN, K. *A geopolítica do inglês*. São Paulo, Parábola, 2005.

porque e como exercitar o poder em nível cada vez mais amplo; ou para descobrir os motivos de perda de suas capacidades.

O resto do mundo, como é fácil constatar, pouco produziu em termos teóricos para contrapor-se a essa tendência dominante, e simplesmente passou a reproduzi-las de maneira automática, visível na academia através dos cursos de Relações Internacionais, conferindo-lhe, portanto, legitimidade na interpretação dos fenômenos regionais ou globais.

Uma consulta à bibliografia das diversas graduações existentes no país não deixa margem a qualquer dúvida sobre esse fato, observando-se repetição integral dos títulos existentes na literatura internacional, seja de livros seja de periódicos (de procedência anglo-saxã): os mesmos autores utilizados no Rio Grande do Sul fazem parte das relações bibliográficas em Roraima, em Brasília, em São Paulo ou na Bahia, que assim apresentam-se “por dentro dos debates mundiais”.

Eventualmente existem algumas diferenças em termos conceituais sobre o que sejam as próprias Relações Internacionais. Não faz muito tempo o Estado era visto como o grande e único agente importante do cenário global. O surgimento de outros atores exercitando papéis destacados como as instituições internacionais e organizações não-governamentais, as empresas transnacionais, ou as unidades sub-nacionais (como passaram a ser designados os novos agentes domésticos) serviram para que se questionasse, ainda que forma restrita, a terminologia Relações Internacionais.

Nesse cenário atual, cada vez mais complexo, com redes e poderes difusos, o uso dos termos “Relações Internacionais” já se apresentaria inadequado, ou mesmo incompleto, porque teria seu foco central apenas nas relações inter-estatais, perspectiva essa que dificultaria o entendimento do que efetivamente ocorre hoje em dia, em função dos novos atores e, conseqüentemente, do aumento da diversidade de interesses.

Assim, a própria *International Studies Association* (ISA) é um claro indicador de tal postura, ao adotar esse novo entendimento: *Associação de Estudos Internacionais*. Apesar disso,

a terminologia consagrada ainda marca os cursos, uma vez que todas as licenciaturas e bacharelados recebem a costumeira designação de Relações Internacionais. Terminologia essa, aliás, difícil de ser alterada em função de aspectos legais, para autorização e reconhecimento dos próprios cursos, junto ao Ministério da Educação.

Este foi um debate que permeou, inclusive, a criação da entidade que atualmente representa a categoria, em evento realizado na cidade de Belo Horizonte (MG), em setembro de 2005. O nome inicial acordado foi *Sociedade Brasileira de Estudos Internacionais*, mas que, por problemas jurídicos, foi alterado, tendo sido registrada como *Associação Brasileira de Relações Internacionais* (ABRI).⁵

Por outro lado, há, também, um debate bastante acalorado sobre as Relações Internacionais como área de conhecimento. Certamente não têm as mesmas especificidades de campos mais definidos como a Medicina, Direito, Administração ou Engenharia, para ficarmos em algumas, que usufruem de grande prestígio no momento, e são bastante tradicionais.

O fato de as Relações Internacionais serem multifacetadas, significaria que não tem norte definido, uma vez que lança mão de disciplinas variadas como Ciência Política, História, Sociologia, Antropologia, Direito, Economia, dentre outras. Contudo, pelo motivo de serem utilizados referenciais tão diversos não significa que na área de Relações Internacionais não haja campos próprios de trabalho, linhas de investigação e teorias diferenciadas das demais carreiras.

⁵ Trata-se do seminário “As Relações Internacionais no Brasil”, realizado nas dependências da PUC/MG, em setembro de 2005. Ao evento compareceu grande parte de representantes dos cursos de Relações Internacionais do país, tendo sido eleita uma diretoria provisória da entidade. Disponível em: <<http://www.abri.org.br/abrinet/default.asp>>. Acesso em: 4 maio 2008. Existe outra instituição criada anteriormente, em nível mais restrito (no que diz respeito à representatividade), denominada Associação Nacional dos Pesquisadores em Relações Internacionais (ANPRI). Disponível em: <<http://anpri.blogspot.com>>. Acesso em: 5 maio 2008.

O exame dos próprios currícula dos cursos é bastante elucidativo sobre isto, já que se observa um núcleo duro em torno de “Política Externa Brasileira”, “Teorias das Relações Internacionais” e “Organizações Internacionais”. Embora as mesmas possam ser estudadas pelo Direito, ou qualquer uma das outras carreiras, há uma especificidade em termos de abordagens teóricas que as demais não utilizam, delas se distinguindo.

No Direito, por exemplo, procura-se resolver tudo, ou quase tudo, de acordo com regras pré-estabelecidas, segundo princípios normativos. Esse tipo de abordagem encontraria dificuldades para tratarmos da maior parte dos problemas que afetam as Relações Internacionais em seu sentido mais amplo. Não é difícil notar que, no mundo das Relações Internacionais, as circunstâncias dificilmente são as mesmas, seja em termos temporais, seja geográficos, de interesses e de agentes direta ou indiretamente envolvidos no imbróglio. Isto significa que, embora as Relações Internacionais necessitem, ou utilizem recursos de áreas conexas, nem por isso, caminham na mesma direção, interpretando, projetando ou elaborando quadros prospectivos com os mesmos referenciais.

Pode-se dizer que esta é uma interpretação que se presta não apenas às realidades de países industrialmente avançados, como situação muito parecida se verifica naqueles situados em regiões mais distantes dos grandes centros de decisão. É o que ocorre, por exemplo, em países como o Brasil, onde o ensino e o estudo das Relações Internacionais têm experimentado apreciável incremento, não apenas em termos numéricos das instituições que passaram a oferecer cursos com tal rubrica, como também tem-se multiplicado o número de associações, de núcleos de pesquisa e de interessados nas Relações Internacionais em sentido amplo, abarcando temas específicos e genéricos sob todas as vertentes possíveis.

Por isso, vamos abordar, agora, nos próximos parágrafos a situação das Relações Internacionais no país, apresentando algumas dificuldades pelas quais tem passado essa área, mormente nos últimos anos, após o crescimento inicial e acentuado que se verificou até os primeiros momentos da presente década.

AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO BRASIL

Formalmente existem 96 cursos de Relações Internacionais autorizados nos países, conforme se pode verificar pela página eletrônica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Há alguns anos chegou-se mesmo a ultrapassar a barreira dos cem. Muitos fecharam, como era previsível, por terem enfrentado problemas que ainda não foram completamente sanados. Motivos variados podem ser arrolados: falta de alunos, condições inadequadas de ensino e pesquisa, carência de mercado de trabalho, currículo não condizente com a realidade local.

Embora a maioria absoluta dos cursos esteja concentrada na região sudeste (54), vários estados que não apresentavam tal opção de carreira, foram já contemplados, por exemplo, no estado da Paraíba, no Amazonas e em Roraima, entre outros. Verifica-se, igualmente, que várias instituições públicas passaram a se preocupar em oferecer o curso de Relações Internacionais, que até então era quase um monopólio das instituições particulares.

Este é um dado curioso, porque já aponta outro caminho dos cursos de Relações Internacionais nos países. Possivelmente observaremos uma melhoria na qualidade dos egressos nos próximos anos. Fazer tal afirmativa não significa dizer que todas as entidades privadas que oferecem o curso de Relações Internacionais o façam de maneira insatisfatória. Mas, por outro lado, pode-se dizer que esta é uma realidade que se tem constatado em grande número delas, e em todas as áreas, não sendo portanto condição impar das Relações Internacionais.

Se tínhamos apenas a Universidade de Brasília (UNB) até os anos 90, depois seguida pelos dois campi da Universidade Estadual Paulista (UNESP), em Franca e em Marília, e pela Universidade de São Paulo (USP), temos hoje, em todo o país, várias universidades federais e estaduais ofertando a graduação.

Isto significa, por outro lado, que, aos poucos, o curso de Relações Internacionais passou a ser aceito e visto como necessário pelas esferas públicas e espera-se, agora, sua consolidação em nível nacional, sob outros parâmetros. Como ainda são recentes,

alguns anos serão necessários para que os profissionais egressos de instituições públicas ocupem espaços.

Todavia, já se pode perceber, pelo menos nas seleções do mestrado San Tiago Dantas de São Paulo e da USP, que é grande a parcela de alunos que vêm de faculdades públicas (da UNESP e da própria USP), o que não exclui, ainda concorrentes oriundos de outras instituições que acumularam prestígio nesse meio tempo, e que estão localizadas geograficamente mais próximas, como as PUCs de São Paulo e de MG.⁶

Assim, quando se discute os padrões de qualidade de ensino, o que um currículo deve contemplar, necessita-se ter em vista esse novo cenário. Quando havia apenas cursos particulares, tanto a autorização quanto o reconhecimento poderiam ser mais padronizados em função dos próprios avaliadores que tinham uma visão mais ou menos homogênea do que deveria ser um curso, com núcleo duro, optativas, etc., embora as grades curriculares normalmente se apresentassem fechadas, sem grandes possibilidades de inclusão de disciplinas optativas/seletivas.

Ai constata-se dois problemas importantes e atuais. De um lado, o fato de que as mudanças no Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais/INEP possibilitaram que profissionais de outras áreas façam as visitas de autorização e reconhecimento dos cursos sob sua jurisdição.⁷ Se antes a equipe era sempre composta de dois professores, de instituições e estados diferentes do curso a ser avaliado, e com formação em Relações Internacionais, atualmente o mesmo não se verifica. Por outro lado, isto quer dizer que o entendimento do que deve ser o curso de Relações Internacionais ficou completamente alterado, tornando o processo de avaliação uma atividade praticamente restrita aos trâmites burocrático-administrativos.

⁶ O caso da PUC/RJ não é aqui mencionado, porque se trata de uma instituição de grande prestígio, que tem há muitos anos o Instituto de Relações Internacionais, com corpo docente altamente qualificado, e responsável pela publicação de *Contexto Internacional* e de cursos de graduação, mestrado e doutorado na área.

⁷ O INEP, órgão do Ministério da Educação, é a instância responsável desde o início pela autorização e reconhecimento dos cursos particulares no país. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/condicoesdeensino>>. Acesso em: 3 maio 2008.

Na realidade não é apenas nos cursos privados que isto acontece. No estado de São Paulo, por exemplo, os cursos estaduais que são reconhecidos pelo Conselho Estadual de Educação também passam pelos mesmos problemas, sendo que não necessariamente profissionais ligados às Relações Internacionais são destacados para fazer o reconhecimento do curso, como aconteceu em Marília, recentemente, em 2006.⁸ Em Franca ocorreu semelhante problema em outubro de 2004, uma vez que um dos componentes da equipe nada tinha a ver com a área, embora fosse das Ciências Sociais. Apesar disso a Deliberação CEE 48/05 é muito clara a esse respeito, como se pode ler: “Art. 11 - Será indicada pela Câmara de Educação Superior uma comissão de avaliação externa, constituída de dois especialistas, que elaborará relatório circunstanciado, para subsidiar parecer conclusivo de conselheiro relator sobre o processo avaliatório da instituição”.

No exemplo das instituições privadas, a estrutura dos cursos vai obedecer, sempre, ao interesse das faculdades que os oferecem, porque ainda não se aplicam as (inexistentes) Diretrizes de Bases para os cursos de Relações Internacionais.

Por serem relativamente novos, não há informações mais precisas dos trâmites para o reconhecimento dos cursos estaduais de outros locais. No que diz respeito às instituições federais deverão seguir mecanismos semelhantes ao da Universidade de Brasília.

Nesses recentes cursos públicos, tem havido uma preocupação crescente com a formação mais sólida dos alunos, mormente no que concerne à parte teórica, porque grande parte do corpo docente apresenta formação específica em Relações Internacionais, como graduação e mestrado, ou então, com ênfase em Ciência Política privilegiando áreas de concentração voltadas para temas internacionais. Assim, sabedores das dificuldades que enfrentaram, espera-se que tais docentes procurem saná-las nos

⁸ Ver a respeito, a *Deliberação CEE nº 48/05, do Conselho Estadual de Educação de São Paulo*, publicada no *Diário Oficial do Estado*, em 07 de julho de 2005, Seção I, p. 21/22. Essa Deliberação “dispõe sobre o processo de avaliação das faculdades, faculdades integradas e institutos superiores de educação do sistema estadual de educação”. Disponível em: <http://www.ceesp.sp.gov.br/Deliberacoes/de_48_05.htm>. Acesso em: 02 maio 2008.

lugares onde estão ora alocados.

Como conseqüência, a expectativa é que esses cursos públicos ofereçam produto de boa qualidade, com estrutura curricular mais consistente, centros de pesquisa, bolsas de iniciação científica, acervo bibliográfico compatível com as reais necessidades dos alunos, o que não exclui aqueles outros particulares que têm adotado semelhante perspectiva, e que são de todos conhecidos pela excelência de seu corpo docente nos cursos de graduação e pós-graduação.

Estamos agora no terceiro estágio dos cursos de Relações Internacionais. O primeiro foi aquele marcado pelo advento do bacharelado pioneiro da UnB em 1974, facilitado inclusive pelo locus privilegiado junto a todas as instâncias do poder, aí incluindo o Ministério das Relações Exteriores. Duas décadas depois, o segundo momento com o surgimento da opção de carreira na PUC paulista em 1995, e os que se lhe seguiram ultrapassando a marca de uma centena em pouco menos de dois lustros. A terceira fase pode ser, portanto, caracterizada pela entrada do poder público na área. Isto pode ser explicado, em parte, pelos mesmos motivos observados em meados dos anos 90.

Naqueles anos, as Relações Internacionais passaram a fazer parte do cotidiano, pela TV a cabo, pela Internet, etc., e pelas discussões no plano internacional com a globalização e interdependência, quando o mundo finalmente pareceu mais próximo do Brasil. Tais atores fizeram com que nos inteirássemos de que não vivemos isolados no mundo, e deu-se conta da necessidade de profissionais para entrar nesse novel mundo, em um mercado que exige preparação adequada, sobretudo familiarizados com as negociações internacionais, para trabalhar em um cenário onde os blocos estavam se formando com grande rapidez.

Dez anos depois, com o fortalecimento das Relações Internacionais em nível mais aprofundado com a criação de inúmeros programas de pós-graduação, e a visível insatisfação com as condições oferecidas por muitos cursos particulares,

consolidou-se a opinião de que esse espaço deveria ser também ocupado pelas instituições públicas, uma vez que essas estavam negligenciado campo apreciável de trabalho, bastante concorrido como se pode verificar por vestibulares feitos, por exemplo, em SP, na capital e no interior. Além do mais, as universidades públicas estariam descumprindo uma de suas finalidades básicas, qual seja, a de atender às reais necessidades do mercado e a demanda dos alunos, obrigados a freqüentar instituições de ensino privado, arcando com pesados encargos financeiros.

Isto significa que, na medida em que novos cursos públicos forem sendo criados, outros tantos particulares, situados geograficamente pertos, deverão sofrer o impacto dessas mudanças, a não ser que ofereçam qualidade semelhante. Tal alternativa, porém, é um pouco limitada, e difícil de se concretizar, já que mesmo em SP as instituições privadas, incluindo aquelas com certo renome, têm sistematicamente demitido os profissionais que se titulam, ou que aumentam suas capacidades, e contratando em seu lugar alunos que realizam seus mestrados, portanto ainda em estágio inicial de formação acadêmica .

Por outro lado, se considerarmos que a entrada de instituições públicas aumenta o número de vagas disponíveis, melhorando as opções dos vestibulandos, o que esperar das faculdades particulares, que são, e durante muito tempo (provavelmente sempre) corresponderão à maioria nessa área?. Uma delas seria a tentativa de melhoria das condições de ensino, o que é difícil porque o reconhecimento se faz sem grandes exigências, de maneira mais flexível que anteriormente. Agora só vai um docente por curso, não necessariamente um especialista, acompanhando um avaliador institucional, e que realizam muitas vezes avaliações simultâneas de dois ou mais bacharelados/licenciaturas.

Talvez o melhor fosse estabelecer as Diretrizes de Bases dos cursos de Relações Internacionais, para que se pudesse ter um mínimo de qualidade exigida. Contudo, há dúvidas de que apenas uma iniciativa nesse sentido resolveria, porque, atualmente, os cursos de todo o país têm grade curricular que se repete em

grande medida, além de termos há vários anos o documento "Padrões de qualidade".

Quando havia poucos cursos antes de 2000, percebia-se certa preocupação em fixar uma grade que correspondesse às exigências mínimas necessárias para que o produto final oferecido fosse de boa qualidade. Depois, formalmente, todas passaram a preencher esses mesmos requisitos, porque quando uma entidade faz a demanda pela criação de um curso, toma emprestada a estrutura dos já existentes e praticamente a copia. A diferença, entretanto, se localiza em toda a infra-estrutura, desde a existência de corpo docente satisfatório, bibliotecas com bom acervo, laboratórios, etc., além de propiciar a participação de alunos e corpo docente em eventos nacionais e internacionais, ou escrevendo textos, etc.

Atualmente, após todos esses anos, já se tem uma visão bastante precisa do funcionamento precário dos cursos oferecidos por muitas instituições, ainda que várias delas criem publicações que dificilmente ultrapassam dois ou três números, apenas para fazer constar nos relatórios de avaliação de reconhecimento do curso.

No quadro educacional brasileiro, este não é um problema isolado das Relações Internacionais. Trata-se de um problema global que atinge a todos, de forma quase indistinta, seja em termos geográficos, seja nas opções de carreiras e de instituições. Basta ver o número de faculdades de Direito, de Administração e de Medicina existentes. As duas primeiras romperam a marca de mil (1067 de Direito em dezembro de 2006), enquanto as de medicina estão em número bastante elevado (172, sendo que até cidades com 65.000 habitantes são contempladas com um curso). Os cursos de Administração, por exemplo, passaram a ter diretrizes depois de 1998, elaboradas inclusive por dois docentes que os avaliavam para a Secretaria de Ensino Superior/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (SESU/INEP).

Em um quadro com essas características, o que é possível fazer? Criar o conselho regional? Incentivar empresas juniores? A

experiência observada com as outras profissões demonstra que isto não tem resolvido o problema, embora possam minimizá-lo.

Veja-se o caso da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e do Conselho Federal de Medicina (CFM). Sempre procuram interferir, inclusive exigindo que novos cursos passem pelo seu crivo. Mas isto não necessariamente tem acontecido, e os avaliadores frequentemente reclamam das condições encontradas, quando fazem o trabalho de reconhecimento, sugerindo o fechamento daqueles que consideram deficientes, etc.

Raramente medidas nessa direção têm sido tomadas, ficando quase sempre nas ameaças feitas pelo Ministério da Educação, mesmo porque muitas instituições apresentam forte respaldo político, o que pode ser observado em vários cursos de todas as áreas no país. O resultado final é que nas provas do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), a pontuação obtida deixa muito a desejar.⁹

O encerramento das atividades dos cursos tem ocorrido, normalmente, apenas quando se torna deficitário no plano econômico, não produzindo os lucros esperados, mas não pela preocupação primeira pela falta de qualidade. Ou seja, quando deixa de ser rentável, o curso deixa de ser interessante para a mantenedora que prefere assim desativá-lo.

Antes havia a ilusão de que os cursos de Relações Internacionais iriam gradativamente melhorando, conforme seus alunos fossem saindo, freqüentando programas de pós-graduação e assumindo cargos de docentes, pesquisadores, etc., inclusive

⁹ Ver, por exemplo: 30 cursos de Medicina mal avaliados em prova do ENADE podem perder vagas. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 25 abr. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2504200823.htm>>. Acesso em: 3 maio 2008. Nos cursos de Direito situação semelhante, ou mais delicada, se verifica: ANDRADE, Eduardo de Carvalho – “MEC quer fechar faculdades fracas e manter escolas ruins”, *O Estado de S. Paulo*, 8 nov.2007; FEITOSA, I. Jamais um curso pode funcionar sem parecer da OAB. *Revista Consultor Jurídico*, 8 nov. 2007. Disponível em: <<http://conjur.estadao.com.br/static/text/61160,1>>. Acesso em: 3 maio de 2008; COSTA, P. MEC corta vagas e diz querer melhorar ensino de Direito. *Revista Consultor Jurídico*, 17 jan. 2008. Disponível em: <<http://conjur.estadao.com.br/static/text/63091,1>>. Acesso em: 3 maio 2008.

em suas próprias instituições de origem. Entretanto, essa expectativa não se verificou na velocidade esperada, daí a dificuldade daqueles que fizeram ou estão fazendo cursos de pós-graduação *stricto sensu*, e têm demorado um pouco mais do que se previa, para se inserirem no mercado de trabalho no próprio local onde estão, a não ser que se desloquem para lugares mais distantes dos grandes centros.

Os cursos de Relações Internacionais vão enfrentar, e isto já se converteu em realidade, os mesmos problemas pelos quais têm passado as demais áreas. Cursos considerados de boa qualidade continuarão funcionando com demanda regular, flutuando de acordo com as conjunturas, mas sem que sejam colocados em risco. Os profissionais deles egressos provavelmente terão chances normais no mercado de trabalho, seja nas universidades, seja na iniciativa privada. Certamente o egresso de Relações Internacionais que já trabalha, ocupando cargos, ainda que um pouco distanciados de sua formação, terá um diferencial melhor, se a empresa para a qual empresta seu talento tiver vocação para empreendimentos maiores, com interface no exterior, o que poderá facilitar-lhe projeção e bom espaço profissional.

A PRODUÇÃO DA PÓS-GRADUAÇÃO EM RI NO BRASIL: BREVE AVALIAÇÃO¹

Janina Onuki

Amâncio Jorge de Oliveira²

1 INTRODUÇÃO

Temos visto nos últimos anos, o crescimento da área de Relações Internacionais, tanto no que diz respeito às demandas do mercado, empresas e órgãos governamentais (fora do quadro da diplomacia do Ministério das Relações Exteriores), quanto no campo acadêmico, da pesquisa e do ensino. Uma das explicações para esta fase de crescimento está na combinação de um processo de transição democrática iniciado em meados dos anos 1980, de liberalização da economia que se deu a partir do início dos anos 1990, associados à intensificação das negociações internacionais e regionais.

A relação entre um cenário doméstico mais democrático e um cenário internacional mais interdependente, ambos complexos

¹ Este capítulo foi elaborado com dados parciais da pesquisa sobre a pós-graduação em Relações Internacionais no Brasil, incentivado pela Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Este texto foi apresentado no Fórum de RI, na V Semana de Relações Internacionais da Unesp (“Novos atores e Relações Internacionais), em Marília, de 24 a 27 de setembro de 2007.

² **Janina Onuki** é professora do Instituto de Relações Internacionais da USP e pesquisadora do Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI-USP). **Amâncio Jorge de Oliveira** é professor do Departamento de Ciência Política da USP e coordenador científico do CAENI-USP.

por conta da ampliação do número de atores e de temáticas diversas concorrentes, passou a demandar profissionais com conhecimentos mais voltados para temas internacionais que tivessem uma formação multidisciplinar.

Não se pretende aqui discutir as conseqüências de uma formação mais ampla frente aos cursos que oferecem formação mais especializada, mas apenas chamar atenção para o fato de que os cursos de Relações Internacionais no Brasil, na sua grande maioria, oferecem formação combinada entre várias disciplinas: Ciência Política, Direito, História e Economia, e isso pode ter reflexos nos trabalhos de pós-graduação. Não do ponto de vista da qualidade dos trabalhos, mas do viés metodológico e temático.

Ainda não se tem convergência sobre qual dessas vertentes se deve privilegiar, não há um estudo exaustivo sobre os impactos desses cursos na formação acadêmica dos estudantes, nem se sabe a localização dos seus egressos. O que se sabe é que vários desses cursos de graduação fizeram mudanças significativas na sua grade curricular, aperfeiçoando o conteúdo das disciplinas e ampliando o enfoque em política internacional.

O crescimento acadêmico da área de relações internacionais no Brasil, a partir da década de 1990, deu-se fundamentalmente com base na expansão vertiginosa dos cursos de graduação.³ Uma radiografia sistemática sobre os desdobramentos dessa expansão em distintos níveis — capacidade de absorção no mercado de trabalho e tipo de formação adequada; gestão da representação profissional; relacionamento com áreas de ensino e pesquisa contíguas; identidade curricular etc. — ainda está por ser feita, em que pese alguns esforços anteriores significativos nesta direção e que deram contribuições substantivas ao debate.⁴

No que diz respeito à pós-graduação esse crescimento não tem acompanhado de forma tão rápida a graduação, embora tenha

³ Atualmente temos o registro de 97 cursos de graduação em Relações Internacionais no Brasil, credenciados no MEC. Dados disponíveis online em: [www.inep.gov.br]. Consulta em 15 de abril de 2008.

⁴ Shiguenoli (1999), Herz (2000), Hirst (1988).

crescido o número de cursos de pós, *stricto sensu* e *lato sensu*, nos últimos anos. Este crescimento pode até ser considerado reflexo da expansão da graduação, mas ainda assim é insuficiente para absorver demandas crescentes, sobretudo quando se trata de programas de doutorado, em que temos apenas dois cursos em funcionamento (UnB e PUC/Rio). Tanto que ainda se observa nos programas de pós-graduação em Ciência Política principalmente, a absorção de uma quantidade significativa de candidatos desta área.

Este artigo tem como objetivo fazer um diagnóstico preliminar dos temas pesquisados em trabalhos de pós-graduação, identificando quais as principais lacunas da área em termos de pesquisa, e analisar a evolução e consolidação da pós-graduação em relações internacionais no Brasil.

Toma-se como ponto de partida a idéia de que a pós-graduação exerce papel central na construção da identidade e consolidação de qualquer área acadêmica. Se é verdadeira a tese de que não existe ensino sem pesquisa, também o fato de que a pós-graduação é, certamente não o único, o principal ambiente de produção científica. Da mesma forma, a formação quadros para o ensino, pesquisadores, de profissionais qualificados e especializados depende fortemente da existência de programas de pós-graduação qualificados.

Deste modo, a elaboração de uma política estratégica para a área deve ser feita com base na compreensão sobre o estado da arte da pós-graduação no país e a relação de equilíbrio graduação/pós-graduação. Neste caso parece ser ainda mais relevante esse diagnóstico dada a ainda incipiente organização da área e o descompasso entre graduação e pós-graduação.

O artigo faz uma breve apresentação sobre as ofertas dos programas de pós-graduação, traça o perfil temático dos trabalhos de pós-graduação em relações internacionais, nos níveis de mestrado e doutorado, em seis programas e suas respectivas áreas de pesquisa. Os dados apresentados são parciais e revelam os resultados apenas até o primeiro semestre de 2005. Dessa forma, ainda não avança na análise dos trabalhos que foram defendidos após esta data.

Este projeto teve início a partir da discussão feita, entre especialistas da área, durante do IV Encontro da ABCP (Associação Brasileira de Ciência Política), em julho de 2004 no Rio de Janeiro, em que se diagnosticou um desconhecimento sobre o estado da arte da produção científica, do ponto de vista temático e metodológico, dos trabalhos de RIs, tanto nos programas especializados, quanto nos programas de pós-graduação em Ciência Política.

Uma versão completa deste trabalho, incluindo todos os dados da pesquisa (até 2008, e os novos programas de pós-graduação) foi encomendada pela própria ABCP que vem acompanhando de perto, tanto a expansão da área de Relações Internacionais, quanto sua interação com a área de Ciência Política. A previsão de finalização da pesquisa é agosto de 2008.

2 A PÓS-GRADUAÇÃO EM RI NO BRASIL

Somente mais recentemente a expansão da pós-graduação no Brasil contou com a criação de programas específicos de relações internacionais. Tradicionalmente os trabalhos de pós-graduação vinham sendo feitos, e seguem dessa maneira em grande medida, como sub-área consolidada de outros programas — em especial Direito Internacional, Ciência Política, Economia e História — ou por meio de orientação de professores especialistas em diversos outros departamentos. Vale ainda considerar a criação de programas específicos no campo das relações internacionais, tais como a integração regional e meio-ambiente⁵.

Atualmente, como se observa na tabela 01, temos 6 programas de mestrado em Relações Internacionais em funcionamento, nem todos são avaliados nesta pesquisa preliminar. Vale destacar que temos, ainda dois programas de doutorado (UnB e PUC/Rio) e ainda dois projetos de pós-graduação em tramitação na CAPES (USP, para mestrado e doutorado) e (UEPB, mestrado).

⁵ Como se pode observar nos programas da USP: PROLAM e PROCAM.

Tabela 1 - Instituições que oferecem mestrado *stricto sensu* em Relações Internacionais.

Instituição	Ano de criação	Nota CAPES (triênio 2005-2007)
UnB	1987	5,0
PUC/Rio	1987	5,0
UNESP/UNICAMP/PUC-SP	2003	4,0
UFRGS	2005	4,0
UFF	2006	3,0
PUC/Minas	2007	3,0

Fonte: CAPES (2007)

A criação de quarto desses cursos (todos *stricto sensu*) a partir de 2003 mostra como a constituição da área é extremamente recente, o que dificulta ainda uma avaliação mais profunda sobre os rumos da área, e um diagnóstico mais preciso sobre a ênfase que tem sido dada nos trabalhos de pesquisa.

Como se pode ver no gráfico 01, o crescimento da área de relações internacionais foi substantivo na década de 90. O ápice foi em 2001, ano em que foram defendidos 49 trabalhos de relações internacionais nos departamentos do plano amostral. Uma análise qualitativa revela que parte dessas defesas resulta do retorno de pesquisadores que foram fazer parte do doutorado no exterior.

Vale destacar que várias dessas mesmas instituições – dada a demanda crescente por especialização na área de Relações Internacionais – criaram cursos de pós-graduação *lato sensu*. Alguns cursos com caráter mais especializado em Negociações Econômicas Internacionais (Unesp), outras mais abrangentes (UnB). Além disso o Instituto Rio Branco que forma diplomatas aprovados no seu concurso anual, tornou-se um programa de mestrado profissionalizante, credenciado pela CAPES.

São vários os cursos de especialização e cursos de extensão de curta duração oferecidos por estas instituições ou por centros

especializados. É o caso dos cursos de “Capacitação em Negociações Internacionais”, oferecidos pelo Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI-DCP/USP), desde 2005, tanto para o público acadêmico de estudantes, quanto para a comunidade da área privada e pública.

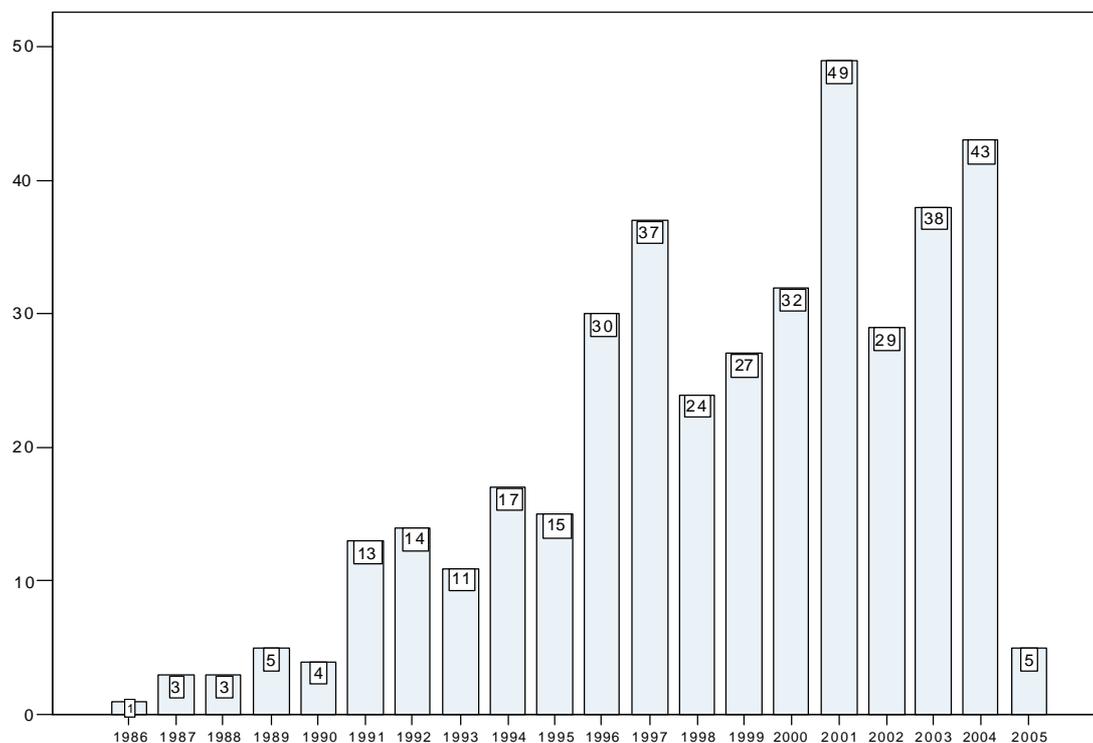


Gráfico 1 - Número de dissertações/teses em Relações Internacionais (até 2005)

Fontes: Programa de Pós-graduação das Universidades e base CAPES.

Como se pode ver na tabela 01, a seguir, UnB e da PUC-Rio são os programas mais antigos e, por isso, os que apresentam o maior número de trabalhos. Juntas as duas instituições são responsáveis por 70% dos trabalhos defendidos nos departamentos pesquisados. É incipiente ainda a avaliação do impacto dos programas especializados em Relações Internacionais, criados recentemente no âmbito do edital San Tiago Dantas⁶.

⁶ Ver: edital do Programa San Tiago Dantas de Apoio ao Ensino das Relações Internacionais. Disponível em: <www.capes.gov.br/export/sites/capes/download/bolsas/RelacoesInternacionais.pdf>. Acesso em: 2 maio 2007.

O procedimento adotado na fase preliminar desta pesquisa foi fazer o levantamento completo de todos os trabalhos de pós-graduação (mestrado e doutorado) defendidos nos principais programas no Brasil, que tinham como área de conhecimento as Relações Internacionais, através dos dados disponíveis na CAPES, assim como nas próprias instituições de origem.

Este mapeamento de 400 trabalhos foi feito a partir da identificação das palavras-chave e do resumo dos trabalhos, o que nos permitiu classificá-los em temáticas distintas. Entretanto, ainda não foi possível fazer esta classificação, a partir das suas distintas orientações metodológicas. Isso só poderia ser feito a partir da consulta individual das dissertações e teses, o que ainda não foi viável nesta pesquisa.

Tabela 2 - Distribuição de trabalhos defendidos por instituições (mestrado e doutorado).

	Número de trabalhos defendidos	Percentual Válido (%)
UnB	162	40,5
PUC-RJ	121	30,3
USP	57	14,3
Prolam-USP	33	8,3
IUPERJ	14	3,5
Unicamp	13	3,3
Total	400	100,0

Fonte: CAPES (2004).

Não se considera aqui todos os programas, apenas os indicados na tabela 02. Para esta pesquisa, foi feito um levantamento dos trabalhos defendidos (mestrado e doutorado) em todos os programas específicos já institucionalizados, tais como PUC/Rio e UnB. No campo da ciência política foram analisados

os três principais programas (USP, IUPERJ, UNICAMP), conforme os critérios de avaliação institucional da CAPES.

Considerou-se os trabalhos defendidos no PROLAM (Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina) da USP por se tratar de programa multidisciplinar e que, nos últimos anos, concentrou um grande número de trabalhos na área de Relações Internacionais, como se poderá observar nos dados empíricos.

Embora não seja o foco central deste capítulo, há ainda que se fazer consideração acerca dos riscos e vantagens da autonomização da área de relações internacionais no nível de pós-graduação, *pari passu* ao que aconteceu no nível de graduação. Conseqüências no que tange a “especificidades epistemológicas”, identidade temática e conceitual, esquemas de financiamento e políticas científicas específicas, desenvolvimento de linhas de pesquisa etc.

3 PERFIL TEMÁTICO DOS TRABALHOS

O mapeamento do perfil da produção de teses e dissertações foi feito em dois formatos. Num primeiro momento, faz-se a seleção a partir da ótica dos processos, agrupados nos mais recorrentes processos e fóruns/arenas de relações internacionais (política externa, integração regional, regimes e organizações internacionais, teoria de relações internacionais, política comparada e “estado, soberania e globalização”). Num segundo formato, o critério é temático, com os trabalhos agrupados em três níveis correntes/clássicos: temas de comércio, segurança internacionais e novos temas de relações internacionais (migração internacional, direitos humanos, meio-ambiente, gênero etc.). Em ambos os casos procurou-se verificar o ordenamento temático no conjunto das instituições quanto a distribuição por instituição. Cada um desses níveis foi contabilizado uma única vez por instituição.

“Política externa e diplomacia” é, como se pode ver na tabela 03, o principal processo estudado nos programas de pós-

graduação analisados. Em segundo lugar, com percentuais muito próximos estão os temas da “integração regional” e de “regimes e organizações internacionais”. Chama a atenção o pouco destaque de trabalhos teóricos no campo das relações internacionais, processo que perfaz menos de 6% do total analisado. Em semelhante ordem de grandeza estão os trabalhos de política comparada relacionados ao tema dos “estados, soberania e globalização”.

Do ponto de vista de distribuição por instituição vale notar que, em casos específicos, há uma dose de especialização temática (processo) institucional. O caso mais flagrante é a ênfase que o PROLAM-USP confere ao tema da integração regional (mais de 50% dos trabalhos versam sobre esta temática). No pólo oposto está a UnB, instituição na qual a integração regional está presente em menos de 9% dos trabalhos.

O tema de “regimes e organizações internacionais” é claramente subestimado em seus dois programas da USP (DCP e PROLAM). Enquanto no conjunto da amostra, Regimes & Organizações Internacionais perfazem 14% dos trabalhos, nestas instituições não chegam a 2%. O tema “Política Externa e Diplomacia” tem representação substantiva, de ao menos 30%, nos três maiores programas (UnB, PUC-Rio e DCP-USP). Esta representação é, contudo, mais significativa, no DCP/USP, na medida em que perfaz quase 50% de todos os trabalhos defendidos.

O exame da distribuição dos trabalhos de pós-graduação nos programas escolhidos permite algumas considerações preliminares. Em primeiro lugar a produção pós-graduada em relações internacionais é fortemente “regionalizada”. Esta tendência se expressa na concentração de estudos em política externa brasileira⁷, em detrimento dos estudos de política externa de outros países; a prevalência de estudos sobre Mercosul ou Cone Sul nos estudos sobre integração regional e a baixíssima incidência

⁷ Dos 138 estudos sobre Política Externa, 85 (68,83%) deles eram sobre política externa brasileira e 25 (18,11%) de Política Externa de grandes potências (EUA, UE, Japão e Inglaterra). Outros poucos países tiveram sua política externa estudada, e sempre uma ou no máximo duas vezes.

de estudos de área não focada em Cone Sul e América do Sul ou ainda o número limitado de pesquisa sobre política comparada. Em segundo plano, o predomínio de estudos históricos e empíricos em detrimento de estudos de cunho teórico. Não se verifica, além disso, um investimento sistemático em produzir teoria.

Tabela 3 - Produção da pós-graduação em RI por instituição e processos.

	IUPERJ	PROLAM	PUC/ RIO	UNB	UNICAMP	DCP/ USP	TOTAL
Política Externa e Diplomacia	3	5	45	54	4	27	138
	21,4%	15,2%	37,2%	33,3%	30,8%	47,4%	34,5%
		-2,4				2,2	
Integração Regional	3	18	15	14	6	5	61
	21,4%	54,5%	12,4%	8,6%	46,2%	8,8%	15,3%
		6,6		-3,0	3,2		
Regimes e Organizações Internacionais	1	0	23	30	1	1	56
	7,1%	0,0%	19,0%	18,5%	7,7%	1,8%	14,0%
		-2,4		2,1		-2,9	
Teoria de RIs	1	1	7	10	0	4	23
	7,1%	3,0%	5,8%	6,2%	0,0%	7,0%	5,8%
Sistema Interamericano	1	1	0	6	0	1	9
	7,1%	3,0%	0,0%	3,7%	0,0%	1,8%	2,3%
Política Comparada	1	6	4	6	0	3	20
	7,1%	18,2%	3,3%	3,7%	0,0%	5,3%	5,0%
		3,6					
Estado, Soberania e Globalização	0	0	6	9	1	4	20
	0,0%	0,0%	5,0%	5,6%	7,7%	7,0%	5,0%
Outros Processos	4	2	21	33	1	12	73
	28,6%	6,1%	17,4%	20,4%	7,7%	21,1%	18,3%
Total (100%)	14	33	121	162	13	57	400

Fonte: Sistema CAPES (2004) e programas de pós-graduação.

Resíduos ajustados acima de 2,0 ou abaixo de -2,0 indicam observações acima do esperado.

Ao contrário, prevalecem estudos de balanço teórico ou interpretativo da produção estrangeira, clássica ou neo-clássica de relações internacionais⁸. Nota-se ainda a presença pequena, embora de grande qualidade, de trabalhos de pós-graduação com ênfase

⁸ Destaca-se a discussão sobre a produção de teoria no Brasil (e demais países periféricos), que vem sendo desenvolvida por João Pontes Nogueira (IRI-PUC/Rio).

em concepções de orientação sociológica: dos 23 trabalhos nesta linha, 3 foram sobre construtivismo, 3 sobre Escola Inglesa e 2 a respeito da escola marxista nas relações internacionais. Com isto, podemos dizer que no que se refere à produção de trabalhos de pós-graduação, as relações internacionais no Brasil estão mais próximas do campo histórico e empírico do que do campo teórico.

Esses dados são convergentes com as linhas de pesquisas apresentadas nos programas de pós-graduação. É claro, neste sentido, a forte divergência entre o ensino, no qual o tema de teoria tem acento garantido nos cursos de pós e a área de pesquisa. Nesta mesma linha, há que ser crer numa certa renúncia de estudos sobre o desenvolvimento, haja vista o número bastante reduzido de teses que versam sobre a temática, que não seja numa perspectiva de história do pensamento (CEPAL, ISEB etc).

Do ponto de vista temático, era de se esperar forte predominância de temas tradicionais nos trabalhos de pós-graduação (Comércio e Segurança). Na realidade, a somatória dos trabalhos desses temas (Comércio e Segurança) perfazem 1/3 dos trabalhos produzidos (33,4%). Novos temas de relações internacionais — composto por temas como migração, direitos humanos, trabalhos, meio-ambiente, gênero etc. — constituem 1/4 da produção de RI em nível de pós-graduação. Dentre os novos temas, tiveram destaque o tema de meio-ambiente, com a recorrência de 25 trabalhos e direitos humanos, objeto de 17 trabalhos pós-graduados em RI. O tema de segurança é, por outro lado, claramente o menos estudado, o que reflete, em grande medida, a posição discreta do país na cena internacional na área de segurança e pela distância do país de área de conflitos internacionais regionais. Quando surge como tema de teses e dissertações, no mais das vezes, está relacionado à novos temas, tais como crime transnacional, narcotráfico etc. Segurança Internacional e Defesa está discretamente melhor representada na USP.

Provavelmente esta lacuna poderá ser preenchida a partir dos resultados obtidos da implementação dos programas de pós-graduação em Relações Internacionais, voltados para os temas da defesa nacional e segurança internacional, incentivados pelo Edital Pró-Defesa.

Tabela 4 - Produção da pós-graduação em RI por instituição e temas.

	IUPERJ	PROLAM	PUC-RIO	UNB	UNICAMP	USP	TOTAL
Comércio Internacional e Finanças	1	19	23	22	1	7	73
	7,1%	57,6%	19,0%	13,6%	7,7%	12,3%	18,3%
		6,1		-2,0			
Segurança Internacional e Defesa	1	0	23	20	2	16	62
	7,1%	0,0%	19,0%	12,3%	15,4%	28,1%	15,5%
		-2,6				2,8	
Novos temas	4	7	26	49	5	10	101
	28,6%	21,2%	21,5%	30,2%	38,5%	17,5%	25,3%
Abrangente/ Outros temas	8	7	49	71	5	24	164
	57,1%	21,2%	40,5%	43,8%	38,5%	42,1%	41,0%
		-2,4					
Total (100%)	14	33	121	162	13	57	400

Fontes: CAPES (2004) e programas de pós-graduação.

Resíduos ajustados acima de 2,0 ou abaixo de -2,0 indicam observações acima do esperado.

4 CONCLUSÃO

O que podemos observar, no campo das Relações Internacionais no Brasil, é que o crescimento da graduação não foi acompanhado em sintonia com o crescimento da pós-graduação. Evidentemente que uma parcela significativa dos graduados vai para a iniciativa privada, governo ou outras iniciativas, que não academia. Ainda assim, a demanda por professores e a necessidade de consolidação em pesquisa requer uma melhor equilíbrio do crescimento da pós-graduação. Para tanto, políticas específicas devem ser levadas consideração.

É clara a concentração de trabalhos focados no tema da política externa brasileira, dada nossa tradição diplomática e o interesse em compreender as mudanças da política externa brasileira no regime democrático, e a atuação internacional do Brasil. Ainda, é preciso destacar a grande quantidade de trabalhos voltados para o tema da integração regional, e o Mercosul e particular, reflexos das mudanças da conjuntura internacional.

Pelo menos nesse período inicial de constituição da área, e de consolidação dos programas de pós-graduação (com exceção da UnB e PUC/Rio), os 'novos' temas parecem ganhar maior destaque ao longo dos últimos anos.

O mapeamento elaborado chama ainda a atenção para a existência de inúmeras lacunas do ponto de vista de processos e temas. Tais como trabalhos de cunho teórico, trabalhos de área de geopolítico, segurança internacionais etc.

Faz-se ainda necessário avaliar e discutir os rumos da área de Relações Internacionais no Brasil, tanto no plano da graduação quanto da pós-graduação, de forma integrada. A iniciativa da Unesp em dar continuidade a esse importante debate de forma sistemática, no Fórum de RI (organizado anualmente no âmbito da Semana de Relações Internacionais) é louvável e deve ser apoiada.

REFERÊNCIAS

ABBÉ DE SAINT-PIERRE, *Projeto para tornar perpétua a paz na Europa*. Brasília: Editora UnB; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI/FUNAG); São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2003.

AFFONSO, R. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: Fundação Seade, v. 10, n. 3, p. 3-10. jul./set. 1998.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. CGPD - Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/abc/abc_ctpd.asp>. Acesso em: 16 dez. 2006.

ALEXANDER, N. Cidadania, identidade racial e construção nacional na África do Sul. *Tempo Social*. São Paulo: USP, v. 18, n. 2, nov./2006. Disponível em: <www.scielo.br/scielo> . Acesso em: 16 dez. 2006.

ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ALIGHIERI, D. *Da Monarquia*. São Paulo: Edições e Publicações Brasil, 1960. Livro II.

ALMEIDA, M. H. T. A Ciência Política no Brasil: estado das artes da disciplina e do ensino nos programas de graduação brasileiros. In: 4º ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP). 4. 2004. Rio de Janeiro. *Notas...* Rio de Janeiro: PUC/Rio. 21-24/Julho, 2004.

ALTVATER, E. O preço da riqueza. São Paulo: UNESP, 1995.

ALVES, G. *Trabalho e cinema: o mundo do trabalho através do cinema*: Londrina: Práxis, 2006.

ALZUGARAY, C. De Bush a Bush: balance y perspectivas de la política externa de los Estados Unidos hacia Cuba y el Gran Caribe. In: GOMÉZ, J. M. *América Latina y el (des)orden global neoliberal: Hegemonia, contrahegemonia y perspectivas*. Buenos Aires: CLACSO, 2004. p. 201-244.

ANDERSON, B. *Nação e consciência nacional*. São Paulo: Ática, 1989.

ANGELL, N. *A grande ilusão*. Brasília: Editora UnB, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI/FUNAG); São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de S. Paulo, 2002.

ARRIGHI, G. *Adam Smith in Beijing*. London: Verso, 2007.

ASIAWEEK Salary Survey 2000 – In the Company of Millionaires. Asiaweek, v. 26, n. 10, March 17, 2000.

ASLUND, A. *Russia's Capitalist Revolution*. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2007.

AXELROD, R. *La complejidad de la cooperación: modelos de cooperación y colaboración nabsados em los agentes*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Econômica de Argentina, 2003.

AYERBE, L. F. A arquitetura das relações dos EUA com a América Latina nos governos Clinton e Bush: continuidades e mudanças. OREAL, 2005 (Série 1).

_____. *Ordem, poder e conflito no século XXI: esse mesmo mundo é possível*. São Paulo: Editora da Unesp, 2006a.

_____. Percepciones y agenda de actores extra-regionales como elementos de caracterización de potenciales conflictos armados em América Latina y el Caribe. In: *Proyecto Marco: El rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos armados y la construcción de la paz em América Latina y el Caribe*, Mimeo, CRIES, 2006b.

BARRETO, M. I. *Gestão estratégica do poder Executivo do estado de São Paulo frente ao processo de integração regional do Mercosul*. 2001. Tese (Doutorado)- EAESP-Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2001.

BARROS, G. Brasil vende menos a ricos que a países em desenvolvimento. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 09 fev. 2007. p. B1.

BARRY, K. Home and Away: the construction of citizenship in an emigration context. *New York University Law Review*, v.81, n.1, p.11-59, apr. 2006.

BARTH, F.(Org.). *Grupos étnicos e suas fronteiras* Tradução do original: *Ethnic Groups and boundaries: the social organization of cultural difference*), Bergen, Oslo: Universitetsforlaget, 1996.

BASCH, L.; GLICK-SCHILLER, N.; BLANC-SZANTON, C. *Nations Unbound: transnational projects, postcolonial predicaments, and deterritorialized nation-states*. New York: Gordon and Breach, 1994.

BASTOS, C. R. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo : Saraiva, 1994.

BAUDRILLARD, J. *A transparência do mal: ensaio sobre os fenômenos extremos*. Campinas: Papyrus, 1992.

BERGER, S.; PIORE, M. *Dualism and discontinuity in industrial societies*. New York: Cambridge University Press, 1980.

BEZERRA, M. *Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal*, Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

BIASON, R. Corrupção e relações internacionais. In: DALLARI, P. *Relações internacionais: múltiplas dimensões*. São Paulo: Aduaneiras, 2004. p. 149-168.

BODIN, J. *On sovereignty*. Edity by J. H. Franklin. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

BOGÉA FILHO, A. A. M. *A diplomacia federativa*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2002.

BOND, P. T. Mbeki and Nepad. Breaking or shining the chains of global apartheid? *TNI Global Crisis Seminar*. Amsterdã, fev/2002. Disponível em: <<http://www.tni.org/globcrisis-docs/bond.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2007.

BOUSCAREN, A.T. *International migration since 1945*. New York: Frederick A. Praeger, 1963

BOXER, C. R. *O império marítimo português 1415-1825*. Lisboa: Edições 70, 1992.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Exportações brasileiras por porte de empresa. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/porteempresa/2005_2004/exp_porte_2005_comentario.pdf>. Acesso em 21 jun. 2007.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Emigração *Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito*. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Manual de Serviço Consular e Jurídico*. Tomo 1. cap.5 Nacionalidade. Brasília: Diretoria-Geral de Assuntos Consulares, Jurídicos e de Assistência a Brasileiros no Exterior, 2000.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Perfil do serviço consular e das comunidades brasileiras no exterior*. Brasília: Divisão de Assistência Consular, 2001. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/faq/a98%20-%20brasileiros.doc>>. Acesso em: 16 fev. 2007.

BREI, Z. A. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n.1, p. 64-77, jan./fev. 1996.

_____. A corrupção: causas, conseqüências e soluções para o problema. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, p. 103-115, mai./jun. 1996.

BROWN, L. *Biocombustíveis são maior ameaça à diversidade na terra*. (Entrevista concedida em 02 jul. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0207200721.htm>>. Acesso em 15 jul. 2007.

BUGARIN, M; VIEIRA, L.; GARCIA, L. *Controle de gastos públicos no Brasil: insituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Berlin, Deutscher Bundestag, 2006. Disponível em: <<http://www.bundestag.de>>. Acesso em: 21 fev. 2007.

BUSH, G. W. *The national security strategy of the United States of America*, Washington, D.C.: White House, 16 de março de 2006.

CAMPOS, C. O. América Latina y el Caribe frente a la hegemonia global de los EUA: los otros senderos del ALCA. *Cuadernos de Nuestra América*, v. 17, n. 34. jul./dez. 2004.

CARR, E. H. *Vinte anos de crise. 1919-1939*. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais/FUNAG; Imprensa Oficial do Estado de S. Paulo; Editora Universidade de Brasília, 2003.

CARTER, M. R.; MAY, J. One kind of freedom: poverty dynamics in post-apartheid South Africa. *World Development*. Londres: Elsevier, 2001, v. 29, n. 12. Disponível em: <<http://www.tessproject.com/seminar>>. Acesso em: 21 fev. 2007.

CARTIER- BRESSON, J. Economic analyses of the causes and consequences of corruption: some lessons. Chapter one. In: *Cd-Rom of Strategic Corruption Control and Organization Integrity: a course in strategic implementation*. Budapeste: CEU – Central of European University, 2005.

CARVALHO, G. Da contravenção à cleptocracia. In: LEITE, C.B. (Org.). *Sociologia da corrupção*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar 1987. p. 61-82.

CASTELLS, M. A política informacional e a crise da democracia. In: CASTELLS, M. *O poder da identidade: a era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. V. 2.

CATCHPOWLE, L.; COOPER, C. *No escaping the financial: the economic referent in South Africa*. Disponível em: <<http://les.man.ac.uk/pa97/papers/cooper57.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2007.

CEHIB. Comissão de Elaboração da História dos 80 anos da Imigração japonesa no Brasil. *Uma epopéia moderna: 80 anos da imigração japonesa no Brasil*. São Paulo: Hucitec; Sociedade Brasileira de Cultura Japonesa, 1992.

CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA; PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. *Gestão pública estratégica de governos subnacionais frente aos processos de inserção internacional e integração latino-americana*. São Paulo, dez., 2002. (Projeto Temático Fapesp -mimeo.).

CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA. UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA; PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO; FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, SÃO PAULO. *Gestão pública e inserção internacional das cidades*'. São Paulo, 2004. (Projeto Temático Fapesp mimeo.).

CENTRO ALTREITALIE. L'osservatorio sul voto degli italiani all'estero» di www.altreitalie.it. *Altreitalie*, n.31, p.136-139, luglio-dicembre 2005.

CEPIK, M. Segurança na América do Sul: traços estruturais e dinâmica conjuntural. *Análise de Conjuntura*, OPSA, n. 9, ago. 2005.

CHANDER, A. Homeward Bound. *New York University Law Review*, v.81, n.1, p.60-89, apr. 2006.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHAVIS, L. Firms, bureaucrats and organised crime: an empirical examination of illicit interactions. In: *Global Corruption Report 2005: corruption in construction e post-conflict construction*. London: Pluto Press, 2005.

CHELIUS, L. C. (Org.). *Votar en la distancia. la extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*. México: Instituto Mora; Coordinación General para la Atención al Migrante Michoacano, 2003.

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CHIMNI, B. S. International institutions today: an imperial global state in the making, *European Journal of International Law*, v.15, 2004. Disponível em: <<http://ejil.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/15/1/1>>. Acesso em: 22 set. 2007.

CHOSSUDOVSKY, Michel. *A globalização da pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial*. São Paulo: Moderna, 1999.

COLACRAI, M.; ZUBELZÚ, G. Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década: una lectura desde las relaciones internacionales. In: VIGEVANI, T. et al. (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, São Paulo, Editora da PUC; Editora da UNESP; CEDEC; FAPESP, 2004. p. 313-344.

COLACRAI, M. La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en áreas de frontera y en el desarrollo de la infraestructura física. Buenos Aires: Cari; BID; Intal, 2004. (mimeo.).

COQUERY-VIDROVITCH, C., MONIOT, H. *África negra: de 1800 a nuestros días*. Barcelona: Labor, 1985.

CORNAGO PRIETO, N. (2004), O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo Ocidental. In: VIGEVANI, T. et al. (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, São Paulo: Editora da PUC; Editora da UNESP; CEDEC; FAPESP. p. 251-282.

CORONIL, FERNANDO 2000 Naturaleza del poscolonialismo: del eurocentrismo al globocentrismo. In: LANDER, E. (Comp.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso/Unesco, 2000.

CORRÊA, M. S. A Suíça que se perdeu no Brasil. *Revista Veja*, São Paulo: Abril, 13 nov.1996.

COUSINS, B. Legislating negotiability: tenure reform in post-apartheid South Africa In: JUUL, K. LUND, C. (Org.). *Negotiating property in Africa*. Portsmouth, New Hampshire: Heinemann, 2002. Disponível em: <<http://otto.idium.no/desotowatch.net/filestore/LEGISLATINGNEGOTIABILITY.doc>>. Acesso em: 15 dez. 2006.

CRUZ, S. V. *Um prisma ex-cêntrico: o campo das relações internacionais no Brasil e os desafios da época*. [2005]. (Mimeo).

CYRUS, N. *Active civic participation of immigrants in German: country report prepared for the European research project POLITIS*. Oldenburg: Carl von Ossietzky Universität – IBMK, 2005.

CYRUS, N. *Aufenthaltsrechtliche Illegalität in Deutschland: Sozialstrukturbildung, Wechselwirkungen, Politische Optionen*. Nürnberg: Bericht für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, 2004.

DE CECCO, M. *The international gold standard: money and empire*. Londo: Frances Pinter Publishers. 1984.

DE KEIJZER, A. J. *China: estratégias para um mercado emergente*. Lisboa: Difusão Cultural, 1994.

DEFARGES, P. *Introdução à geopolítica*. Lisboa: Gradiva, 2003.

DELFIN NETTO, A. O desemprego é a âncora do real. In: MINEIRO, A. S. e outros. *Visões da crise*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

DESTLER, I. M. *American trade politics*. Fourth Edition. Washington: Institute for International Economics, 2005.

_____.; BALINT, P. J. *The new politics of American Trade: Trade, labor, and the environment*. Institute for International Economy, 1999. Disponível em: <<http://bookstore.petersoninstitute.org/book-store/106.html>>. Acesso em: 13 out. 2006.

DIAS, J. A. *Princípio da eficiência & moralidade administrativa*. 2. ed. Curitiba : Juruá, 2008.

DONOHO, G. *Corruption, weak states, islamic insurgencies and drug trade in Central Ásia*. Disponível em: <<http://www.american.edu/traccc/resources/publications/students/donoho01.pdf>> . Acesso em: 10 maio 2007.

DÖPCKE, W. Há salvação para a África? Thabo Mbeki e seu New Partnership for African Development. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. v.45, n. 1, jan/jun. 2002. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx>>. Acesso em: 10 maio 2007.

_____. Uma nova política exterior depois do apartheid? Reflexões sobre as relações regionais da África do Sul, 1974-1998. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. v. 41, n. 1, 1998 Disponível em: <www.unb.br/irel/ibsa/docs/umanovapolitica.pdf>. Acesso em: 10 maio 2007.

DREZNER, D. W. *U.S. trade strategy: free versus fair: critical policy choices*. Nova Iorque: Council on Foreign Relations, 2006.

DUCHACEK, I. D. Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations. In: MICHELMANN H. J.; SOLDATOS, P. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Nova York: Oxford University Press, 1990. p.1-32.

DWORKIN, R. *Levando os direitos a sério*. São Paulo : Martins Fontes, 2002.

DYER, H.; MANGASARIAN, L. (Ed.). *The study of international relations: the state of the art*. Houndmills: Macmillan Press, 1989.

EAGLETON, T. *As ilusões do pós-modernismo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

ECO, U. *Apocalípticos e integrados*. São Paulo: Perspectiva, 1993.

EIGEN, P. *Las redes de la corrupción: la sociedad civil contra los abusos del poder*. Buenos Aires: Planeta, 2004.

EISENSTEIN, S. *A forma do filme*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

_____. *O sentido do filme*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

ENGARDIO, P. *Chindia: how China and India are revolutionizing global bussiness*. New York: McGraw-Hill, 2007.

ENTERRIA, E. G.; FERNÁNDEZ, T. R. *Curso de direito administrativo*. São Paulo : RT, 1999.

EPSTEIN, H. AIDS in South Africa: the invisible cure. *The New York Review of Books*. v. 50, n. 11, jul. 2003. Disponível em: <http://ist-socrates.berkeley.edu/~gspp/alumini/AluminiNews/Harrison_David%206-17.03.doc>. Acesso em 10 maio 2007.

FAGE, J. D. *História da África*. Lisboa: Edições 70, 1995.

FAIRBANK, J.; GOLDMAN, M. *China: uma nova história*. Porto Alegre: L&PM, 2007.

FEINBERG, R. E. The political economy of United States' free trade arrangements. *The World Economy*, v. 27, n. 7, p. 1019-1040, 2003.

FELDMAN, E. J.; FELDMAN, L. G. Canada. In: MICHELMANN H. J.; SOLDATOS, P. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Nova York: Oxford University Press, 1990. p.182.

FERNANDEZ, R. G. *Campanhas eleitorais brasileiras na internet*. 2005. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2005.

FIORI, J. L. *Os moedeiros falsos. Petrópolis*. Vozes, 1988.

FISCHLOWITZ, E. O problema internacional das migrações e a paz futura. *Revista de Imigração e Colonização*, Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores. Conselho de Imigração e Colonização, ano 4, n. 4, dez. 1943.

FITZGERALD, D. Beyond 'transnationalism': Mexican hometown politics at an American labour union. *Ethnic and Racial Studies*, v.27, n.2, p.228-247, mar. 2004.

_____. Rethinking Emigrant Citizenship. *New York University Law Review*, v.81, n.1, p.90-116, apr. 2006.

_____. Rethinking the 'Local' and 'Transnational': Cross-Border Politics and Hometown Networks in an Immigrant Union. *The Center for Comparative Immigration Studies, UCLA*. Working Paper n.58. ago. 2002. Disponível em: <<http://repositories.cdlib.org/ccis/papers/wrkg58>>. Acesso em: 30 set. 2005.

FOLADORI, G. *Limites do desenvolvimento sustentável*. Campinas: Unicamp, 2001.

FONT, J.; RUFÍ, J. *Geopolítica, identidade e globalização*. São Paulo: Annablume Editora, 2006.

FOX, J. U. Transnational citizenship. *Annual Review of Political Science*, v.8, p.171-201, 2005.

FRANCO, G. *O desafio brasileiro: ensaios sobre desenvolvimento, globalização e moeda*. São Paulo. Editora 34, 1999 .

FREIRE, G. *China tropical*. Brasília: Editora Unb, 2003.

_____. *Sobrados e mocambos*. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2002.

FREUND, B. *The making of contemporary Africa: the development of African society since 1800*. Londres: MacMillan Press, 1998.

FRIEDMAN, M. *There's no such thing as a free lunch*. La Salle, USA-IL.: Open Court Publishing Co, 1977.

FRIEDMAN, T. L. *The Lexus and the Olive tree: understanding globalization*. New York: Farrar, Straus & Giroux, 1999.

GALTUG, F. *Measuring the immeasurable: boundaries and functions of macro corruption indices*. In: *Cd-Rom of Strategic Corruption Control and Organization Integrity: a course in strategic implementation*. Budapeste: CEU – Central of European University, 2005.

GIBSON, J. L. Overcoming apartheid: can truth reconcile a divides nation? *Politikon: South Africa Journal of Political Studies*, v. 31, n. 2, nov. 2004. Disponível em: <<http://taylorandfrancis.metapress.com/content/qm8t6rlm2r449tbu/>>. Acesso em: 10 maio 2007.

GIDDENS, A. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Ed. UNESP, 1991.

GLICK-SCHILLER, N. Transmigrants and Nation-States: Something Old and Something New in the U.S. Immigrant Experience. In: HIRSCHMAN, C.; KASINITZ, P.; DEWIND, J. (Org.) *The handbook of international migration: the American experience*. New York: Russell Sage Foundation, 1999. p.94-119.

GLICK-SCHILLER, N.; BASCH, L.; BLANC-SZANTON, C. (Org.). *Towards a transnational perspective on migration: race, class, ethnicity, and nationalism reconsidered*. New York: New York Academy of Sciences, 1992.

_____. ; _____. ; _____. From immigrant to transmigrant: theorizing transnational migration. *Anthropological Quarterly*. v. 68, n.1, p.48-63, 1995.

GOLDMAN, S. *Brics and Beyond*. Disponível em: <<http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/BRICs-and-Beyond.html>>. Acesso em: 15 jun. 2006.

GOYOS, D. N. O regime jurídico da Organização das Nações Unidas. In: O novo direito internacional público e o embate contra a tirania, , São Paulo: Observador Legal Editora, 2005.

GOUNET, T. *Fordismo e toyotismo na civilização do automóvel*. São Paulo: Boitempo, 1999.

GOUTHIER, H. *La Jeunesse d'Auguste Comte et la Formation du Positivisme*, Paris: Gauthier-Villars, 1931.

GUARNIZO, L. E.; PORTES, A; HALLER, W. Assimilation and transnationalism: determinants of transnational political action among contemporary migrants. *American Journal of Sociology*. v.108, n.6, p.1211-1248, may 2003.

_____. ; SMITH, M. P. The locations of transnationalism. In: SMITH, M. P.; GUARNIZO, L. E. (Org.). *Transnationalism from Below*. New Brunswick, NJ: Transaction Publisher, 1998, p.3-34.

GUIMARÃES, S. P. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

HABERMAS, J. O Estado-nação europeu frente aos desafios da globalização: o passado e o futuro da soberania e da cidadania. *Novos Estudos-CEBRAP*, v. 43, p. 87-101, 1995.

_____. Modernidade versus pós-modernidade. *Arte em revista*, São Paulo: CEAC, n. 7, 1983.

HAKIM, P. Is Washington losing Latin America?. *Foreign Affairs*, v. 85, n. 1, jan./fev. 2006.

HARVEY, D. *A brief history of neoliberalism*. New York. Oxford Press, 2005.

HENRARD, K. Post-Apartheid South Africa's democratic transformation process: redress of the past, reconciliation and "unity in diversity". *The Global Review of Ethnopolitics*. v. 1, n. 3, p. 18-38,mar 2002.

HERRERA FLORES, J. *La reinvencción de los derechos humanos*. Andalucía: Atrapasueños, 2008

HERZ, M. (2002). O crescimento da área de relações internacionais no Brasil. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro: IRI-PUC/RJ, v. 24, p. 7-40 jan/jun, 2002.

_____. Política de segurança dos EUA para a América Latina após a Guerra Fria. *Estudos Avançados*, v.16, n. 46, p. 85-104, 2002.

HIRST, M. Relações Internacionais no Brasil como área de pesquisa. In: MICELI, S. (Org.). *Temas e problemas da pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: IDESP, 1988. p. 64-74. (Série Seminários e Debates).

HOBBS, T. *De Cive*. Introdução por D. L. ROSENFELD. Petrópolis: Vozes, 1993.

HOBSBAWM, E. *A era dos extremos: o breve século XX – 1914-1991*. 2. ed. São Paulo: Cia. da Letras, 2001.

_____. *A era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

_____. *Guerre y paz en el siglo XXI*, Barcelona: Memória Crítica, 2007.

_____. *Globalização, democracia e terrorismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

_____. ; RANGER, T. *A invenção das raízes*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

HOCKING, B. *Localizing foreign policy: non central governments and multilayered diplomacy*. Londres: Macmillan; St. Martins Press, 1993.

HONDERICH, T. (Ed.), *The Oxford companion to philosophy*. Oxiford: Oxford University Press, 1995.

HOOGEVEEN, J. G.; ÖZLER, B. Not separate, not equal: poverty and inequality in post-apartheid South Africa. *The William Davidson Institute*. Michigan: the University of Michigan Business School, 2005. Disponível em: <http://neumann.hec.ca/neudc2004/fp/ozler_bert_juillet_8.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2007.

HOWARD, M. M. Variation in dual citizenship policies in the Countries of the EU. *International Migration Review*, v.39, n.3, p.697-720, Fall 2005.

HUERTO ROMERO, M. Apuntes para una reformulación del paradigma del regionalismo abierto en América Latina. In: LAREDO, I. M. (Comp.), *Estado, mercado y sociedad en el Mercosur: pautas para su viabilización*, Rosário: Universidade Nacional de Rosário, 2000. p.331-345.

IANNI, O. *A sociedade global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

INFORME DEL SECRETARIO GENERAL DE FLACSO. 2. *El crimen organizado internacional: una grave amenaza a la democracia em América Latina e caribe*. 2006

ILLIFE, J. *Africans: a history of a continent*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

ITZIGSOHN, J.; GIORGULI-SAUCEDO, S. Immigrant incorporation and sociocultural transnationalism. *International Migration Review*, v.36, n.3, p.766-798, Fall 2002.

_____.; _____. Incorporation, transnationalism, and gender: immigrant incorporation and transnational participation as Gendered Processes. *International Migration Review*, v.39, n.4, p.895-920, Winter 2005.

JAMESON, F. *O inconsciente político: a narrativa como ato socialmente simbólico*. Tradução de Valter Lellis Siqueira. São Paulo: Ática, 1992.

_____. Pós-modernidade e sociedade de Consumo. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 12, p.16-26, jun. 1985.

JEFFERY, C. *The regional dimension of the European Union*. Londres, Frank Cass, 1997.

JOHNSON, P. *The birth of the modern: world society 1815-1830*. New York: Harper Collins Pub., 1991.

JOHNSON, S. Balancing China's growing influence in Latin América. *Backgrounder*, Heritage Foundation, n. 1888, 24 out. 2005.

JONES-CORREA, M. *Between two nations: the political predicament of Latinos in New York City*. Ithaca, London: Cornell University Press, 1998a.

JONES-CORREA, M. Different paths: gender, immigration and political participation. *International Migration Review*, v.32, n.2, p.326-350, Summer 1998b.

_____. Under Two Flags: dual nationality in Latin America and Its consequences for naturalization in the United States. *International Migration Review*, v.35, n.4, p.997-1029, Winter 2001.

JÜRGENS, U.; REHBEHN, R. "China's Changing Role in Industrial Value Chains – and Reverberations on Industrial Actors in Germany". WZB – discussion paper. Berlin, 2004. Disponível em: <http://skylla.wzb.eu/pdf/2004/iii04-302.pdf> . Acesso em 25 set. 2006.

KANT, I. *Toward perpetual peace and other writings on politics: peace, and history*. Edity by Pauline Kleingeld. Yale University Press, 2006.

KAWAMURA, L. *Para onde vão os brasileiros? Imigrantes brasileiros no Japão*. Campinas: Editora da Unicamp, 2003.

KEATING, M. *The new regionalism in western Europe: territorial restructuring and political change*. Aldershit: Edward Elgar, 1998.

_____. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: VIGEVANI, T. et al. (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, São Paulo, Editora da PUC; Editora da UNESP; CEDEC; FAPESP, 2004. p. 49-78.

KENWOOD, A. G.; LOUGHEED, A. L. *The growth of the international economy. 1820-1980*. London: Unwin Hyman, 1983.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. *Power and interdependence*. Nova York, Longman, 2001.

KINCAID, J. Constituent diplomacy in federal politics and the Nation-state: conflict and cooperation. In: MICHELMANN H. J.; SOLDATOS, P. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Nova York: Oxford University Press, 1990. p.54-75.

KISSENGER, H. China: containment Won't Work. *Washington Post*, Monday, June 13, 2005. p. A19.

KI-ZERBO, J. *História da África negra*. Lisboa: Publicações Europa-América, [1972] v. 2.

KLITGAARD, R. *A corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

_____. International cooperation against corruption.: Corruption. *Finance & Development*, v. 35, n. 1, p. 3-6, mar.1998

KOTZÉ, Dirk. *África do Sul: gestão de conflitos numa sociedade dividida*. Pretória: Universidade da África do Sul, Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/angola/hosting/upd12_02kotze.pdf>. Acesso em 25 set. 2006.

KRAFCHIK, W. *Can civil society add value to public budgeting?* In: *Cd-Rom of Strategic Corruption Control and Organization Integrity: a course in strategic implementation*. Budapeste: CEU – Central of European University, 2005.

KRASTEV, I. *Shifting obsessions: three essays on politics of anti-corruption*. In: *Cd-Rom of strategic corruption control and organization integrity: a course in strategic implementation*. Budapeste: CEU – Central of European University, 2005.

KUGELMAS, E.; BRANCO, M. S. Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. In: WANDERLEY, L. E.; VIGEVANI, T. (Org.). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: Educ; Editora da UNESP; FAPESP, 2004. p. 161-188.

LACERDA, A. C. (Org.) (2000) *Desnacionalização: mitos, riscos e desafios*. São Paulo: Contexto, 2000.

LAMUCCI, S. China reforça necessidade de uma estratégia nacional. *Valor*, 19 set. 2007. p. A4.

LANDES, D *The unbound Prometheus: technological change and industrial development in Western Europe from 1750 to the present*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985 (1969).

LE PRESTRE, P. *Ecopolítica internacional*. São Paulo: SENAC, 2000.

LEFF, E. *Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa, e desenvolvimento sustentável*. Blumenau: FURB, 2000.

LEIS, H. *A modernidade insustentável*. Petrópolis: Vozes; Florianópolis: UFSC, 1999.

LEK, L. Andean-U.S. free trade agreement negotiations. *CRS Report for Congress*. 2005 Disponível em: <http://www.usembassy.at/en/download/pdf/andean_trade.pdf>. Acesso em: 25 set. 2007.

LEMOINE, F. *L'économie de la Chine*. Paris: La Découverte, 2005.

LENIN, V. I. *Seleções de Obras de Lênin*. Beijing: Editora Povo, 1960.

LEO, S. Indústria faz ofensiva na visita de Lula á Índia. *Valor*, 28 maio 2007. p. A6.

LEVITT, P. Transnational migration: taking stock and future directions. *Global Networks*, v.1, n.3, p.195–216, 2001.

_____.; DEHESA, R. Transnational migration and the redefinition of the state: Variations and explanations. *Ethnic and Racial Studies*, v. 26, n. 4, p.587–611, 2003.

LOWENTHAL, A. F. Os EUA e a América Latina no século XXI. *Política Externa*, v. 15, n. 3, dez/fev. 2006/2007.

LÖWY, M. De Marx ao ecossocialismo. In: GENTILI, P.; SADER, E. (Org.). *Pós-neoliberalismo II*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

LUCAS, L. P. V. A política industrial brasileira: avanços e desafios. In: REIS VELLOSO, J. P. (Coord.). *Estratégia industrial e retomada do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

LUMSDAINE, D. H. *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime 1949-1989*. Princeton University Press, 1993, p. 35

MADISSON, A. *Chines economic prformance in Long Run*. Paris: Centro de Desenvolvimento da OCDE, 2007.

MALAN, P. As perspectivas do Real no limiar do novo século. In: FÓRUM NACIONAL. 10. 1988. Rio de Janeiro. *Palestra Proferida...* Rioo de | Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos, 1998.

MALOKA, E. T. The South African 'African Renaissance' debate: a critique. *Polis: African Institute of South Africa*, v. 8, n. especial, 2001. Disponível em: <<http://www.polis.sciencepobordeaux.fr/vol8ns/maloka.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2007.

MANDEVILLE, B. *The fable of the bees or private vices*. Public Benefits, 1714.

MARGOLIS, M. L. *Little Brazil: imigrantes brasileiros em Nova York*. Campinas: Papirus, 1994.

_____. Transnationalism and popular culture: the case of brazilian immigrants in the United States. *The Journal of Popular Culture*. v.29, n.1, p.29-41, 1995.

MARIANO, M. P.; BARRETO, M. I. Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul. In: VIGEVANI, T. et al. (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Editora da PUC: Editora da UNESP; CEDEC; FAPESP, 2004. p. 21-48.

MARIN, D. C. Governo prepara ofensiva comercial nos países da Ásia. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 03 set. 2007a. p. B1.

_____. Meta é negociar US\$ 10 bi em 4 anos. *O Estado de S. Paulo*, 05 jul. 2007b, p. B13.

MÁRMORA, L. Políticas de migraciones em America Latina: las respuestas gubernamentales y de la sociedad civil en la decada de los '90" In: CASTRO M. G. *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília: Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, 2001. p. 33-44.

MARRAMAIO, G. *Il mondo e l'Occidente oggi: il problema di una sfera pubblica globale*. Disponível em: <<http://www.sifp.it/cantiere.php?idMess=297>>. Acesso em: 15 dez. 2006.

MBALI, M. Mbeki's denialism and the ghosts of apartheid and colonialism for post-apartheid AIDS policy-making. *Public Health Journal Club Seminar*. Durban: University of Natal, 2002. Disponível em: <<http://www.nu.ac.za/ccs/files/mbeki.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2006.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

MELBER, H. *South Africa and NePAD – Quo vadis?* Estocolmo: [S.n.], 2003. Disponível em: <http://www.sarpn.org.za/documents/d0000682/P752-NEPAD_SA.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2006.

MENDIETA, M. V. *La corrupción política*. Madrid: Editorial Síntesis, 2006. _____ . *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*. Madrid : Tecnos, 2000.

MENY, Y.; DELLA PORTA, D. *Democracia e corrupção na Europa*. Portugal: Inquérito, 1995.

MESSARI, N. Existe um novo cenário de segurança internacional?. In: GÓMEZ, J. M. (Org.) *América Latina y el (des)orden global neoliberal: hegemonia, contrahegemonia, perspectivas*. Buenos Aires: Clacso, 2004. p. 131-150.

MITCHELL, C. Contemporary U.S. immigration policies in the Western Hemisphere, with special reference to Source Nations such as Brazil: In: ANPOCS (Org.). SEMINÁRIO "POLÍTICAS MIGRATÓRIAS" .2000. São Paulo. *Papers...* São Paulo, jun. 2000.

MIYAMOTO, S. O estudo das Relações Internacionais no Brasil: estado da arte. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba: UFPR. n. 12, p. 83-98, jun.1999.

MOREIRA, A. Índia quer mais negócios com Mercosul. *Valor*, 24 maio 2007. p.A5.

MOURA DANIEL, M. C. O Itamaraty e os governos subnacionais. In: T. VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L.E. *Entre o local e o global: governos subnacionais e sociedade civil na integração regional*. São Paulo: CEDEC; PUC-SP, 2002. (Cadernos Cedec, 71, edição especial).

MUNDO, P. A. *National politics in a global economy: the domestic sources of U.S. trade policy*. Washington, DC: Georgetown University Press, 1999.

NATTRASS, N.; SEEKINGS, J. *Globalisation and inequality in South Africa. Poverty and income inequality in developing countries: a policy dialogue on the effects of globalisation*. Paris: OECD-IEA, 2000. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/54/51/2682442.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2007.

NORRIS, P. Preaching to the Converted?: Pluralism, Participation and Party Websites. *Party Politics*, v.9, n.1, p.21–45, 2003.

OHMAE, K. *The end of the Nation State: the rise of regional economies*. Nova York: Mc Kinsey and Company, 1995.

OLIVEIRA, A. U. Agro-combustíveis e a produção de alimentos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 17 abr. 2006. p. 03.

OLIVEIRA, J. F.; PIRES, M. C.; SANTOS, S. A. *Economia para administradores*. São Paulo: Saraiva, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *O problema dos refugiados*. Rio de Janeiro: O.I.R., 1950,

ORTIZ, R. *Mundialização e cultura*. São Paulo: Brasiliense, São Paulo, 1994.

_____. *Mundialização e cultura*. São Paulo: Brasiliense, 1996.

OSTERGAARD-NIELSEN, E. K. *The Politics of migrants' transnational political practices*. WPTC-01-22, Londres: Dept. of International Relations, London School of Economics, 2001b.

_____. Transnational political practices and the receiving state: Turks and Kurds in Germany and the Netherlands. *Global Networks*. v.1, n.3, p.261–281, 2001a.

PAIVA, O. C. Refugiados de guerra e a imigração para o Brasil nos anos 1940 e 1950. *Revista Travessia*, ano 13, n. 37, p. 25-30, mai/ago. 2000.

_____.; SAKURAI, C. Migrações internacionais, geopolítica e desenvolvimento econômico (1947-1980). In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. 28. 2004, Caxambú-MG. *Anais...*, 2004.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Plano de trabalho 2005/2007. Página Internacional. *Boletim da Secretaria de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores*, ano 5, n.96, 12 dez. 2005.

PAULINO, L.A.; PIRES, M.C. A China se levantou: o mundo terá o que temer? *Revista Sociologia, Ciência e Vida*. São Paulo, ano 1, n. 6, p. 44-57, 2007.

PETERSON, S.; TIERNEY, M. *Teaching and research practices, views on the discipline, and policy attitudes of International Relations Faculty at US Colleges and Universities*. Williamsburg, VA: College of William and Mary, Aug., 2005.

PIORE, M. *Birds of passage: migrant labour and industrial societies*. New York: Cambridge University Press, 1979.

PLONSKI, G. A. A administração de projetos aplicada ao ambiente da cooperação técnica internacional: visão de conjunto. In: MARCOVITCH, J. (Org.). *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: EDUSP, 1994.

_____. Entrevista aos autores do projeto. São Paulo, 10 janeiro 2003.

POMAR, W. *A revolução chinesa*. São Paulo: UNESP, 2003.

POPE, J. *Introduction the national integrity system*. In: *Cd-Rom of Strategic Corruption Control and Organization Integrity: a course in strategic implementation*. Budapeste: CEU – Central of European University, 2005.

PORTES, A. Conclusion: towards a new world : the origins and effects of transnational activities. *Ethnic and Racial Studies*. v. 22, n.2, p.463-477, mar 1999.

_____. *Globalization from Below: the rise of transnational communities*. WPTC-98-01. Princeton University, set. 1997.

_____. Introduction: the debates and significance of immigrant transnationalism. *Global Networks*. v. 1, n. 3, p.181–193, 2001.

_____.; GUARNIZO, L. E.; LANDOLT, P. The Study of Transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research field. *Ethnic and Racial Studies*. v. 22, n. 2, p.217-237, mar. 1999.

PORTO-GONÇALVES, C. W. Meio ambiente, ciência e poder: diálogo de diferentes matrizes de racionalidade. In: SORRENTINO, M. (Coord). *Ambientalismo e participação na contemporaneidade*. São Paulo: EDUC; FAPESP, 2001a. p. 135-162.

_____. Para além da crítica aos paradigmas em crise: diálogo entre diferentes matrizes de racionalidade In: COLOQUIO DE GEOGRAFIA UNIVERSIDAD DEL CAUCA. 7. 2001. Popayan, Cauca, Colômbia: Facultad de Ciencias Humanas y Sociales - Programa de Geografía del Desarrollo Regional y Ambiental, 2001b.

_____. *O desafio ambiental*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

_____. Efeito estufa e capitalismo *Revista ECO-2*, ano 16, n.119, 2006.

_____. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

PRAZERES, O. *A liga das nações*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1922.

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

PRICE WATERHOUSE. *A Constituição do Brasil 1988*. São Paulo, 1989.

PRINCÍPIO. In: SILVA, P. *Vocabulário jurídico*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993. p. 447. V. 3.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Como colocar o comércio global a serviço da população*. Brasília: IPEA; ENAP; PNUD, 2004.

PURUSHOTHAMAN, R; WILSON, D. Dreaming With BRICs: te Path to 2050. *Global Economics Paper n. 99*. GS Global Economics 2003. Disponível em: <<http://www.gs.com>>. Acesso em: 15 jun. 2006.

RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RAMINA, L. *Ação internacional contra a corrupção*. Curitiba: Juruá, 2002.

RAMO, J. C. Beijing consensus. Londres: The Foreign Policy Centre, 2004. Disponível em: <<http://fpc.org.uk/fsblob/244.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2007.

RATTNER, H. *O resgate da utopia: cultura, política e sociedade*. São Paulo: Palas Athena, 2005.

REIS, R. R. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 55, jun. 2004.

REZENDE, F.; AFONSO, J. R. A Federação brasileira: desafios e perspectivas. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. (Org.). *Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul*, Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

RIBEIRO, W. C. *A ordem ambiental internacional*. São Paulo: Contexto, 2001.

RIDRUEJO, J. P. *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, 6. ed. Madri: Editorial Tecnos, 1996.

ROBERTS, B. R. Socially expected durations and the economic adjustment of immigrants. In: PORTES, A. (Org.) *The Economic Sociology of Immigration: essays on networks, ethnicity, and entrepreneurship*. New York: Russell Sage Foundation, 1995. p.42-86.

ROBERTS, B. *Empty stomachs, empty pockets: poverty and inequality in post-apartheid South Africa*. Disponível em: <http://www.hsrcpress.ac.za/user_uploads/tbIPDF/2005_18_State_of_the_Nation_2004-2005~16112004111750AM.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2007.

ROCHA-TRINDADE, M. B. *Sociologia das migrações*. Lisboa: Universidade Aberta, 1995.

RODRIGUES, G. M. A. A inserção internacional das cidades: notas sobre o caso brasileiro. In: VIGEVANI, T. et al. (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, São Paulo: Editora da PUC; Editora da Unesp; Cedec; Fapesp, 2004. p. 441-462.

- ROETT, R. EUA y América Latina: estado actual de las relaciones. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 206. p. 110-125, nov./dez. 2006.
- ROFFE, P.; EUGUI, D. V. Propriedade intelectual nos tratados de livre-comércio dos Estados Unidos: uma mudança política? *Pontes*, v. 3, n. 5, p. 18-20, 2007.
- ROMERO, C. A China e o futuro do Brasil. *Valor*, 13 fev. 2008. p. A2.
- ROSE- ACKERMAN, S. *Corrupção e governo*. Lisboa: Prefácio, 2002.
- ROSEN, H. Free trade agreements as foreign policy tools: the US-Israel and US-Jordan FTAs. In: SCHOTT, J. J. (Ed) *Free trade agreements: US strategies and priorities*. Washington: Institute for International Economics, 2004. p. 51-77.
- ROSENAU, J. N. Governance and democracy in a globalizing world. In: D. ARCHIBUGI, D.; HELD, D.; KÖHLER, M. *Re-imagining political community: studies in cosmopolitan democracy*. Cambridge: Polity Press, 1998.
- ROUSSEAU, J-J. *Rousseau e as relações internacionais*. Brasília: Editora UnB; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais IPRI/FUNAG; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de S. Paulo, 2003.
- RUBIO-MARÍN, R. Transnational politics and the democratic Nation-State: normative challenges of expatriate voting and nationality retention of emigrants. *New York University Law Review*, v. 81, n.1, p.117-147, apr. 2006.
- RUSHING, F. W.; Ganz Brown, C. *National policies for developing high technology industries. International Comparisons*. Westview Press, Bolder, Co. 1986.
- RUSSEL, R. América Latina para EUA: ¿especial, desdeñable, codiciada o perdida?" *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 206, nov./dez. 2006.
- SALAZAR-XIRINACHS, J. M.; GRANADOS, J. The US-Central América free trade agreement: opportunities and challenges. SCHOTT, J. J. (Ed.). *Free trade agreements: US strategies and priorities*. Washington: Institute for International Economics, 2004. p. 225-275.
- SALES, T. *Brasileiros longe de casa*. São Paulo: Cortez, 1999.
- _____. ONGs brasileiras em Boston. *Estudos Avançados*. v. 20, n. 57, p. 75-91, maio/ago. 2006.
- _____. Segunda geração de emigrantes brasileiros nos EUA. In: CASTRO, M. G. (Org.). *Migrações internacionais: contribuições para políticas*. Brasília: Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, 2001. p.361-374.
- SALOMON, R. *Dinheiro em movimento*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SANDEFUR, G. D.; JEON, J. Migration, race and ethnicity, 1960-1980. *International Migration Review*, v. 25, n. 2, p. 392-407, Summer 1991.

SANTIAGO, I *Os regimes internacionais para a agricultura e a participação brasileira no comércio internacional*, 2005 (Dissertação)- Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

SANTILLÁN, G.; SILBERT, J. Un aporte a la comprensión de la República Popular China hoy: economía, intervención estatal y consecuencias sociales. *Revista Herramienta*, Buenos Aires, Argentina. n. 29, jun. 2005.

SANTISO, J. O centro e a periferia. *Valor*, 11 abr. 2008, p. A15.

SANTOS, B. S. Os processos da globalização. In: _____. (Org.). *Globalização: fatalidade ou utopia*. Porto: Afrontamento. 2001. p. 31-106.

SANTOS M. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 2 ed. Rio de Janeiro: Record, 2000..

_____. *A natureza do espaço: técnica e tempo: razão e emoção*. São Paulo: HUCITEC, 1996.

SÃO PAULO. (Estado) *Escriba, palavra de governo: síntese das principais ações*, governo Mario Covas. São Paulo, 2000.

SAUL, S.B. *Studies in British Overseas Trade 1870-1914*. Liverpool: Liverpool University Press, 1960.

SAUL, J. S. Cry for the beloved country: the post-apartheid denouement. *Development Studies Seminar*. Joanesburgo: RAU, 2002. Disponível em: <<http://generalupdate.rau.ac.za/sociology/saul.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2007.

SAUVY, A. *Histoire économique de la France ente les Deux Guerres*. Paris : Fayard, 1965.V.1.

SAYAD, A. *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: EDUSP, 1998.

SCHMIDT, D. Anti-corruption: what do we know? Research on preventing corruption in the post-comunist world. *Political Studies Review*, v.5, n. 2, p.202-232, may, 2007.

SCHÖNWÄLDER, K.; VOGEL, D.; SCIORTINO, G. *Migration und illegalität in Deutschland*. AKI-Forschungsbilanz 1. Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration (AKI) - Wissenschaftszentrum Berlin

SCHOTT, J. J. (Ed) *Free trade agreements: US strategies and priorities*. Washington: Institute for International Economics, 2004.

SEEKINGS, J. The colour of desert: race, class and distributive justice in post-apartheid South África. *Centre of social science research*. Cape Town: University of Cape Town, 2005. Disponível em: <www.sarpn.org.za/

documents/d00001817/CSSR_Seekings_Sept2005.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2007.

SEITENFUS, R. *Para uma nova política externa brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.

SHANGQUAN, G.; FULIN, C. *Theory and reality of transition to a market economy*. Beijing: Foreign Languages Press, 1995.

SHELLEY, L. La transnacionalización del crimen organizado. Disponível em: <<http://www.american.edu/traccc/resources/publications/shelle16.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2007.

SHENKAR O. *O século da China*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

SILVA NUNES, C. J. A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul. 2005. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)- Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade federal do Rio Grande do Sul., Porto Alegre, 2005.

SILVA, G. *A Economia política da corrupção no Brasil*. São Paulo: Editora Senac, 2000.

SIMMEL, G. The Stranger. In: WOLFF, K. H. (Org.). *The sociology of Georg Simmel*. Glencoe, Illinois: The Free Press, 1950. p. 402-408.

SINGER, D. The level-of-analysis problem in international relations. In: ROSENAU, J. (Ed.). *International politics and foreign policy: a reader in research and theory*. New York: The Free Press, 2002. p. 20-29.

SMITH, P. H. *Talons of the eagle. Dynamics of U.S. Latin American relations*. Nova Iorque; Oxford: Oxford University Press, 2000.

SMITH, R. C. *Los ausentes siempre presentes: the imagining, making and politics of a transnational community between Ticuani: Puebla, Mexico and New York City*. 1995. PhD (Dissertation)- Department of Sociology, Columbia University, New York, 1995.

SMITH, S. The discipline of international relations: still an American social science? *British Journal of Politics and International Relations*, v. 2, n. 3, p. 374-402, oct. 2000.

SOBEET. *Internacionalização das empresas brasileiras*. São Paulo: Clio Editora, 2007.

SOLDATOS, P. No explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Nova York: Oxford University Press, 1990. p.34-52.

SOYSAL, Y. N. *Limits of Citizenship: migrants and postnational membership in Europe*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1994.

SPECK, B. (Org.). *Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade*. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

_____. *Fraude e corrupção como desafios para as democracias contemporâneas*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998. (Debates, n. 17).

SPENCE, J. D. *Em busca da China moderna*. São Paulo: Cia. das Letras, 1996.

SPIRO, P. J. Perfecting political diaspora. *New York University Law Review*, v.81, n.1, p.207-233, apr. 2006.

SPRANDEL, M. Migrações internacionais e a sociedade civil brasileira. In: CASTRO, M. G. (Org.). *Migrações internacionais: contribuições para políticas*. Brasília: Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, 2001b. p.547-562.

_____. O parlamento e as migrações internacionais. In: CASTRO, M. G. (Org.). *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília: Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, 2001a. p.97-119.

STORRS, K. Larry (Coord.). Central America and the Dominican Republic in the context of the Free Trade Agreement (DR-CAFTA) with the United States. *CRS Report for Congress*. Disponível em: <<http://www.house.gov/spratt/crs/RL32322.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2007.

SUNDFELD, C. A. *Direito administrativo ordenador*. São Paulo : Malheiros, 2003.

TAPSCOTT, C. The institutionalisation of rural government in post-apartheid South Africa. Disponível em: <http://www.kas.org.za/Publications/SeminarReports/Traditionallocalparticipation/TAPSCOTT9.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2007.

THACHUK, K. Corruption: the international security dimension. *SAIS Review*, v. 25, n. 1, p. 143-152, Winter-Spring 2005.

THWALA, W. D. *A experiência sul-africana de reforma agrária*. Tradução de Clayton Mendonça Cunha Filho. Disponível em: <www.landaction.org/gallery/SouthAfricanLandReform-Portuguese>. Acesso em: 11 nov. 2007.

TICKNER, A. B. Hearing Latin American Voices. *International Studies Perspective*, v. 4, n. 4, p. 325-350, nov. 2003.

TOFFLER, A. *A terceira onda*. São Paulo: Editora Record, , 2000.

TOLENTINO, C. A. F. Até o fim do mundo: o cinema em busca de si na era da imagem. *Cadernos da FFC*, Marília, v. 6, n. 1, p. 167-180, 1997.

TOURAINÉ, A. Entrevista concedida a Caio Liudvik. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 26 ago. 2007.

TOYNBEE, A.. *Experiências*. Petrópolis: Vozes, 1970.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Convenciones anticorrupción em América: lo que la sociedad civil puede hacer para que funcionen*. 2006.

TREVISAN, C. China reforça exército e sai à caça de petróleo, metais e tecnologia. *Folha de São Paulo*, 20 jul. 2006. Caderno Especial Índia, China e Brasil, p.5.

_____. Brasil segue Índia na exportação de serviços. *Folha de S. Paulo*, 18 jun. 2007. p.B1.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO DISTRITO FEDERAL. *Comparecimento, abstenção, válidos, brancos e nulos por seção (1º turno)*. Brasília: Cartório Eleitoral do Exterior – ZZ, 04 out. 2006b. Disponível em: <http://www.tre-df.gov.br/eleicoes2006/resultados/Comparecimento_abstencao_validos_branco_nulos_Exterior_por_Secao.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2006.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO DISTRITO FEDERAL. *Comparecimento, abstenção, válidos, brancos e nulos por seção (2º turno)*. Brasília: Cartório Eleitoral do Exterior – ZZ, 30 out. 2006c. Disponível em: <http://www.tre-df.gov.br/eleicoes2006/resultados/comp2turno_abstencao_validos_branco_nulos_Exterior_Secao.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2006.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO DISTRITO FEDERAL. *Eleitores faltosos nos últimos três pleitos*. Brasília: Cartório Eleitoral do Exterior – ZZ, 28 fev. 2007. Disponível em: <<http://www.tre-df.gov.br>>. Acesso em: 05 mar. 2007.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO DISTRITO FEDERAL. *Resolução Nº 5989*. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas missões e repartições diplomáticas na eleição presidencial no exterior, em 2006. Brasília: Cartório Eleitoral do Exterior – ZZ, 11 set. 2006d. Disponível em: <<http://www.tre-df.gov.br>>. Acesso em: 11 nov. 2006.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO DISTRITO FEDERAL. *Seções eleitorais no exterior em 18 ago 2006*. Brasília: Cartório Eleitoral do Exterior – ZZ, 2006a. Disponível em: <http://www.tre-df.gov.br/eleicoes_exterior/eleicoes_ext.htm>. Acesso em: 11 nov. 2006.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Campanha Vota Brasil 2006 também conclama eleitores no exterior a votar no segundo turno*. Brasília: Centro de Divulgação das Eleições no Exterior, 24 out. 2006b. Disponível em: <<http://agencia.tse.gov.br>>. Acesso em: 11 nov. 2006.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Crescimento do eleitorado 2000 a 2006*. Brasília, 2006a. Disponível em: <<http://agencia.tse.gov.br>>. Acesso em: 11 nov. 2006.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Eleitorado por sexo e grau de instrução por município*. Brasília, jun. 2006d. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>>. Acesso em: 11 nov. 2006.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Filiação partidária*. Brasília, jun. 2006e. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>>. Acesso em: 11 nov. 2006.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Filme da campanha Vota Brasil 2006 será exibido no exterior*. Brasília: Centro de Divulgação das Eleições no Exterior, 13 set. 2006c. Disponível em: <<http://agencia.tse.gov.br>>. Acesso em: 11 nov. 2006.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Pesquisa quantidade de justificativas, 1o. e 2o. turnos – 2006*. Brasília, jun. 2006f. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>>. Acesso em: 27 fev. 2006.

TUCHMAN, B. W. *Um espelho distante: o terrível século xiv*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999.

TUCÍDIDES. *História da guerra do Peloponeso*. Brasília: Ipri, 2003.

TUSSIE, D.; PAGLIERI, B. *La política comercial en un contexto de federalismo: el caso de Argentina*. Buenos Aires: Cari/BID/Intal, 2004.

UNIÃO EUROPÉIA. Directiva 94/80/CE do Conselho de 19 de dezembro de 1994. *Jornal Oficial da União Européia*, n. L 368, p.38-47, dez., 1994. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu>>. Acesso em: 16 fev. 2007.

USTR. The 2001 trade policy agenda and 2000 annual report of the president of the United States on the Trade Agreements Program. United States Trade Representative, Executive Office of the President, março de 2001.

_____. The 2002 trade policy agenda and 2001 annual report of the president of the United States on the Trade Agreements Program. United States Trade Representative, Executive Office of the President, março de 2002.

_____. The 2003 trade policy agenda and 2002 annual report of the president of the United States on the Trade Agreements Program. United States Trade Representative, Executive Office of the President, mar. 2003.

_____. The 2004 trade policy agenda and 2003 annual report of the president of the United States on the Trade Agreements Program United States Trade Representative, Executive Office of the President, março de 2004.

_____. The 2006 trade policy agenda and 2005 annual report of the president of the United States on the Trade Agreements Program. United States Trade Representative, Executive Office of the President, março de 2006.

VACHANI, S.. South Africa and the AIDS epidemic. *Vikalpa*, v. 29, n. 1, jan-mar, 2004. Disponível em: <<http://www.umahtd.ernet.in/~rbhat/Download/AIDS>>. Acesso em: 10 set. 2004.

VAINER, C. B. Estado e imigração internacional: da imigração à emigração. In: PATARRA, N. L. (Coord.). *Emigração e Imigração Internacionais no Brasil Contemporâneo*: Programa interinstitucional de avaliação e acompanhamento das migrações internacionais no Brasil. V 1. São Paulo: FNUAP, Campinas, 1995. p. 39-52.

VATTEL, E. *O direito das gentes*. Brasília: Editora UnB; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais IPRI/FUNAG; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de S. Paulo, 2004.

VIGEVANI, T. et al. (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Editora da PUC; Editora da UNESP; CEDEC; FAPESP, 2004.

VIOLA, E. As complexas negociações internacionais para atenuar as mudanças climáticas. In: TRIGUEIRO, A. (Coord.). *Meio ambiente no século 21*. Rio de Janeiro: Sextante. 2003. p. 183-197.

WALDINGER, R.; FITZGERALD, D. Transnationalism in question. *American Journal of Sociology*. v. 109, n.5, p.1177-1195, mar. 2004.

WARWAR, Z. *Entrevista*. Disponível em: <<http://www.cgecon.mre.gov.br/groups/ecodesign/newsletter-02-01#secao3>> . Acesso em: 10 set. 2005.

WAYS; MEANS, Committee on. President's Bush trade agenda. House of Representatives, Committee on Ways and Means, 107º Congresso, 1º sessão, *Hearing* nº 107-02. Washignton, D.C., 07 de março de 2001.

_____. President's Bush trade agenda for 2002. House of Representatives, Committee on Ways and Means, 107º Congresso, 2º sessão, *Hearing* nº 107-57. Washignton, D.C., 07 de fevereiro de 2002.

_____. President's Bush trade agenda. House of Representatives, Committee on Ways and Means, 108º Congresso, 1º sessão, *Hearing* nº 108-12. Washington, D.C., 26 de fevereiro de 2003.

_____. President's Bush trade agenda. House of Representatives, Committee on Ways and Means, 108º Congresso, 2º sessão, *Hearing* nº 108-43. Washington, D.C., 11 de março de 2004.

_____. Implementation of the Dominican Republic – Central American Free Trade Agreement (DR-CAFTA). House of Representatives, Committee on Ways and Means, 109º Congresso, 1º sessão, *Hearing* nº 109-10. Washington, D.C., 21 de abril de 2005.

WEDGWOOD, C. V. *The thirty years War*. London: Pimlico Ed. 1992 (1938).

WESTERN HEMISPHERE. Subcommittee on the. The state of democracy in Latin America. House of Representative, Committee on International Relations. 109º Congress, 1º sessão. *Hearing 109-59*. Washington, D.C., 9 mar. 2005a.

_____. Transparency and rule of law in Latin American. House of Representative, Committee on International Relations. 109º Congress, 1º sessão. *Hearing 109-100*. Washington, D.C., 25 maio 2005b.

_____. U.S. diplomacy in Latin America. House of Representative, Committee on International Relations. 109º Congress, 1º sessão. *Hearing 109-122*. Washington, D.C., 27 jul. 2005c.

WOLF, M. Governo Putin ameaça a Rússia e Ocidente. *Valor*, 13 fev. 2008, p. A 11.

WOLTON, D. La comunicación política: construcción de un modelo. In: FERRY, J.-M. et al. (Org.). *El Nuevo espacio publico*. Barcelona: Gedisa, 1998. p.28-46.

WORLDWATCH INSTITUTE. *Vital signs 2006 – 2007*. Disponível em: <<http://www.worldwatchInstitute.org/node/4344>>. Acesso em: 15 jun. 2008.

XAVIER, I. *O discurso cinematográfico: a opacidade e a transparência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

YOSHIOKA, R. *Por que migramos do e para o Japão: os exemplos dos bairros das Alianças e dos atuais dekasseguis*. São Paulo: Massao Ohno Editor, 1995.

ZACHER, M. Os pilares em ruína do templo de Vestfália: implicações para a governança e a ordem internacional. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. (Org.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995. p. 83-141.

ZEMIN, J. *Diário de Operário*, Beijing, 13 abr. 2001.

ZWEIG, D.; JIANHAI, B. China's global hunt for energy . *Foreign Affairs*. sep./oct., 2004.

AUTORES

PARTE I - DANÇANDO COM OS GIGANTES: O BRASIL E O BRICS

Anatoly S. Kapko é Cônsul-Geral da Rússia no Brasil.

Durval de Noronha Goyos é advogado admitido no Brasil, em Portugal, na Inglaterra e Gales. Sócio sênior do escritório Noronha Advogados. É professor de pós-graduação de Direito do Comércio Internacional e coordenador do curso de Direito Internacional na Escola Paulista de Direito. É professor convidado da Universidade Fudan (China) e Universidade Jawaharlal Nehru (Índia).

Luís Antonio Paulino é professor de Economia Internacional no curso de Relações Internacionais na Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista – UNESP/Marília. É “short term consultant” do Banco Mundial e membro do Conselho Superior de Comércio Exterior da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP.

Marcos Cordeiro Pires é professor de Economia Política nos cursos de Relações Internacionais e Ciências Sociais e professor de Economia Brasileira no curso de pós-graduação em Sociologia na Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista – UNESP/Marília.

Marina Gusmão de Mendonça é professora titular de Formação Econômica do Brasil e Formação Econômica da América Latina na Faculdade de Economia e Relações Internacionais da Fundação Armando Álvares Penteado FAAP

Yogesh Tyagi é professor de Direito Internacional e Diretor do Centro de Ensino e Pesquisa sobre Direitos Humanos da Faculdade de Estudos Internacionais da Universidade Jawaharlal Nehru Nova Déli, Índia.

PARTE II - "FLUXOS MIGRATÓRIOS E INDIVIDUALIDADES: NOVOS ATORES E RELAÇÕES INTERNACIONAIS"

Adriana Capuano de Oliveira é professora da UNESP Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" – Campus de Franca. É coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisa em Migrações Internacionais da Unesp/Franca, MIGREPI.

Elson Menegazzo é mestrando do programa de pós graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista – UNESP/Marília, e membro do Grupo de Estudos e Pesquisa de Migrações (UNESP/CNPq).

Odair da Cruz Paiva é professor do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas e do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Campus de Marília. Pesquisador do Laboratório de Estudos da Intolerância (LEI) da Universidade de São Paulo (USP) e do Núcleo de Estudos da População (NEPO) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

José Blanes Sala é professor Doutor do Curso de Relações Internacionais da Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP – Campus de Marília. Mestre e doutor em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da USP.

PARTE III - ATORES SUBNACIONAIS

Tullo Vigevani é professor titular da Universidade Estadual Paulista (Unesp) e pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec).

Marcelo Fernandes de Oliveira é doutor em Ciência Política pela USP e professor de Relações Internacionais da Unesp – Campus de Marília.

Jefferson Aparecido Dias é Procurador da República em Marília, mestre em Teoria do Direito e do Estado pela Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha e doutorando em Direitos Humanos e Desenvolvimento pela Universidade Pablo de Olavide, em Sevilha (Espanha).

PARTE IV - OFICINAS

Mirian Claudia Lourenção Simonetti é doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo. Professora da Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP – Campus de Marília SP. Coordenadora do Centro e Pesquisas e Estudos Agrários e Ambientais – CPEAA.

André Scantimburgo é estagiário do Centro e Pesquisas e Estudos Agrários e Ambientais – CPEAA.

Fernando Fiamengui é estagiário do Centro e Pesquisas e Estudos Agrários e Ambientais – CPEAA.

Rita de Cássia Biason é professora no curso de Relações Internacionais, na UNESP – Campus Franca e coordenadora, na mesma instituição, do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Corrupção.

Célia Tolentino é doutora em Ciências Sociais pela UNICAMP, professora de Sociologia junto à FFC-UNESP de Marília desde 1986, coordenadora do Grupo de Estudos de Literatura e Cinema, autora do livro O rural no cinema brasileiro. Editora da Revista Eletrônica Baleia na Rede (<http://www.marilia.unesp.br/baleianarede>).

Thiago Lima é mestre em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). É pesquisador do CEDEC e membro do OREAL (Observatório das Relações EUA-América Latina).

Rosângela de Lima Vieira é professora assistente doutora da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.

PARTE V - FÓRUM: “EM DEBATE A ÁREA DE CONHECIMENTO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS”

Luís Antônio Francisco de Souza é professor da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Filosofia e Ciências - Campus de Marília e coordenador do Observatório de Segurança Pública.

Eiiti Sato é professor adjunto da Universidade de Brasília onde exerce o cargo de Diretor do Instituto de Relações Internacionais. Foi Presidente da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)

Shiguenoli Miyamoto é professor titular e livre-docente de Relações Internacionais e Política Comparada, Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas/UNICAMP.

Janina Onuki é professora do Instituto de Relações Internacionais da USP, e pesquisadora do Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI-DCP/USP).

Amâncio Jorge de Oliveira é professor doutor do Departamento de Ciência Política da USP, coordenador científico do Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI) do DCP-USP e presidente da Comissão de Pós-Graduação e Pesquisa do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da USP.

SOBRE O LIVRO

<i>Formato</i>	16X23cm
<i>Tipologia</i>	Garamond
<i>Papel</i>	Polén soft 85g/m ² (miolo)
<i>Acabamento</i>	Cartão Supremo 250g/m ² (capa)
<i>Tiragem</i>	Grampeado e colado 300

Catálogo Telma Jaqueline Dias Silveira

Normalização Sônia F. do Nascimento da Silva

Capa Edevaldo D. Santos
André Knap Ribeiro

Diagramação Edevaldo D. Santos

Produção Gráfica Giancarlo Malheiro Silva

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

GRÁFICA DO CAMPUS
(14) 3432-2830



ISBN 978-85-60810-22-2



9 788560 810222

**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora