

MERIDIANO 47



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais

Nº 113
Dezembro – 2009

SUMÁRIO

- 3 **Sucessos e fracassos da diplomacia brasileira: uma visão histórica**
Successes and failures of the Brazilian diplomacy: an historical view
PAULO ROBERTO DE ALMEIDA
- 6 **Cada um com o que é seu: as migrações internacionais e a diáspora brasileira**
Each one with what is yours: international migration and the Brazilian diaspora
ANTÔNIO CARLOS LESSA
- 10 **Estados Unidos: a frágil presença no Afeganistão**
United States: the fragile presence in Afghanistan
VIRGÍLIO CAIXETA ARRAES
- 12 **Alemanha Após as Eleições de Setembro de 2009**
Germany After the Elections of September 2009
SVEN PETERKE
- 14 **O comércio exterior na universalização da Política Externa Chinesa no século XXI**
Foreign trade in universal chinese foreign policy in the 21st century
DIEGO PAUTASSO
- 17 **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: Contribuições e Desafios**
Brazil and South-South Cooperation: Contributions and challenges
BRUNO AYLLÓN PINO; IARA COSTA LEITE

Resenha

- 19 **Free Trade Under Fire**
GUSTAVO RESENDE MENDONÇA

Meridiano 47

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais

ISSN 1518-1219

No. 113 – Dezembro – 2009

Como contribuir

1. O Boletim publica artigos de análise de conjuntura e resenhas de livros;
2. As contribuições devem conter cerca de 7.000 caracteres (incluindo espaços) e devem ser apresentadas em processador de textos de uso universal;
3. Não devem ser usadas notas de rodapé. No caso de citação de bibliografia, usar o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do artigo;
4. As contribuições podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
5. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional;
6. No caso de resenhas de livros, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
7. As contribuições devem vir acompanhadas de:
 - a. 3 palavras-chave em português e 3 key words em inglês;
 - b. Título em inglês;
 - c. Resumo em português e abstract em inglês, ambos com até 20 palavras.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, com avaliação de pelo menos dois pareceristas, escolhidos entre os membros do Conselho Editorial ou da comunidade científica especializada, em sistema de duplo cego (blind review). Os pareceristas poderão recomendar a publicação, condicioná-la a modificações no trabalho.

O processo de análise editorial se estende por cerca de 5 (cinco) dias úteis e os artigos aprovados são imediatamente publicados no site e depois consolidados na edição em formato PDF, lançada até o final do mês subsequente.

As submissões se dão por intermédio de formulário específico, acessível em <http://meridiano47.info/como-publicar/>

O que é o IBRI

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos, tem a missão de ampliar o debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção do Brasil no mundo. Fundado em 1954, no Rio de Janeiro, e transferido para Brasília, em 1993, o IBRI desempenha, desde as suas origens, importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão, promovendo atividades de formação e atualização e mantendo programa de publicações, em cujo âmbito edita a Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI.

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: José Flávio Sombra Saraiva

Diretoria: Antônio Carlos Lessa, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Pedro Motta Pinto Coelho.

Para conhecer as atividades do IBRI, visite <http://www.ibri-rbpi.org>

Os artigos publicados em Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais estão indexados nos seguintes serviços internacionais:

- Fuente Acadêmica (Ebsco Publishing);
- Informe Acadêmico (Cengage Gale Learning);
- Academic OneFile (Cengage Gale Learning).

Política Editorial

Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais publica contribuições inéditas na forma de artigos científicos breves e resenhas de livros. Editado pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, o Boletim não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental nem se filia a organizações ou movimentos partidários nacionais ou estrangeiros. As opiniões expressas nos trabalhos publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores e não traduz a opinião ou o endosso do IBRI.

O Boletim publica trabalhos cuja temática se situe na grande área de relações internacionais, em que se compreende Política Internacional e Comparada, Direito Internacional, História das Relações Internacionais e da Política Exterior e Economia Política Internacional.

Todos os artigos serão submetidos a arbitragem científica, em sistema de duplo cego (blind review), com avaliação de pelo menos dois pareceristas escolhidos entre os membros do Conselho Editorial ou da comunidade científica especializada. Os pareceristas poderão recomendar a publicação, condicioná-la a ajustes na forma, estrutura ou conteúdo, ou mesmo negá-la. Neste processo o anonimato dos autores e dos pareceristas é garantido.

A publicação de contribuições será sempre amparada pelas recomendações do Conselho Editorial e pela análise dos pareceres produzidos.

© 2000-2009 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores.

Expediente

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editor-adjunto: Virgílio Arraés

Conselho Editorial:

Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília), Andrés Malamud (Universidade de Lisboa, Portugal), Antônio Carlos Lessa (Universidade de Brasília), Cristina Soreanu Pecequillo (Universidade Estadual Paulista), Estevão Chaves de Rezende Martins (Universidade de Brasília), Francisco Doratioto (Universidade de Brasília), Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina), João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro), Marco Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul), Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro), Pio Penna Filho (Universidade de São Paulo), Paulo Luiz Esteves (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais).

Sucessos e fracassos da diplomacia brasileira: uma visão histórica

Successes and failures of the Brazilian diplomacy: an historical view

PAULO ROBERTO DE ALMEIDA*

Meridiano 47 n. 113, dez. 2009 [p. 3 a 5]

Numa apresentação feita na quarta conferência de instituições para o estudo científico das relações internacionais, realizada em Copenhague, em junho de 1931, o já renomado historiador britânico Arnold Toynbee relacionava o que lhe pareciam ser sucessos e fracassos da diplomacia multilateral e das relações mantidas no plano internacional pelas grandes potências, desde que a paz tinha sido restabelecida, doze anos antes, na seqüência da mais devastadora das guerras que a humanidade tinha conhecido até então. Entre os primeiros ele relacionava a própria criação da Liga das Nações, o tratado de Paris de renúncia da guerra como instrumento de política nacional (também conhecido como pacto Briand-Kellog), a Corte Internacional de Justiça e a Conferência Mundial do Desarmamento, que deveria começar o seu trabalho alguns meses mais à frente. Dentre os fracassos, ele relacionava: a recusa do Senado americano de ratificar o ato de criação da Liga, a rejeição desta última pelo governo soviético, as dificuldades para a plena incorporação da Alemanha ao cenário estratégico do pós-guerra e o duplo insucesso do Protocolo de Genebra para a solução pacífica das controvérsias internacionais e da conferência tripartite (EUA-Reino Unido-Japão) para a redução dos armamentos navais (Arnold J. Toynbee, "World Sovereignty and World Culture: the trend of international affairs since the War", *Pacific Affairs*, vol. IV, n. 9, setembro 1931, p. 753-778).

Toynbee registrava os grandes progressos feitos no plano econômico, mas lamentava os atrasos no âmbito da política, cuja característica mais importante era para ele o 'estado de anarquia', não muito diferente

da situação em que se encontrava o Ocidente, no final da Idade Média. Um julgamento contemporâneo talvez não chegasse a conclusões muito distintas das de Toynbee, quase oitenta anos depois daquele seu diagnóstico otimista quanto à globalização – que ele chamava de "unificação econômica do mundo" – e das perspectivas relativamente pessimistas que ele denotava no plano da política internacional. Pode-se, em todo caso, retomar sua metodologia para analisar os sucessos e os fracassos da diplomacia brasileira nos planos regional, hemisférico e multilateral, com base numa visão de longo prazo.

Quais seriam, numa visão sintética, os grandes sucessos e os possíveis fracassos da diplomacia brasileira ao longo de seus quase dois séculos de existência continuada? Pode-se dizer, inclusive, que ela tem início, no plano exclusivamente locacional, em 1808, posto que seus primeiros passos serão dados no bojo da secular diplomacia lusitana, que então passa a formular sua agenda e a defender os interesses da Coroa portuguesa a partir do território brasileiro. A primeira diplomacia brasileira herda várias boas qualidades da diplomacia portuguesa, a começar pela memória de seus excelentes arquivos, a habilidade em defender os interesses nacionais num quadro internacional dominado por grandes potências e o cuidado em selecionar as melhores capacidades para a representar no exterior.

Justamente, no momento da consolidação da independência, pode-se dizer que a diplomacia brasileira alcança seus primeiros sucessos ao obter o reconhecimento de várias nações importantes à época, a começar pelos Estados Unidos, ainda que

* Doutor em ciências sociais pela Universidade de Bruxelas (1984); diplomata de carreira do serviço exterior brasileiro desde 1977; professor de Economia Política Internacional no Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília (Uniceub); autor de diversos livros de história diplomática e de relações internacionais (pralmeida@mac.com).

parte do resultado tenha sido devido a compromissos e assunção de obrigações (pagamento a D. João VI, incorporação do empréstimo português feito pela Grã-Bretanha e a herança dos tratados desiguais concluídos entre esta e Portugal, que amarraram o Brasil até 1844, pelo menos). Mais para o final do século 19 e o início do seguinte, o Barão do Rio Branco concluiria o trabalho de consolidação do território brasileiro, iniciado ainda na era colonial, com a participação de brilhantes diplomatas brasileiros como Alexandre de Gusmão, ao negociar diretamente ou ao conduzir a defesa dos interesses nacionais em processos de arbitragem, os limites fronteiriços ainda pendentes com os vizinhos imediatos. Precavido, ele chegou inclusive a traçar os princípios pelos quais se estabeleceriam as fronteiras com o Equador, se este país não tivesse tido suas pretensões amazônicas diminuídas pela Colômbia e pelo Peru.

Ainda no século 19, um dos nossos maiores contenciosos diplomáticos foi a questão do tráfico escravo, a partir das pressões inglesas para o seu término e a recusa obstinada dos escravistas brasileiros em atender essas demandas (já garantidas num acordo bilateral de Portugal com a Grã-Bretanha, no quadro do Congresso de Viena, e novamente aceitas pelo Brasil no momento da independência, prometido o seu final para 1831, 'para inglês ver'). José Bonifácio tinha sido derrotado em suas propostas constituintes (1823) para substituir o tráfico pela imigração de agricultores europeus, num prelúdio para a abolição da escravidão; mas desde o início dos anos 1840 a diplomacia brasileira teve de enfrentar, sem sucesso, a arrogância inglesa, que desrespeitava nossa soberania sobre o mar territorial e impunha humilhações ao Brasil que os ingleses não tinham coragem de repetir nas relações com os Estados Unidos. Pode-se registrar que nossa imagem de 'país escravocrata', constatada in loco por Darwin, alimenta desde um século e meio os boletins da mais antiga ONG do mundo, a Anti-Slavery Society, com quem interagiu Joaquim Nabuco, outro derrotado na mesma questão, posto que pretendia não a simples abolição, mas também a reforma agrária e a educação dos negros libertos. Nossa diplomacia conheceu momentos não exatamente gloriosos, ao ter de

defender, durante anos a fio, o tráfico e a escravidão nos foros internacionais.

As relações regionais passaram por momentos difíceis, desde o início do século 19 e no decorrer de todo o século 20: pode-se dizer que nossa diplomacia foi bem sucedida ao evitar o isolamento de uma monarquia de estilo e raízes europeias num continente republicano e quase todo hispânico. Mas em algumas ocasiões – lutas contra os caudilhos Rosas, da Argentina, e Solano Lopez, do Paraguai – a diplomacia bastante competente do Império precisou recorrer à força militar para apoiar as teses brasileiras sobre o equilíbrio de poderes nos dois lados do Prata. Na Amazônia, a situação era inversa, posto que o rio corria dentro do território nacional. Ainda assim, foi possível desarmar pretensões estrangeiras quanto à internacionalização de sua navegabilidade, tese que a diplomacia defendia no Prata. De modo geral, a diplomacia foi bem sucedida no relacionamento com os vizinhos e no trato bilateral com o gigante hemisférico. Mas o desejo sempre implícito de uma 'relação especial' com o império do Norte, com vistas a reproduzir no continente meridional a sua preeminência setentrional – aliás, em todo o Caribe e até o Panamá – nunca foi aceita em tese e sequer implementada na prática.

Essa sensação de copo meio cheio ou meio vazio continua a prevalecer em relação aos projetos de integração regional: as concepções mais flexíveis da diplomacia brasileira enfrentam resistências de alguns vizinhos – que temem o poderio da indústria brasileira – ou então são confrontadas a propostas utópicas de outros líderes, de cunho essencialmente político, cujo único resultado é a substituição do pragmatismo comercialista do Brasil por modelos irrealizáveis no plano da prática. No eixo vertical, a relutância em aceitar um acordo de comércio de âmbito hemisférico, supostamente porque as empresas do império seriam mais competitivas, ou porque este não retrocede substancialmente em seu protecionismo e subvencionismo agrícolas, termina por impor um fracasso diplomático, seja porque os demais vizinhos aceitam acordos de livre comércio com o mesmo império, seja porque a manutenção do *status quo* nem contribui para ganhos de

competitividade das empresas brasileiras, nem salvaguarda os interesses destas últimas nos mercados dos vizinhos sul-americanos.

Por fim, o velho sonho das elites brasileiras – especialmente diplomáticas e militares – de ver o Brasil aceder ao ‘círculo íntimo’ do poder mundial, seja pela incorporação negociada ao clube dos ‘mais iguais’, seja pela detenção do poder nuclear, nunca pode ser concretizada, por razões basicamente internas, não por deficiências de ordem propriamente diplomática. A postura do Brasil sempre foi cooperativa, seja ao honrar seus compromissos financeiros internacionais, seja ao favorecer soluções negociadas para os conflitos entre Estados. Mas esse reconhecimento nunca bastou para converter o Brasil num sócio confiável aos olhos das grandes potências da Liga das Nações e, atualmente, do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Ou seja, não basta a promoção do multilateralismo, o respeito ao direito internacional, o pacifismo inerente à nossa diplomacia para elevar o *status* do Brasil no plano mundial, e isso não tem a ver apenas com nossa postura ambígua no que concerne o protocolo adicional ao Tratado de Não-Proliferação

Nuclear: o que as grandes potências realmente exibem, afinal de contas, é a disposição de coadjuvar sua ação diplomática com a capacidade efetiva de projetar poder real. Para isso são requeridos outros atributos, mas sua aquisição não se dá exclusivamente pela via diplomática.

Recebido em 26/12/2009
 Aprovado em 28/12/2009

Resumo: o artigo trata do desejo do Brasil de ser reconhecido como grande potência pelas demais. Todavia, o país não tem sido capaz de ter os requisitos necessários.

Abstract: the article deals with Brazil’s desire of being recognized as a great power by the other powers. However, the country has not been able to meet the necessary requirements.

Palavras-chaves: Brasil; grande potência; história diplomática.

Key words: Brazil, great power; diplomatic history.



Cada um com o que é seu: as migrações internacionais e a diáspora brasileira

Each one with what is yours: international migration and the Brazilian diaspora

ANTÔNIO CARLOS LESSA*

Meridiano 47 n. 113, dez. 2009 [p. 6 a 9]

O Brasil, como outros países da América Latina, foi o destino de expressivos fluxos imigratórios até a década de 1960. Entretanto, a partir da década de oitenta, esses países conheceram a dinâmica inversa dessa corrente – a emigração de nacionais, que constitui uma descontinuidade histórica de larga proporções.

As origens dessa contra-corrente se localizam na paralisia dos processos de desenvolvimento que tornaram os anos oitenta conhecidos como os «anos perdidos», quando a emigração passou a ser considerada em diferentes segmentos das sociedades latino-americanas como uma alternativa real ao estreitamento de horizontes criado pela letargia econômica. A estagnação econômica experimentada pelos países latino-americanos produziu a precarização das relações de trabalho, o aumento da desigualdade social, da instabilidade social e política, da violência e da vulnerabilidade. Tais circunstâncias foram ainda mais dramatizadas com o início das políticas liberais implementadas pelos governos desses países a partir do início da década de noventa.

Esse quadro de deterioração econômica e social favoreceu o aumento dos fluxos migratórios em países latino-americanos, que examinaremos neste trabalho. Foi o caso do Brasil, com os descendentes de japoneses que deram início ao grande fluxo para o Japão nos anos oitenta, no momento em que o descontrole das contas públicas produziu a escalada inflacionária que caracterizou o processo de estagnação econômica no

país. Foi também o caso do Equador, que produziu uma extraordinária leva migratória a partir do final dos anos noventa (tipicamente a partir de 1998) no momento em que a crise econômica decorrente dos ajustes liberais mal-sucedidos atingiu o país.

Por outro lado, os fluxos emigratórios ganharam moto próprio em grande parte dos países da América Latina a partir da superação das maiores dificuldades econômicas, em diferentes momentos das duas últimas décadas. Verifica-se nos casos do Brasil e do Equador, justamente a tendência à autonomização dos fluxos migratórios com relação a essas circunstâncias econômicas e sociais. Desconectadas dos ritmos de crescimento econômico nos países emissores, essas correntes foram impulsionadas pelas profundas transformações econômicas e tecnológicas produzidas pela globalização. Assistimos aqui ao advento de uma cultura de mobilidade, integrada à experiência individual e coletiva, que favoreceu a partida em busca de novos horizontes e de ascensão econômica (Peralva, 2008).

Esse fenômeno é caracterizado pelos fluxos crescentes de cidadãos latino-americanos que migram em busca de melhores condições de vida, se dirigindo tanto para os países desenvolvidos (principalmente para os Estados Unidos, para determinados países europeus, como a Espanha, Itália e Portugal, como também para o Japão), quanto para outros países da região, em uma intensa movimentação humana transfronteiriça, como se tem verificado nos fluxos que se

* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – UnB e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (alessa@unb.br).

constroem de e para o Brasil, a Bolívia, o Suriname, a Guiana Francesa e a Argentina (Ávila, 2008). A migração intra-regional inclusive, responde atualmente por cerca de 60% do total de migrantes, de acordo com dados da CEPAL (2006).

Do mesmo modo, verificou-se nos últimos trinta anos a importância crescente das remessas que os imigrantes latino-americanos enviam para as suas famílias em seus países de origem. Entre 2000 e 2005, de acordo com dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento, esse volume teria aumentado cerca de 140%, passando de US\$ 23 bilhões em 2001 para US\$ 55 bilhões em 2005. Em grande parte dos países da América Latina e do Caribe, as remessas atualmente superam a soma dos investimentos externos diretos, ajuda multilateral e pagamentos de juros sobre a dívida externa (Martine, 2005). Dados de 2006 indicam que as remessas de patrícios representam quase 10% do PIB da Bolívia e a 7,1% do PIB do Equador, e têm impacto descomunal nas dinâmicas econômicas de determinadas regiões desses países, especialmente aquelas que são grandes emissoras de emigrantes.

Para os Estados Unidos, países europeus e Japão, que se transformaram nos novos pólos de atração, o controle e o estabelecimento de diferentes formas de limitação dos fluxos de imigração passaram a ser questões estratégicas, com tratamento crescentemente negativo. Para isso colaboraram a saturação dos mercados de trabalho decorrentes da desaquecimento econômico em alguns desses países, como também as novas concepções de segurança, como foi o caso dos Estados Unidos após os atentados de 11 de setembro de 2001, ou novas concepções de gestão das populações, como foi o caso dos países europeus (especialmente após os processos de alargamento recentes). O fato é que para esses países, as suas populações têm se tornado crescentemente heterogêneas, e os choques culturais e as diferenças religiosas têm assumido maior amplitude. Portanto, as pressões sociais que decorrem disso são elementos que se tornaram centrais no debate político ao longo das duas últimas décadas.

Estima-se que existam atualmente cerca de 200 milhões de migrantes em todo o mundo, e que cerca

de 1/5 desse total se concentre nos Estados Unidos, que é o país que mais os atrai. O fenômeno do trabalhador migrante clandestino, ou indocumentado, tanto nos Estados Unidos quanto na Europa, ganhou contornos tão sérios que rapidamente se transformou em questão de Estado. A tendência que se tem verificado é a da criminalização da migração, com a autonomização dos órgãos de controle e a sua conversão em organismos policiais.

Nos Estados Unidos, com a edição do Comprehensive Immigration Reform Act de 2006 foram adotadas medidas ainda mais duras de reforço e vigilância policial das fronteiras. Em 2008, a aprovação pelo Parlamento Europeu da nova Diretiva de Retorno de Imigrantes, que entrará em vigor a partir de 2010, permitirá que imigrantes irregulares ou que representem ameaça à segurança pública sejam detidos por até 18 meses ou expulsos para seus países de origem, ficando proibidos de entrarem na União Européia por cinco anos. A Diretiva de Retorno suscitou violenta reação de parte dos governos de países emissores, especialmente latino-americanos, mas a sua adoção pontua o debate público europeu sobre o tema, instruindo as políticas de controle de imigração, que têm se tornado progressivamente mais restritivas e persecutórias.

A produção das diásporas latino-americanas, múltiplas e motivadas por diferentes razões, é responsável por grandes transformações econômicas, sociais, políticas, demográficas e culturais que se processam em âmbito internacional e têm impactos sobre os padrões da ação internacional dos Estados da região. Esses movimentos inseriram fatos novos nas agendas bilaterais dos países latino-americanos com os governos dos Estados Unidos, de países europeus e do Japão.

Para os governos dos países latino-americanos, a nova sensibilidade política que cerca o tema da imigração nos pólos de atração tem motivado, com maior ou menor intensidade, a adoção de políticas para a proteção dos interesses dos seus súditos migrantes. Conferências regionais latino-americanas têm sido convocadas com o intuito de se constituir espaços de reflexão, cooperação e de construção de consensos entre os governos.

Verificou-se ao longo dos últimos anos um maior ativismo na negociação do quadro normativo das migrações internacionais, especialmente no contexto da Organização das Nações Unidas, onde se constituiu o Forum Global de Migrações e Desenvolvimento, conhecido como Forum de Bruxelas, em 2007. Esses debates têm encontrado grande dificuldade na construção de uma agenda consensual entre emissores e receptores. Questão importante nessa agenda tem sido o da inclusão do tema dos direitos humanos como princípio fundamental na construção de preceitos mínimos de regulação das migrações internacionais.

Os migrantes são igualmente importantes no desenvolvimento das conversações bilaterais entre alguns dos principais emissores latino-americanos e receptores europeus. A segunda maior comunidade estrangeira na Espanha atualmente é equatoriana, logo depois da marroquina, o que incitou os governos da Espanha e do Equador ao desenvolvimento de mecanismos de concertação necessários para regular esses fluxos (Ripoll, 2008). Do mesmo modo, a comunidade brasileira no Japão, essencialmente composta por descendentes de japoneses, se transformou no principal ponto da agenda diplomática dos dois países. O mesmo aconteceu nas relações da Argentina e do Brasil com a Itália, país que possui também grandes comunidades nacionais desses países.

O Brasil, em particular, tem uma situação interessante nesse contexto. O Ministério das Relações Exteriores estima que cerca de 3,13 milhões de pessoas compõem o universo da emigração brasileira (dados de 2007), dos quais 54% em situação irregular. Desse total, suspeita-se que 1,24 milhão esteja radicado nos Estados Unidos, 909 mil na Europa (dos quais 190 mil em Portugal, 150 mil no Reino Unido, 120 mil na Itália e 110 mil na Espanha), 534 mil na América do Sul e 329 mil no Japão (Maia, 2008). A diversidade desses fluxos humanos e a expressão dos seus números compõem a diáspora brasileira no exterior e confirmam o fato de que o Brasil se transformou também em um país de emigrantes.

A reação do Estado a essa mudança de perfil, que vem se construindo ao longo das últimas três décadas, foi lenta. Apenas recentemente a diáspora

passou a merecer tratamento consequente por parte da diplomacia brasileira, que passou a perceber o fenômeno em sua complexidade. A reestruturação dos serviços de proteção consular, feita a partir de 2007 com a instalação da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, e a própria ampliação da malha consular, são movimentos que evidenciam a existência de demanda crescente por assistência por parte dos cidadãos brasileiros residentes no exterior. Do mesmo modo, o reconhecimento da diáspora impôs a necessidade de se buscar a articulação das comunidades estruturadas nos diferentes países receptores, como também as questões relativas à sua proteção e amparo, como o ensino de português, o tema das remessas etc.

Bibliografia

- Avila, Carlos Federico Domínguez. 2007. O Brasil diante da dinâmica migratória intraregional vigente na América Latina e Caribe: tendências, perspectivas e oportunidades em uma nova era. *Revista Brasileira de Política Internacional* 50 (12): 118-128.
- CEPAL. 2006. *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe. Síntesis y conclusiones*. Montevideo, marzo.
- Maia, Oto Agripino. 2008. *Brasileiros no Mundo: o ambiente mundial das migrações e a ação governamental brasileira de assistência a seus nacionais no exterior*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, mimeo.
- Martine, George. 2005. A globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21. *São Paulo em Perspectiva* 19 (9): 3-22.
- Peralva, Angelina. 2008. *Globalização, migrações transnacionais e identidades nacionais*. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso. <http://www.plataformademocratica.org> (acesso em 01/12/2009).
- Patarra, Neide Lopes. 2005. *Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas*. São Paulo em *Perspectiva* 19 (9): 23-33.

Ripoll, Erika Masanet. 2008. O Brasil e a Espanha na dinâmica das migrações internacionais: um breve panorama da situação dos emigrantes brasileiros na Espanha. *Revista Brasileira de Estudos de População* 25 (6): 151-165.

Recebido em 25/12/2009

Aprovado em 29/12/2009

Resumo: No artigo são examinadas as origens e as características gerais dos fluxos migratórios da

América Latina, com atenção especial para o caso brasileiro.

Abstract: The article examines the origins and characteristics of migration flows in Latin America, with special attention to the Brazilian case.

Palavras-chave: Migrações internacionais, diáspora brasileira.

Key words: International migrations, brazilian diaspora.



Estados Unidos: a frágil presença no Afeganistão

United States: the fragile presence in Afghanistan

VIRGÍLIO CAIXETA ARRAES*

Meridiano 47 n. 113, dez. 2009 [p. 10 a 11]

Em quase sete anos, os Estados Unidos já despenderam centenas de bilhões de dólares no confronto ainda em curso com a população iraquiana, visto que a defenestração do regime autoritário de Saddam Hussein havia ocorrido poucas semanas após a invasão. Desde então, há uma diversidade de adversários a combater, identificados apenas por meio de uma temporária aliança antiamericana.

Uma das razões subjacentes para o envio maciço de tropas multinacionais, mas lideradas basicamente pelos Estados Unidos, foi a necessidade de assegurar o acesso contínuo às fontes energéticas do país – estimadas em mais de 100 bilhões de barris de petróleo – extremamente fartas e de baixo custo de extração. Executar-se-ia a exploração por intermédio de grandes corporações, pondo fim à estatização do setor, aplicada em 1972.

Destarte, garantir-se-ia a estabilidade dos preços petrolíferos por muito tempo, sob a supervisão anglo-americana. Contudo, em função das constantes licitações realizadas pelo Ministério do Petróleo do Iraque desde o final do primeiro semestre de 2009, corporações de várias nacionalidades, sob a forma de consórcios, têm obtido acesso para a exploração local.

Oito das dez maiores empresas privadas do mundo no setor participaram do último evento. Na disputa, estimava-se que 1/3 das reservas de petróleo e de gás do país, isto é, em torno de 40 bilhões de barris, estavam disponíveis em oito áreas.

Assim, China – atual importadora de quatro bilhões de barris diários – parece instalar-se de maneira duradoura no território iraquiano, sem naturalmente os custos militares dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha e sem o desprestígio perante a

comunidade internacional. A Rússia tenta também beneficiar-se da exploração de recursos energéticos no Iraque.

A produção iraquiana atual é muito reduzida, se comparada ao período da longa ditadura baathista – menos de dois milhões e meio de barris por dia. Com as licitações, o objetivo é chegar até 2015 aos quatro bilhões, mas questões políticas poderão dificultar a meta, tendo em vista a realização de eleições parlamentares no próximo ano, na qual se poderá reforçar ainda mais o prestígio da comunidade xiita, e a execução do cronograma de retirada das tropas anglo-americanas.

O objetivo primordial dos leilões é a obtenção de recursos para a recuperação da infra-estrutura do país. Por conseguinte, providenciar a legitimação do governo que, embora seja considerado, em tese, nacional, restringe-se às áreas em que a coligação amero-britânica atua.

Exemplo maior é a instituição de novos marcos, como o Dia da Soberania Nacional (30 de junho), ainda desconectados do cotidiano da população local. Na celebração da efeméride, havia mais militares que populares.

De início, esta data representaria simbolicamente a retirada gradativa das tropas estrangeiras do país – até agosto de 2010, haveria a maior saída. No final de 2011, restariam pouquíssimos combatentes, de acordo com o planejamento estabelecido no final da gestão Bush.

Contudo, apesar de anunciado, e mesmo desejado, o retorno dos efetivos não tem um cronograma na prática definido até porque a presença dos contingentes está assegurada por legislação local e dependerá claramente do grau de instabilidade

* Professor do Departamento de História da Universidade de Brasília – UnB (arraes@unb.br).

política do país. Os permanecidos adquiririam um novo nome para justificar a futura presença: assessores ou instrutores militares.

Outrossim, não obstante o eventual recolhimento das tropas anglo-americanas, as empresas de segurança privadas permanecerão lá, sendo a maior parte delas de origem estadunidense. Assim, de um modo ou de outro, o governo iraquiano continuará a depender de proteção externa, sob um custo significativo.

A fartura de verbas advindas do petróleo pode desaguar na aplicação ineficiente ou mesmo em desvios, conforme relatório da Transparência Internacional de 2009. Dos 180 países avaliados, o Iraque supera apenas Sudão, Mianmar, Afeganistão, também supervisionado pelos Estados Unidos, e Somália – no mesmo documento, o Brasil ocupa a septuagésima quinta posição.

O transcorrer do governo Obama assinala, em seu primeiro ano, a absorção da política externa de seu

predecessor, a despeito das críticas lançadas quando de seu início, entre janeiro e fevereiro de 2009. Desta maneira, os democratas assumem infrutiferamente a responsabilidade de dois confrontos, outrora ‘republicanos’.

Recebido em 28/12/2009

Aprovado em 29/12/2009

Resumo: o artigo trata da guerra do Afeganistão. Após 7 anos de guerra, os Estados Unidos não conseguiram modificar o país ocupado.

Abstract: the article deals with the Afghanistan War. After 7 years of war, the United States hasn't changed the occupied country.

Palavras chaves: Estados Unidos; Afeganistão; fontes energéticas.

Key words: United States; Afghanistan; energy sources.



Alemanha Após as Eleições de Setembro de 2009

Germany After the Elections of September 2009

SVEN PETERKE*

Meridiano 47 n. 113, dez. 2009 [p. 12 a 13]

A popular chanceler e chefe da União Cristã-Democrata (CDU), Dra. Angela Merkel (55 anos), ficará mais quatro anos no poder. No entanto, que tem que ser visto como o verdadeiro vencedor das eleições do dia 27 de Setembro de 2009, é o Partido Liberal Democrático, que levou a efeito, no dia 27 de Outubro, uma coligação com o partido da Chanceler. Após 11 anos no poder*, o Partido Socialdemocrático da Alemanha (SPD) sofreu uma grande derrota, que veio demonstrar a insatisfação do eleitorado alemão e que colocou em xeque seu caráter popular como partido.

No dia das eleições, somente 33,8 % dos eleitores alemães votaram na CDU: o 2º pior resultado do partido desde sua fundação. Não obstante, embora os alemães não possam eleger diretamente seu chanceler, eles fortaleceram Angela Merkel. Para entender esse presumível paradoxo, é necessário saber que, na Alemanha, cada eleitor tem dois votos: O primeiro serve para diretamente eleger um candidato de um partido político que, em um determinado distrito eleitoral, vai competir com outros candidatos a um único assento no Parlamento. O segundo voto é destinado para eleger um partido político. Quantos por cento o partido ganha, tantos assentos no Parlamento recebe. Contudo, caso ganhe mais mandatos com o 1º voto do que tem direito como partido, ele obtém assentos adicionais. Torna-se chanceler quem é eleito com maioria qualificada pelos parlamentares.

Os eleitores fizeram uso inteligente desta particularidade do sistema eleitoral alemão e deram 39,4% dos seus primeiro votos aos candidatos do CDU, que, conseqüentemente, recebeu 24 representantes adicionais. Assim, embora o resultado do partido tivesse piorado, ele ganhou 17 sedes a mais em comparação com as eleições de 2005, dispondo agora de 234

assentos. Ao mesmo tempo, mais do que um milhão dos eleitores que haviam votado na CDU com seu 1º voto, deram seu 2º voto ao FPD. Graça aos adicionais 500.000 votos recebidos do espectro político do SPD, este pequeno partido cresceu 4,8% e se tornou, com 14,6% (93 assentos), a terceira maior força política no novo Parlamento alemão (composto, ao todo, de seis partidos). Apesar do fato do seu presidente, o Dr. Guido Westerwelle (47 anos), não pertencer ao grupo dos políticos populares na Alemanha, este foi o melhor resultado na história do FDP. Dessa forma, os eleitores liberais-conservadores conseguiram se livrar dos social-democratas sem enfraquecer a Chanceler.

O SPD, por sua vez, recebeu apenas 23,1%. Em comparação com seu já fraco desempenho de 2005 (34,3%), ele perdeu 11,2%. Este resultado catastrófico foi, em primeiro lugar, devido à decisão de seus simpatizantes de simplesmente ficar em casa e não ir para as urnas (na Alemanha não há voto obrigatório). Aqueles grupos sociais que historicamente sempre confiavam na representação parlamentar do SPD, em particular, os trabalhadores, sindicalistas e desempregados, não viram razão para eleger novamente este partido. Ao mesmo tempo, os outros partidos também não representavam uma alternativa política para estes segmentos. Assim se explica a pior participação eleitoral (70,8%) desde a fundação da República Federal da Alemanha.

Além disso, o SPD perdeu muitos votos para o Partido Verde e a "A Esquerda" (Die Linke), chefiado por Oskar Lafontaine, ex-presidente do SPD, e que, em particular graças aos votos dos eleitores provendo de Berlim e da Ex-Alemanha Oriental, cresceu 3,2%, dispondo agora de ao todo 11,9% dos assentos no Parlamento. Com ele enraizou-se um quinto partido

* Professor de Ciência Política e Direito Internacional Público no Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba – UFPB (speterke@yahoo.de).

no sistema partidário alemão. Ao médio prazo, isto faz prováveis novas coligações entre três partidos. Habitualmente, na Alemanha só regem dois partidos (se consideramos a União Cristã-Social (CSU) meramente como partido-irmão bavário da CDU).

O Partido Verde recebeu 10,7% dos votos (mais 2,6% em comparação a 2005). Como a “A Esquerda”, ele havia declarado que não queria formar um governo com Angela Merkel que, por sua vez, não considerou esses dois partidos uma opção política.

Dispondo agora de 330 dos 622 assentos no Parlamento, a base de poder do governo Merkel, eleito no dia 28 de outubro pelo Parlamento, pode ser considerado sólida. No mais, a CDU e o FDP possuem também a maioria no Conselho Federal – órgão com direito de participar da aprovação de leis que atingem os interesses dos estados federados. Essa situação possibilitaria mudanças políticas mais profundas, contudo, reformas radicais não parecem prováveis, uma vez que Angela Merkel não tem motivo, nem a necessidade de alterar as coordenadas principais do seu governo. Sua campanha eleitoral foi marcada por considerável falta de conteúdo político e visão administrativa, o que talvez explique o porquê do fato de que novos deputados do seu próprio partido não lhe deram seu voto. O FDP, por sua vez, será somente seu “parceiro junior”, sem possibilidade de ter um candidato com a chance de ser um futuro chanceler e que não acontece com o SPD, cujo candidato, o Dr. Franz-Walter Steinmeier, era o Ministro das Relações Exteriores no último governo. Ele agora chefiará a bancada social-democrata no Parlamento.

O Dr. Guido Westerwelle é o novo vice de Merkel e também o novo Ministro das Relações Exteriores, campo político, onde ele possui pouca experiência. Após a sua designação como Ministro, Westerwelle exigiu publicamente a retirada das armas nucleares do território alemão, exigência que não se trata de um problema importante e atual das relações exteriores da Alemanha. Com isso, ele causou algumas “irritações” no governo dos EUA, cuja mídia chega a destacar preconceituosamente sua homossexualidade.

Parece seguro dizer, que a política externa da República Federal da Alemanha ficará essencialmente a mesma, embora uma surpresa positiva fosse que o Westerwelle visitou Polônia como primeiro país em

sua nova função, desta forma simbolicamente valorizando as historicamente complicadas relações com este vizinho importante. Por outro lado, espera-se uma posição mais clara contra a sociedade da Turquia na União Européia. Como mais de 2 milhões turcos moram na Alemanha, se trata de um ponto político também internamente de grande importância. No mais, é provável que as relações com a Rússia recebam outro “tom”, menos cordial. Internamente também de grande importância será a futura estratégia quanto ao Afeganistão. Existe grande pressão no que diz respeito da retirada das suas tropas, decisão que os EUA não aceitariam de forma unilateral. Quanto ao Brasil, uma das primeiras tarefas do novo Ministro das Relações Exteriores será a nomeação de um novo Embaixador. Nos próximos meses e talvez anos, isto talvez for a principal novidade nas relações bilaterais entre os dois países.

As eleições de 2009 mostram que a maioria dos alemães não queria “change” e sim continuidade na política, apenas com algumas modificações. Merkel e Westerwelle não receberam um mandato para reformas radicais e nem tampouco querem fazer isso. No mais, as dívidas deixadas pelo último governo não permitem grandes reformas. Diante disso tudo constata-se, que na Alemanha não venceu, como talvez pareça, o Neoliberalismo nos tempos da crise financeira. Talvez essa a razão porque a bolsa alemã tinha sofrido queda no dia da eleição da Angela Merkel pelo novo Parlamento.

Recebido em 04/12/2009

Aprovado em 08/12/2009

Resumo: As eleições do dia 27 de setembro de 2009 renovaram o mandato da Chanceler Angela Merkel. Ao mesmo tempo que, introduziram profundas mudanças no sistema partidário alemão.

Abstract: The elections of 27th September 2009 have renovated the mandate of Chancellor Angela Merkel. At the same time, they have introduced major changes to Germany’s party system.

Palavras-chaves: eleições na Alemanha, Governo Merkel.

Key words: Germany elections, Merkel government.

O comércio exterior na universalização da Política Externa Chinesa no século XXI

Foreign trade in universal chinese foreign policy in the 21st century

DIEGO PAUTASSO*

Meridiano 47 n. 113, dez. 2009 [p. 14 a 16]

A China deverá tornar-se o maior exportador mundial em 2009, superando a Alemanha, já que a crise financeira afetou mais profundamente o comércio exterior do país europeu. O objetivo deste artigo é justamente buscar compreender como o comércio exterior tem sido fundamental no processo de universalização da Política Externa da China (PECh) no século XXI. Em outras palavras, como a China tem utilizado o comércio exterior para promover o desenvolvimento e, conseqüentemente, para realizar a conversão do país à condição de potência mundial. Para tanto, se faz necessário compreender o movimento de universalização da PECh assim como o papel exercido pelo comércio exterior na projeção internacional do país oriental.

Sendo assim, é preciso compreender quais foram as forças que motivaram o movimento de universalização da Política Externa Chinesa (PECh) na virada do século XX-XXI. Primeiro, no campo diplomático, o fim da Guerra Fria, e o conseqüente colapso do campo socialista, coincidiu com a repressão na Praça da Paz Celestial em 1989, forçando a a diversificação das relações exteriores da China para evitar o isolamento promovido pelos EUA e o restante do Ocidente. Ou seja, a intensificação das relações com os países periféricos (diplomacia zhoubian), cujas relações sino-angolanas são as maiores expressões deste êxito (PAUTASSO, 2009a), revelam a resposta da diplomacia chinesa ao quadro de ofensiva de poder dos EUA, bem ilustrado pela Guerra do Golfo.

Segundo, no campo econômico, o crescimento econômico acelerado após às Reformas (1978) impul-

sionou a ampliação e diversificação do fornecimento de recursos naturais. Cabe destacar as importações de petróleo, que começaram em 1993 e atualmente (2008) a China já é o segundo maior consumidor (7,999 mbd) e o terceiro maior importador (4,204 mb/d) do mundo, com uma dependência de 55% em relação à demanda doméstica (PAUTASSO, 2009b). Terceiro, o desenvolvimento chinês tem ampliado a renda e fortalecido o mercado interno, de modo que o comércio exterior chinês tornou-se crucial para a economia mundial. Quarto, o desempenho macroeconômico gerou crescentes acúmulos de capitais, ampliando a capacidade financeira do país em realizar investimentos diretos, fornecer créditos e financiar grandes economias, como a dos EUA através da compra de título do Tesouro. Quinto, o desempenho da China tem permitido ao país aproveitar as brechas geradas pelo fim da Guerra Fria, uma vez que relacionam-se movimentos contraditórios de unipolarização conduzidos pelos EUA e de multipolarização, expressos pelas relações Sul-Sul e pela projeção dos emergentes, como Brasil e Índia.

Em outras palavras, o governo da China respondeu de forma ativa aos constrangimentos internos, como a crescente demanda por recursos e por mercados exteriores, e às mudanças internacionais decorrentes do fim da Guerra Fria, evitando o isolamento através de sua enorme capacidade comercial. Portanto, a universalização da Política Externa Chinesa tem sido o resultado da conversão do país em potência de escala mundial, ao utilizar-se da ampla capacida-

* Mestre e doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Atualmente é pesquisador do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT-UFRGS) e professor de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing – ESPM (dpautasso@espm.br).

de econômica-financeira como instrumento central de sua diplomacia. Este instrumento traduz-se na capacidade de absorção do mercado interno chinês, bem como no crédito abundante e em excelentes condições, de modo que o país oriental coloca-se como alternativa às condicionalidades macroeconômicas e institucionais impostas pelo Ocidente e por organizações que possuem ascendência (como o FMI).

Na verdade, desde a política de Reforma de Abertura (1978) desencadeada por Deng Xiaoping, a inserção comercial da China é a propulsora do desenvolvimento nacional. O acelerado desenvolvimento após a década de 1970 esteve baseado numa modernização e abertura conduzidas pelas políticas de Estado do Partido Comunista (CASTELLS, 1999, p. 349). Dessa forma, as relações externas foram determinantes na internalização de processos produtivos avançados (RANGEL, 2005), no caso da China, impulsionando a assimilação de tecnologias, métodos de gestão e acumulação de excedentes de capitais.

Com efeito, o comércio exterior chinês passou de 38 bilhões de dólares em 1980 para 2,559 trilhões em 2008, com um crescimento de mais de 67 vezes em menos de três décadas. Em razão disso, a China aumentou sua participação no comércio internacional de 1,02% em 1980, para 3,66% em 2008, chegando a 6,9% em 2008 (Euromonitor, 2009). O projeto de desenvolvimento através de uma ofensiva política de comercial fez a participação das exportações de bens e serviços passar de 3% do PIB em 1970, para 19% em 1990, e alcançar 43% em 2007 (World Development Indicators). Em 2008, houve um recuo da participação das exportações para 35% do PIB, devido à desaceleração do comércio internacional gerada pela crise financeira global e ao crescimento do mercado interno chinês gerado pelos investimentos estatais anti-crise de quase 600 bilhões dólares, concentrados em infraestrutura e em expansão do crédito voltada à redução da capacidade ociosa do setor produtivo.

Estes dados que ilustram a evolução da China no comércio internacional, devem garantir ao país o posto de maior exportador e terceiro maior importado em 2009. Na verdade em 2008, a China já havia alcançado o valor de 1,43 trilhão de dólares em exportações, chegando bem próximo do maior exportador

mundial, a Alemanha, que exportou 1,47 trilhão de dólares. Trata-se de uma tendência de ascensão da China na hierarquia dos negócios internacionais, uma vez que em 1997, o país ocupava a 16ª colocação, com exportações de 24,5 bilhões de dólares, passando para a 5ª posição em 2002, com exportações de 325 bilhões, segundo a OMC.

Além da progressão nas exportações, houve uma igualmente notável progressão no conteúdo da pauta de exportação chinesa. Já em 2006, a China havia ultrapassado os EUA como o maior exportador de produtos de alta tecnologia, com valores de 343,9 bilhões de dólares em comparação com os 323,8 bilhões dos norte-americanos, segundo a OCDE. Atualmente, cerca de 30% das exportações chinesas são constituídas de manufaturados de alta tecnologia. Importante lembrar que estes dados não contabilizam Hong Kong e Macau, parte da China desde 1997 e 1999, respectivamente, tampouco a ilha de Taiwan, que estão completamente integrados à economia chinesa.

Dessa forma, a China torna-se um centro gravitacional no comércio internacional, em substituição a antigas potências Ocidentais e, sobretudo, os EUA. Por isso, a economia chinesa tornou-se o principal parceiro de tradicionais aliados dos EUA (como Japão e Coreia do Sul) e de grandes economias dos BRIC's (como Índia e Rússia). No caso do Brasil, 2009 será justamente o emblemático ano em que a China tornar-se-á o maior parceiro comercial, ultrapassando os EUA depois de décadas.

Dessa forma, a projeção econômico-comercial da China cria condições objetivas para a universalização da PECh e para conversão do país em potência mundial. Este movimento dá-se através de um papel mais assertivo da diplomacia chinesa nos organismos internacionais e, conseqüentemente, na política internacional, como ilustram a criação do Fórum de Cooperação China-África (PAUTASSO, 2009c), da Organização para a Cooperação de Shangai (2001) e da ASEAN +3 (1997); o ingresso na OMC (2001); o envolvimento em novos grupos como o G20 (1999) e o BRIC (2008). Com isso, a China tem buscado, dialeticamente, 1) preservar a estabilidade internacional, 2) alterar a correlação de forças do sistema

internacional e 3) garantir uma segurança para seu desenvolvimento e inserção internacional.

Partindo-se da premissa que as relações econômicas internacionais criam condições objetivas para a projeção política de um país no cenário internacional, a China inegavelmente está criando condições para sua ascensão ao status de potência mundial no contexto de transição sistêmica. Em razão do crescimento da renda per capita (que ainda é baixa) e da evolução da urbanização, o fortalecimento do mercado interno e do comércio exterior permitem à China exercer seu poder gravitacional sobre outros países, deslocando o poder das grandes potências e impulsionando a reconfiguração do sistema internacional.

Portanto, o comércio exterior da China revela o seu formato de desenvolvimento e de inserção internacional, ao mesmo tempo em que o mercado interno é justamente o que permite ao país explorar tal potencial. Nesse sentido, o comércio exterior foi, de um lado, a base para a modernização desencadeada pós-1980, através da captação de investimento externo, tecnologias, capacidade gerencial, e, de outro, para a projeção diplomática no século XXI, pois criou condições para a utilização da capacidade financeira e comercial como instrumento da universalização da PECh e de transformação da ordem mundial.

Referências bibliográficas

- CASTELLS, Manuel. *Fim de Milênio*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- PAUTASSO, Diego. As relações econômicas internacionais entre China e Angola. In: *Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*. Brasília-IBRI, vol. 109, p. 23-25, 2009a.
- PAUTASSO, Diego. Os desdobramentos internacionais do desenvolvimento e da demanda por petróleo na China. In: *Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*. vol. 109, p. 23-25, 2009b.
- PAUTASSO, Diego. A política externa chinesa e a 4ª Conferência do Fórum de Cooperação China-África-2009. In: *Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*. vol. 112, 2009c. Disponível em: <http://meridiano47.info/2009/11/28/a-politica-externa-chinesa-e-a-4%C2%AA-conferencia-do-forum-de-cooperacao-china-africa-2009-por-diego-pautasso/>
- RANGEL, Ignácio. *Obras reunidas*. 2 vol. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

Recebido em 09/12/2009

Aprovado em 12/12/2009

Resumo: O objetivo deste artigo é buscar compreender como o comércio exterior tem sido fundamental no processo de universalização da Política Externa da China (PECh) no século XXI. O argumento proposto é que a China tem utilizado o comércio exterior para promover o desenvolvimento e, conseqüentemente, para realizar a conversão do país à condição de potência mundial.

Abstract: The purpose of this article is to understand how the foreign trade has been fundamental in the process of universalization of China's Foreign Policy in the 21st century. The argument proposed is that China has used foreign trade to promote development and, consequently, to perform the conversion of the country to the status of world power.

Palavras-chave: China; Política Externa Chinesa; comércio exterior.

Keywords: China; Chinese Foreign Policy; foreign trade.

O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: Contribuições e Desafios

Brazil and South-South Cooperation: Contributions and challenges

BRUNO AYLLÓN PINO*
IARA COSTA LEITE**

Meridiano 47 n. 113, dez. 2009 [p. 18 a 18]

No dia 19 de dezembro, foi comemorado mais um dia da Cooperação Sul-Sul nas Nações Unidas. A data remete ao endosso da Assembléia Geral da ONU ao Plano de Ação de Buenos Aires sobre a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, de 1978. Essa modalidade de cooperação passou a ser vista como mais eficiente na promoção do desenvolvimento por três razões principais: pela maior aplicabilidade de soluções concebidas nos países do Sul (é o caso, por exemplo, da tecnologia para a produção de alimentos em zonas tropicais, desenvolvida nos países localizados nessa região); pelo deslocamento das atividades de pesquisa nos países industrializados para o setor privado, impossibilitando sua transferência gratuita ou a baixo custo; pela ausência ou grau reduzido das condicionalidades (macroeconômicas ou de governança) ligadas à assistência provida pelos países em desenvolvimento.

Trinta anos depois da realização da Conferência de Buenos Aires, o Brasil se consolidou como um dos protagonistas nas iniciativas de Cooperação Sul-Sul. Uma das contribuições brasileiras diz respeito ao engajamento na transferência de um conjunto de conhecimentos técnicos e de soluções que tiveram impacto positivo sobre o desenvolvimento nacional e que podem ser replicados em países com desafios semelhantes. Essa transferência se faz em uma ampla gama de setores e mobiliza uma diversidade de parceiros nacionais, entre ministérios, secretarias, fundações, universidades, centros de pesquisa, empresas e ONGs. Na área de qualificação profissional, por exemplo, o governo brasileiro atua em parceria com o

SENAI na estruturação de Centros de Formação Profissional para apoiar esforços de reconstrução em países atingidos por conflitos, como Angola e Timor-Leste. Já em parceria com a EMBRAPA, são desenvolvidos projetos que vão desde a transferência de tecnologias para a produção de biocombustíveis e alimentos em zonas tropicais à organização das cadeias produtivas agrícolas nacionais. Outro exemplo é a parceria com a Fiocruz na transferência da tecnologia dos Bancos de Leite Humano, que tiveram grande impacto na redução da mortalidade infantil no Brasil, para países latino-americanos e africanos.

Em segundo lugar, a atuação brasileira é destacada em vista de iniciativas conjuntas com organizações internacionais e países industrializados, que financiam a transferência das soluções brasileiras para países menos desenvolvidos. O engajamento na chamada “cooperação triangular” vem adquirindo importância no Haiti, onde o governo brasileiro conta com a parceria: do Canadá, no aprimoramento das ações de imunização; da Espanha, na recuperação ambiental e promoção do desenvolvimento agro-florestal sustentável; do Fundo de População das Nações Unidas, no combate à violência contra as mulheres; do Banco Mundial, em programas de merenda escolar e de manejo de resíduos sólidos; e da Organização Internacional do Trabalho, no combate ao trabalho infantil.

O Haiti também tem sido palco para o desenvolvimento de uma nova modalidade de cooperação, envolvendo dois ou mais países do Sul em benefício de um terceiro. É o caso, por exemplo, da parceria

* Pesquisador do Instituto Universitário de Desenvolvimento e Cooperação da Universidade Complutense de Madri – IUDC/UCM (brunespa@gmail.com).

** Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ.

Brasil-Argentina em projeto de construção de cisternas para a produção de hortaliças e outros cultivos; e do projeto “Coleta de Resíduos Sólidos: uma ferramenta para reduzir violência e conflitos em Carrefour-Feuilles”, cuja primeira fase foi financiada pelo Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) e recebeu prêmio das Nações Unidas como melhor iniciativa de Cooperação Sul-Sul em 2006.

O empenho do Brasil em transferir técnicas acessíveis e eficazes na promoção do desenvolvimento, sem visar ao lucro ou estabelecer condicionalidades, constitui, segundo vozes oficiais e muitos analistas, uma importante contribuição para a Cooperação Sul-Sul. Diferentemente dos dois maiores doadores emergentes, China e Índia, o Brasil não seria guiado por interesses políticos e econômicos de curto prazo, mas pela realização de interesses comuns em prol do desenvolvimento, sem que isso implique reprodução da clivagem Norte-Sul característica da Guerra Fria. Com efeito, o envolvimento crescente de doadores tradicionais na cooperação brasileira aponta uma busca de soluções pragmáticas para o desenvolvimento, ao mesmo tempo em que constitui indicativo de um comprometimento mais amplo com o multilateralismo.

Isso não significa, contudo, que as ações brasileiras se pautem apenas pela lógica da solidariedade. A cooperação com países menos desenvolvidos guarda, sem dúvida, relação com objetivos mais amplos ligados à abertura de mercados para produtos, serviços e investimentos brasileiros; à preservação dos interesses nacionais em países onde estejam ameaçados; e à busca de prestígio e de apoio para que o Brasil venha eventualmente ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

A busca pela realização dos interesses nacionais brasileiros nos parece legítima na medida em que não incorra em ações intervencionistas ou de caráter meramente assistencial. A satisfação de todas as partes envolvidas na Cooperação Sul-Sul é essencial para que ela se sustente ao longo do tempo e para que iniciativas hoje pontuais possam evoluir para arranjos mais duradouros de cooperação. Porém, ainda é necessário que o Brasil reúna esforços para a construção de uma política nacional de Cooperação Sul-Sul, dificultada

em grande medida pela dispersão institucional das iniciativas e pela ausência de um sistema unificado de contabilidade dos recursos destinados à cooperação. Aqui, o maior envolvimento do país nas atividades do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE poderia ser um instrumento poderoso para a centralização nacional das iniciativas e para a constituição de uma política brasileira na área.

Além disso, o país enfrenta críticas internas ao empenho de recursos nacionais na cooperação com outros países do Sul. Se o argumento da solidariedade é suficiente para angariar apoio de alguns setores da sociedade brasileira, esforços de divulgação dos ganhos obtidos pelo Brasil com a Cooperação Sul-Sul, no que se refere ao desenvolvimento nacional, são fundamentais para que a sociedade civil seja informada sobre a relevância da participação brasileira nessas iniciativas. O empresariado brasileiro parece já ter entendido isso e talvez possa ajudar na tarefa.

Recebido em 23/12/2009

Aprovado em 27/12/2009

Resumo: Devido a seu engajamento na transferência, para outros países em desenvolvimento, de um conjunto de conhecimentos técnicos e de soluções que tiveram impacto positivo sobre o desenvolvimento nacional, o Brasil se consolidou como um dos protagonistas da Cooperação Sul-Sul. Contudo, o país ainda não possui uma política consolidada na área, sendo este o principal desafio para sua sustentação a longo prazo.

Abstract: Because of its engagement in the tranference of technical knowledge and solutions, which had positive impacts on national development, to other developing countries, Brazil has become one of the protagonists in South-South Cooperation. However, the country still doesn't have a solid policy in the area, and this is the main challenge to its sustainability.

Palavras-chave: Cooperação Sul-Sul; Brasil; Política Externa.

Key words: South-South Cooperation; Brazil; Foreign Policy.

Resenha

Free Trade Under Fire*

GUSTAVO RESENDE MENDONÇA**

Meridiano 47 n. 113, dez. 2009 [p. 19 a 21]

Embora o crescente comércio internacional tenha ajudado a reduzir a pobreza internacional, facilitado a disseminação global de tecnologias e, discutivelmente, promovido estabilidade e paz no sistema internacional, o livre-comércio é alvo de constates críticas e ataques. Críticos argumentam que o comércio causa danos ao meio ambiente, solapa os direitos dos trabalhadores, promove apenas os interesses das grandes corporações e enfraquece a soberania das nações. São justamente esses mitos e controvérsias acerca do livre-comércio que Douglas Irwin, professor de Economia da Universidade de Dartmouth, procura abordar na obra *Free Trade Under Fire*. A terceira edição, lançada em 2009, foi atualizada de forma a incluir temas como a ascensão comercial da China, a migração de empregos para a Índia, a crise internacional e a eleição de Barack Obama.

O primeiro tema tratado é a posição norte-americana na economia global contemporânea. O autor observa que, atualmente, o comércio internacional desfruta de uma relevância sem precedentes para a economia dos Estados Unidos. Irwin também avalia que a maior parte das importações norte-americanas é composta por bens intermediários, que serão utilizados na produção de outros artigos. Nesse sentido, políticas protecionistas afetam diretamente a capacidade do país de produzir bens finais de alto valor agregado. Um dos primeiros mitos abordados pelo autor é a idéia de que a competição internacional prejudica os trabalhadores norte-americanos. Segundo Irwin, apenas 12% dos operários norte-americanos estão expostos à competição internacional. Ademais,

Irwin chama atenção para o fato de que 85% do que os norte-americanos consomem é produzido domesticamente. Nesse sentido, a competição internacional ainda tem pouco impacto sobre a indústria do país.

Irwin observa que a maior parte das importações norte-americanas está relacionada ao fenômeno conhecido como especialização vertical, que diz respeito ao fato de que os componentes de um bem de alto valor agregado são produzidos em diversos países. Assim, 50% do valor das exportações chinesas para os Estados Unidos são, na verdade, produzidos em outros países. A especialização vertical é notadamente relevante no comércio entre Estados Unidos e México, uma vez que a maior parte dos produtos exportados pelo México é apenas montada no país, por empresas conhecidas como *maquiladoras*.

No segundo capítulo, Irwin revisa as teorias econômicas que enfatizam os benefícios do livre-comércio. Ao avaliar as contribuições teóricas de Adam Smith, David Ricardo e John Stuart Mill, o autor conclui que o comércio internacional proporciona três tipos de benefícios. Em primeiro lugar, o comércio internacional gera ganhos estáticos, proporcionados pela especialização. Em outros termos, o livre-comércio gera uma alocação eficiente dos recursos internacionais. Assim, os consumidores podem comprar bens mais baratos e os trabalhadores podem aumentar sua eficiência e ser melhor remunerados. Em segundo lugar, o comércio gera ganhos dinâmicos, ao aumentar os mercados, a competitividade e a disseminação de tecnologia. Por fim, o comércio pode gerar ganhos intangíveis. Irwin elenca diversas pesquisas realizadas por cientistas

* IRWIN, Douglas. *Free Trade Under Fire*. 3ª Edição. New Jersey: Princeton Press, 2009. 314 p. ISBN 978-0-691-14315-6.

** Mestrando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e servidor da Divisão de Informação Comercial do Ministério das Relações Exteriores (gusresende@hotmail.com).

políticos que demonstram haver uma clara relação entre livre-comércio, democracia e paz.

Irwin também desmistifica o argumento anti-globalização que afirma que o comércio internacional prejudica o meio ambiente. Não existe relação direta entre comércio e poluição ambiental, de forma que utilizar a política comercial para proteger o meio ambiente é irracional, uma vez que ataca o problema de forma indireta. Mais eficiente seria aperfeiçoar as políticas domésticas voltadas para a proteção ambiental. Irwin também cita casos nos quais a proteção comercial prejudica o meio ambiente. Um exemplo é a indústria de biocombustíveis norte-americana. O etanol norte-americano, cuja matéria-prima é o milho altamente subsidiado, tem apenas um oitavo da eficiência energética do etanol brasileiro. Irwin recomenda que as barreiras norte-americanas ao etanol brasileiro sejam retiradas, de forma que o combustível menos poluente seja usado intensivamente nos Estados Unidos.

No terceiro capítulo, o autor avalia a dinâmica do protecionismo, que redistribui renda dos consumidores para os produtores e distorce os incentivos econômicos, ao estimular a alocação ineficiente de recursos. Segundo o autor, é impossível reduzir as importações sem prejudicar as exportações, uma vez que a Simetria de Lerner demonstra que as duas atividades estão diretamente relacionadas. O protecionismo também prejudica as indústrias exportadoras que utilizam insumos importados e causa tensão entre parceiros econômicos. O protecionismo persiste porque seus benefícios são concentrados, enquanto seus custos são difusos. Assim, os grupos de interesse protecionistas têm uma influência política desproporcional ao seu tamanho, uma vez que têm incentivos maiores para influenciar a política comercial.

Posteriormente, Irwin avalia o impacto do comércio internacional sobre o desemprego, a distribuição de renda e os salários. A maior parte dos economistas acredita que o comércio internacional não afeta o número de empregos de uma economia. Da mesma forma que o comércio pode destruir empregos em indústrias que concorrem com as importações, ele também gera empregos em indústrias exportadoras ou que utilizam insumos importados. De maneira

geral, o desemprego está quase exclusivamente relacionado com o ciclo de negócios de uma economia, não com o comércio. Segundo Irwin, a migração de empregos para o exterior – notadamente serviços para a Índia – correspondeu a apenas 3% do desemprego dos Estados Unidos nos últimos anos. O desemprego causado pelo comércio recebe tanta atenção unicamente devido à sensibilidade política do tema. Utilizar medidas protecionistas e subsídios para conservar empregos é economicamente irracional. Segundo Irwin, o custo anual aos contribuintes norte-americanos de cada trabalhador do setor têxtil – altamente protegido por tarifas e subsidiado – é de US\$ 140.000. Já os trabalhadores do setor açucareiro – provavelmente o mais bem-relacionado politicamente nos Estados Unidos – custam US\$ 600.000 anualmente ao governo.

No quinto capítulo, a defesa comercial é analisada de forma bastante crítica. O autor observa que a noção de comércio justo e, especialmente, a definição internacional de *dumping* não têm sustentação econômica. A legislação norte-americana define *dumping* como a exportação de produtos para os Estados Unidos a um preço inferior ao preço do produto no mercado de origem. Segundo Irwin, o *dumping* é uma prática perfeitamente legítima, que os exportadores utilizam para se adaptar aos diferentes níveis internacionais de elasticidade de demanda. As medidas *antidumping*, tarifas que visam combater a prática de *dumping*, só teriam justificativa econômica nas situações em que o *dumping* fosse instrumento de concentração de poder de mercado. No entanto, estudos indicam que o *dumping* predatório era simplesmente impossível em 86% dos casos em que medidas *antidumping* foram aplicadas pelos Estados Unidos. Irwin afirma que as medidas *antidumping* são especialmente prejudiciais aos países em desenvolvimento e que, atualmente, são pouco mais do que uma nova forma de protecionismo.

A inserção dos países em desenvolvimento na economia global é o tema do sexto capítulo. Inicialmente, o autor observa que a política comercial não é o único, ou mesmo o mais importante, instrumento para a promoção do desenvolvimento. O sucesso econômico dos países em desenvolvimento depende

mais de fatores como boas políticas educacionais, estabilidade política, inflação controlada, propriedade privada garantida e regulação econômica moderada e eficiente. Não obstante, pesquisas demonstram que economias mais abertas tendem a ser mais bem-sucedidas. Os exemplos óbvios, segundo o autor, são China e Índia, que iniciaram um ciclo sustentável de crescimento econômico ao abandonar a autarquia. No entanto, abertura comercial não equivale a desenvolvimento econômico. O autor cita os casos do México e da Argentina, que empreenderam políticas comerciais liberais, mas, mesmo assim, fracassaram economicamente. Em síntese, o autor entende que a economia internacional pode fornecer importantes oportunidades aos países em desenvolvimento. Nesse sentido, Irwin critica as barreiras econômicas que os países desenvolvidos erguem contra os produtos dos países em desenvolvimento. O autor é especialmente enfático ao reprovar a política agrícola comum da União Europeia e a proteção norte-americana das indústrias do algodão, de têxteis e do aço.

O último tema abordado por Irwin é o sistema multilateral de comércio. O autor avalia que a Organização Mundial do Comércio (OMC) se tornou o alvo preferido dos ativistas anti-globalização, que argumentam que a OMC desrespeita o meio ambiente, a soberania e os direitos humanos. No entanto, o autor afirma que a OMC é uma instituição democrática, que nunca tomou medidas que diminuíssem os padrões ambientais das nações. O processo decisório da OMC é orientado pelo consenso e a organização não é capaz de obrigar nenhuma nação a mudar legislações domésticas. Irwin conclui que as críticas contra a OMC são orientadas pelo preconceito ou por um compromisso ideológico contra organismos internacionais. O autor também avalia que, embora o sistema multilateral de comércio não seja perfeito, ele é indispensável para a economia internacional. O autor também reconhece que, embora o mundo esteja se voltando para a liberalização comercial por meio de acordo preferenciais de comércio, o sistema multilateral de comércio ainda é o melhor instrumento para promover a cooperação comercial internacional.

Free Trade Under Fire termina com uma análise da crise financeira de 2008 e das implicações da eleição do democrata Barack Obama para a política comercial dos Estados Unidos. Irwin indica quatro fatores que impediram que a crise iniciasse um aumento generalizado do protecionismo. Em primeiro lugar, os governos possuem atualmente ferramentas mais eficazes para lidar com recessões do que barreiras comerciais. Em segundo lugar, o sistema multilateral de comércio ajuda a limitar o protecionismo internacional. Ademais, a importância do investimento externo e das multinacionais impede que o protecionismo seja empreendido de forma exacerbada. Por fim, atualmente a maioria dos líderes mundiais tem um compromisso formal com o livre-comércio e compartilham da visão de que o comércio ajuda a diminuir a pobreza e aumentar a renda. Por essa razão, Irwin observa que a eleição de Obama não deve gerar um protecionismo radical nos Estados Unidos. O autor avalia que, embora o partido democrata tenha se tornado mais sensível aos apelos dos setores negativamente afetados pelo comércio internacional, ambos os partidos norte-americanos têm um compromisso formal com o livre-comércio.

Free Trade Under Fire é uma análise clara, técnica e ponderada dos principais temas relevantes do comércio internacional contemporâneo. Irwin desmistifica muitas das alegações dos ativistas anti-globalização e deixa claro que muitas das medidas comerciais destinadas a proteger o meio ambiente ou os trabalhadores dos países em desenvolvimento podem, na verdade, ter resultados opostos aos desejados. A terceira edição da obra atualiza ainda mais os temas tratados e fornece valiosos dados que ilustram a situação contemporânea do comércio internacional. Um dos poucos defeitos da obra é não abordar teorias mais recentes do comércio internacional, como a teoria das vantagens competitivas. Não obstante, a obra de Irwin oferece uma excelente introdução aos benefícios que o livre-comércio proporciona, além de explicitar que, freqüentemente, aqueles que combatem a abertura econômica defendem os objetivos restritos de grupos privilegiados e bem-relacionados politicamente.