

MERIDIANO 47



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais

Volume 12 – Nº 123 – Janeiro-Fevereiro – 2011



SUMÁRIO

- 3** **Corporação Andina de Fomento: o financiamento da infraestrutura integradora sulamericana e a participação do Brasil**
Andean Development Corporation: financing South American infrastructure and Brazil's participation
Rodrigo Maschion Alves
- 14** **O estudo das relações internacionais no Brasil: a crítica da relevância e a relevância da crítica**
The study of international relations in Brazil: the critique of relevance and the relevance of the critique
Rogério de Souza Farias
- 23** **O reconhecimento da categoria de refugiados ambientais pela ordem jurídica internacional: possibilidades e desafios**
The recognition of the environmental refugees category by international legal order: possibilities and challenges
Janaína Freiburger Benkendorf Peixer
- 32** **A difícil integração dos países do Cone Sul**
The long process of integration of the Southern Cone countries
Virgílio Arraes
- 40** **Marcos evolutivos da política à economia nas negociações internacionais ambientais**
Political and economical evolutionary highlights in the international environmental negotiations
Elói Martins Senhoras
Marcella Nobre de Oliveira
- Resenhas**
- 48** **Times of Terror: Discourse, Temporality and the War on Terror**
Áureo de Toledo Gomes
- 52** **How to Run the World: Charting a Course to the next Renaissance**
Oliver Stuenkel

Meridiano 47 é uma publicação bimensal em formato digital do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) dedicada a promover a reflexão, a pesquisa e o debate acadêmico sobre os temas da agenda internacional contemporânea.

© 2000-2011 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores e não traduz a opinião ou o endosso do IBRI.

Política Editorial

O *Boletim Meridiano 47* publica contribuições inéditas de professores e pesquisadores, na forma de artigos científicos focados em temas da atualidade internacional e estudos de áreas geográficas e resenhas de livros.

Editado pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, o *Boletim* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental e nem se filia a organizações ou movimentos partidários nacionais ou estrangeiros.

Meridiano 47 é uma publicação bimensal, publicada em formato digital. 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.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, em sistema de duplo cego (*blind review*). A publicação de contribuições será sempre amparada pelas recomendações do Conselho Editorial e pela análise dos pareceres produzidos.

Como contribuir

1. O *Boletim* publica artigos científicos e resenhas de livros;
2. Os artigos devem conter entre 20 mil e 25 mil caracteres (incluindo espaços) e as resenhas de livros devem conter cerca de 6 mil caracteres (espaços inclusive);
3. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
4. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;
5. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
6. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional;
7. No caso de resenhas de livros, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
8. 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 50 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*). Neste processo o anonimato dos autores e dos pareceristas é garantido.

O processo de análise editorial se estende por cerca de 15 (quinze) dias úteis e os artigos aprovados são imediatamente publicados no site do *Boletim* (<http://www.meridiano47.info>) e depois consolidados na edição em formato pdf, lançada até o final do mês subsequente.

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

Indexação

Os artigos publicados neste veículo estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais / Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services:

Academic One File, Academic Search Alumni Edition, Academic Search Complete, Academic Search Elite, Academic Search Premier, Bielefeld Academic Search Engine – BASE, DataÍndice, Directory of Open Access Journals – DOAJ, Fonte Acadêmica, Fuente Académica, Fuente Académica Premier, Geodados, Informe Académico, International Bibliography of the Social Sciences – IBSS, Journal TOCs, Latindex – Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, Mundorama – Divulgação Científica em Relações Internacionais, Political Science Complete, Public Affairs Index, Sumários de Revistas Brasileiras, TOC Premier, Ulrich's Periodicals Directory, World Affairs Online – German Institute for International and Security Affairs.

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: Carlos Eduardo Vidigal, Antônio Jorge Ramalho da Rocha

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

Expediente

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editor-adjunto: Virgílio Arraes

Secretaria: Mário Fabrício Fleury Rosa

Design gráfico: Samuel Tabosa (samuel.tabosa@gmail.com)

Conselho Editorial

Amine Ait-Chaalal (Université Catholique de Louvain, Bélgica), Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil), Andrés Malamud (Universidade de Lisboa, Portugal), Carlos Milani (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Cristina Soreanu Pecequilo (Universidade Estadual Paulista, Brasil), Eugênio Diniz (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil), Estevão Chaves de Rezende Martins (Universidade de Brasília, Brasil), Francisco Doratioto (Universidade de Brasília, Brasil), Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina), Jean Daudelin (Carleton University, Canadá), João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Lincoln Bizzozero (Universidad de la República, Uruguai), Marcelo Coutinho (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil), Marcelo de Almeida Medeiros (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Marco Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil), Marcos Guedes de Oliveira (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Pio Penna Filho (Universidade de São Paulo, Brasil), Paulo Luiz Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Rafael Duarte Villa (Universidade de São Paulo, Brasil) Virgílio Caixeta Arraes (Universidade de Brasília, Brasil).

Corporação Andina de Fomento: o financiamento da infraestrutura integradora sulamericana e a participação do Brasil

Andean Development Corporation: financing South American infrastructure and Brazil's participation

Rodrigo Maschion Alves*

Meridiano 47 vol. 12, n. 123, jan.-fev. 2011 [p. 3 a 13]

Introdução

A infraestrutura para transportes, energia e telecomunicações representa instrumento importante para a coesão econômica, política e social de um agrupamento de países. Duas conseqüências resultam da interligação infraestrutural entre Estados: ocorre a conexão espacial entre os países e é promovida a acessibilidade logística entre as cadeias produtivas. Logo, a articulação adequada e eficiente do território tende a aumentar os níveis de competitividade industrial e de promoção comercial de uma região. Abundantes recursos financeiros são exigidos por parte dos Estados e das instituições de crédito regionais para que o financiamento da interligação estrutural seja possibilitado. Ademais, isso exige considerável capacidade institucional de gestão.

Para avaliar os efeitos econômicos positivos a partir da infraestrutura regional, dois momentos devem ser distinguidos: o de curto prazo, no qual os investimentos nos projetos de construção das obras vão sendo realizados; e o de longo prazo, no qual os efeitos macroeconômicos tendem a ser permanentes ou, pelo menos, mais duradouros. Os efeitos de curto prazo estão associados às conseqüências das decisões dos setores públicos financiadores (Estado ou grupo de Estados), tanto no que se refere à política pública de investimento como na definição do financiamento, via imposto ou dívida pública.¹ Como resultados diretos, podem ser observados impactos positivos no PIB, no emprego, no déficit público e na inflação regional. Quanto aos resultados de longo prazo, a utilização dos elementos físicos instalados será sentida no quadro geral e histórico amplo da competitividade econômica e produtiva do bloco regional.

Para que os resultados positivos de longo e médio prazo supracitados sejam alcançados entre os países integrados, torna-se necessário por em relevo a questão do financiamento da infraestrutura regional (inserida no tema amplo do financiamento do desenvolvimento). As experiências de integração regional destacadas na América do Sul, tal como o Mercado Comum do Sul, foram concebidas em uma atmosfera de liberalização comercial e globalização financeira típica dos anos 1990. Naquela época, vigorava o pressuposto de que com a liberalização dos mercados e a desregulamentação financeira os países da região resolveriam seus problemas estruturais de

* Mestre em relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, Bolsista pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (ro_alves@hotmail.com).

¹ Essa abordagem é uma concepção keynesiana sobre o assunto. Como exemplo, ver STUDART, 2005.

financiamento de longo prazo a partir de estreitas relações com os mercados financeiros internacionais. Como tal, a vulnerabilidade financeira regional sulamericana frente aos contextos de escassez de liquidez internacional seria sanada. Por outro lado, alguns autores apontaram que a liberalização financeira, com a abertura das contas de capital dos países da região ao sistema financeiro internacional, não resolveu os problemas crônicos do financiamento do desenvolvimento (MOGUILLANSKY, STUART; e VERGARA, 2004). Os países sulamericanos mantiveram, a partir desse apontamento, suas arquiteturas financeiras pouco desenvolvidas e ausentes de participação de banca privada no mercado de crédito de longo prazo (Idem).

Para remediar tal problema, foi necessário que os Estados sulamericanos trouxessem o tema do financiamento para a agenda da integração regional. Nesse contexto, a CAF recobrou importância, ao longo dos anos 2000, como banco de regional fomento que viabiliza recursos e créditos para financiar projetos de longo prazo. Dentro de uma perspectiva teórica keynesiana, a Corporação Andina representaria um mecanismo que ajudaria o investimento a promover impactos importantes em parcelas do emprego e da renda dos Estados da região. Ademais, colaboraria na remediação do principal problema correlacionado aos recursos para o financiamento do desenvolvimento: ofereceria créditos de longo prazo para as aplicações, mesmo em ambientes onde existam poupança interna significativa.² *“Ademais do componente público destacado nas ações da CAF, ela também promove ações inovadoras para construir projetos de interesse público desenvolvidos com a participação da atividade privada”* (GARCIA, 2010).³

O tema da cooperação financeira regional definiu, em parte, a vertente sulamericana da Política Externa do Governo Luiz Inácio Lula da Silva. O aumento da interdependência entre os países do subcontinente contribuiu para que a diplomacia brasileira defendesse o argumento a favor de políticas e de instituições financeiras que desenvolvessem e protegessem a região em contextos de crise financeira internacional. Ao mesmo tempo, essas instâncias integradoras promoveriam créditos de longo prazo para as economias regionais em contextos de escassez da liquidez. A crise vivida no biênio 2008/2009 exemplifica, especialmente para os países periféricos, a importância que a integração e a cooperação financeira podem implicar com objetivos estratégicos de reduzir a vulnerabilidade externa dos países, incluindo a do próprio Brasil. Da mesma forma, coloca em destaque a centralidade da CAF para a cooperação financeira regional e para os interesses do Brasil na América do Sul.

Além das discussões de pano de fundo propostas nesta introdução, o artigo analisa a importância da Corporação Andina de Fomento para a cooperação financeira regional e para os interesses econômicos do Brasil na América do Sul. Com tais objetivos, este texto está organizado da seguinte forma: 1) introdução; 2) um breve histórico da CAF; 3) a importância da CAF e o interesse do Brasil; 4) conclusão.

Um breve histórico da CAF: a constituição de um modelo

A CAF é organismo financeiro que impulsionou as aspirações para o fomento da integração da região andina no final dos anos 1960. A iniciativa que deu origem a instituição foi concretizada em 1966, trás a celebração da Declaração de Bogotá. O documento de Bogotá, feito pelos países andinos, aprovou ações imediatas que contemplaram medidas de integração econômica e de coordenação macroeconômica. Neste contexto, foi criada uma comissão mista para levar adiante temas em matéria comercial, industrial, financeira e de serviços de cooperação técnica. Como resultado das reuniões dessa comissão, originou-se o contorno da CAF. No ano de 1967, a grupo esboçou as bases fundamentais da instituição: banco múltiplo e agência de promoção do desenvolvimento e da integração andina (1968).

2 A abordagem keynesiana aponta que o maior problema correlacionado com a tomada de decisão para o investimento não é a ausência de poupança interna, mas a escassez de tais recursos de longo prazo (STUART, 2005).

3 Presidente executivo da CAF.

Em 1969, foi aprovado o acordo de Cartagena que estabeleceu o marco político da Comunidade Andina de Nações. Com esse tratado, foi adotado um modelo conjunto de desenvolvimento econômico, social e comercial próprio para os países andinos. Este molde representou, para os andinos, uma saída estratégica frente às dificuldades encontradas na Associação Latino Americana de Livre Comércio (Alalc). A idéia da iniciativa de Cartagena era obter benefícios que, no esquema de integração da Associação Latino Americana de Livre Comércio (Alalc), não eram possíveis de ser auferidos dada as dificuldades da Alalc em administrar as assimetrias estruturais econômica e produtiva dos países da região.⁴

Em 1970, a CAF inicia as suas operações e estabelece sua sede em Caracas, na Venezuela. Ao longo dos anos, a CAF veio ampliando as suas linhas de crédito para países não-membros da Comunidade Andina de Nações, fato que destaca a sua importância e a sua condição estratégica para a promoção da integração sulamericana. No ano de 2007, foi formalizada uma modificação no convênio constitutivo da Corporação que a permitiu incorporar como países membros nações latino americanas e caribenhas. Brasil, Argentina, Paraguai, Panamá e Uruguai estão em processo de subscrição para que as suas ascensões à condição de sócios acionistas de série A.⁵

No que se refere à relação da CAF com o sistema financeiro internacional, ela construiu, ao longo da sua história, uma respeitabilidade típica de organizações financeiras de países desenvolvidos. Em 1993, a instituição recebeu da Fitch Ratings, Standard and Poor's e Moody's Investor Services a condição de *grau de investimento*.⁶ Tal caracterização vem permitindo que a Corporação Andina obtenha recursos financeiros internacionais para serem direcionados aos países membros. Trata-se, nesse sentido, de uma organização financeira com rentabilidade, crescimento contínuo nas operações de crédito, alta liquidez e alta capitalização financeira. Mantidas tais condições, a CAF funciona como uma porta de entrada, para os países do subcontinente, no que confere ao sistema financeiro internacional e a sua liquidez de capital. Este é justamente o foco do interesse no Brasil na CAF e, ademais, é por esta via que o governo do Brasil vê a possibilidade de estender a sua estrutura produtiva para os países sulamericanos. Ou seja, participando de uma instituição que oferece créditos para as empresas brasileiras e que possui relação estratégica com o sistema financeiro dos países centrais.

A importância CAF e o interesse do Brasil.

A crescente importância da Corporação Andina é traduzida nas suas aprovações de créditos para investimentos. Os principais beneficiários são: Colômbia, com 23,8% dos créditos recebidos em 2009, e Peru, com 26,6%. Numa condição intermediária, encontram-se Equador (10%) e Brasil (10,5%). Recentemente, estão em destaque aprovações para Argentina, Paraguai e Uruguai países que, desde 2005, ampliaram as suas capitalizações na instituição. Os membros do Mercosul estão em processo de subscrição para se tornarem sócios acionistas de *série A* junto à Corporação (Informe anual CAF, 2009). Tal elevação acionária permitirá a esses Estados terem as mesmas condições de acesso a créditos que os países fundadores da instituição em destaque. Particular atenção deve ser dada à Argentina: em 2009, o país teve recursos aumentados em 58% ante o ano de 2008. Outra importante ascensão é a do Paraguai, que recebeu US\$ 107 milhões em 2009, frente aos US\$ 6 milhões de 2008.

4 Para esse tema, ver PENNA e MENEZES, 2006.

5 Informações obtidas no site da CAF: <http://www.caf.com/view/index.asp?pageMS=61398&ms=19>. Acesso em 17/11/2010.

6 Grau de investimento segundo as agências de rating: Fitch (A+); Moody's (A1); Standard and Poor's (A+) para financiar projetos de longo prazo. Informações obtidas em: <http://www.caf.com/view/index.asp?ms=19&pageMs=61418>. Acesso em 17/11/2010.

Tabela 1
Carteira de empréstimos em US\$ milhões

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total 2003-09	Em % por país em 2009
Argentina	175	60	257	580	204	411	649	2.336	7,5
Bolívia	619	499	523	397	275	560	511	3.384	5,9
Brasil	245	170	695	579	1.518	1.798	907	5.912	10,5
Colômbia	617	922	1.237	1.001	1.213	1.483	2.050	8.523	23,8
Equador	438	338	815	1.024	1.089	604	873	5.181	10,1
Paraguai	-	11	11	3	-	6	107	138	1,2
Peru	633	604	417	941	1.180	1.458	2.287	7.520	26,6
Uruguai	0	0	70	20	115	601	590	1.396	6,9
Venezuela	535	821	627	842	816	72	627	4.340	7,3
Total	3.262	3.425	4.652	5.387	6.410	6.993	8.601	38.730	100

Fonte: informe anual 2009 CAF. Dados consolidados pelo autor.

Obs: Os números separados por “ponto” representam valores em US\$ bilhões.

O compromisso institucional em oferecer recursos para investimentos de longo prazo (acima de 5 anos) está destacado na tabela abaixo. Entre 2003 e 2009, a média de empréstimos de longo prazo foi de 60%. Em 2009, especificamente, essa modalidade respondeu por 58,8% do capital desembolsado pela CAF trás um ligeiro encolhimento relativo nos anos de 2007 e 2008. Os impactos da crise financeira de 2009 responderam pela retomada na concessão de empréstimos de longo prazo.

Tabela 2
Aprovações por prazo em US\$ milhões

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total 2003-2009
Longo Prazo	2.202	2.682	3.049	4.360	3.618	3.186	5.394	24.491
Médio Prazo	218	62	876	952	46	38	269	2.461
Curto Prazo	884	758	822	209	2.943	4.722	3.507	13.845
Total	3.303	3.503	4.746	5.521	6.607	7.946	9.171	40.797
% Longo prazo/Total	66,7	76,6	64,2	79,0	54,8	40,1	58,8	60,0

Fonte: informe anual 2009 CAF. Dados consolidados pelo autor.

Obs: Os números separados por “ponto” representam valores em US\$ bilhões.

Com essa prática, a instituição assegurou financiamentos a segmentos não atendidos por outras fontes de recursos e participou em projetos de alto impacto para o desenvolvimento dos Estados sulamericanos. Por sua vez, as operações de curto prazo contemplaram aprovações de 41% do total (Informe anual CAF, 2009, p.32). As operações de curto prazo focaram em comércio exterior e em capital de trabalho que se instrumentalizaram por meio do sistema financeiro para o desenvolvimento produtivo (Idem).

Para a modalidade de risco, o ano de 2009 destacou aprovações de 61% direcionados aos riscos soberanos.⁷ Nesse sentido, o apoio da CAF prestado aos países no contexto da crise financeira de 2009 serviu como uma saída frente à falta de liquidez internacional.

⁷ Riscos soberanos são os considerados riscos políticos. Ou seja, o cálculo que o investidor e a instituição financiadora fazem com relação aos aspectos políticos e institucionais de um país (um exemplo seria considerar a possibilidade de um golpe de Estado enquanto risco soberano). A América do Sul é avaliada como uma área de alto risco para esta perspectiva.

Tabela 3
Aprovações por modalidade de risco em US\$ bilhões

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2003-2009
Risco Soberano	2.166	2.330	2.473	3.791	2.984	3.343	5.590	22.677
Risco não soberano	1.137	1.172	2.273	1.730	3.622	4.603	3.580	18.117
Total	3.303	3.503	4.746	5.521	6.607	7.946	9.171	40.797

Fonte CAF: Informes anuais diversos. Dados consolidados pelo autor.

Entendendo a América do Sul enquanto um bloco e ou sociedade em formação a partir dos avanços das várias facetas da integração regional, a tabela abaixo indica financiamentos para segmentos econômicos estratégicos concernentes ao tema da integração infraestrutural.⁸ Os setores de transporte, armazenamento e comunicações representaram, em 2009, 30% dos empréstimos da instituição; os de eletrecidade, gás e água cerca de 20%. Estes setores são os mais inseridos no projeto da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana (IIRSA). A partir de 2006, destacou-se a ampliação na carteira para o financiamento ao comércio.

Tabela 4
Carteira por setor econômico em milhões de US\$

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Infraestructura agrícola	258	217	142	113	88	78
Exploração de minas	14	10	60	70	70	43
Indústria manufatureira	163	169	193	279	416	261
Eletrecidade, gás e água	917	932	985	1.079	2.004	2.968
Transporte, armazenamento e comunicações	2.785	2.751	3.190	3.103	3.201	3.660
Financiamento ao comércio	332	493	431	1.512	1.457	1.500
Instituciones de desenvolvimento	366	275	312	249	210	225
Ensino, serviços sociais e de saúde	1.647	1.702	1.671	1.945	1.740	1.698
Outras atividades	735	914	1.206	1.272	1.075	1.339
Total	7.216	7.462	8.191	9.622	10.259	11.772

Fonte: informe anual 2009 CAF. Dados consolidados pelo autor.

Obs: Os números separados por “ponto” representam valores em US\$ bilhões.

Os dados levantados permitem compreender o sentido dos interesses do Brasil na instituição em destaque e no tema da cooperação financeira regional. No geral, o processo de inserção internacional da estrutura produtiva brasileira na América do Sul está, também, orientado pela expansão das exportações dos serviços de engenharia e construção civil a partir do projeto IIRSA. A CAF financia parte desses projetos que, por sua vez, têm a participação direta das construtoras do Brasil. As tabelas abaixo indicam o envolvimento das empresas brasileiras nos projetos da IIRSA financiados pela CAF.

⁸ A reflexão proposta considera a CAF como uma instituição que define e mantém certas normas e práticas integradoras específicas ao tema financeiro. Tema este, por sinal, central para o processo de construção de longo prazo da integração sulamericana.

Tabela 5

Projetos da IIRSA financiados pela CAF e que contam com a participação do Brasil em US\$ milhões

Eixo do Escudo Quayanés		
	Aporte CAF US\$ MM	Total
Brasil: interconexão viária Brasil-Venezuela	86	168
Brasil: interconexão elétrica Brasil-Venezuela	86	210
Eixo Amazônico		
Brasil: projeto viário no Estado de Rondônia	35	89,2
Interoceânico central		
Brasil/Bolívia: gasoduto	215	2.055
Eixo Mercosul-Chile		
Argentina/Brasil: centro fronteiriço Paso de los Libres-Uruguaína	10	10
Brasil: programa de integração regional do Estado de Santa Catarina	32,6	65,5
Uruguai: Construção de vias de ligação com Argentina e Brasil	25	136,5
Eixo Perú, Brasil, Bolívia		
Bolívia: Rodovia Guayaramirín-Ribalta	42	45,5
Brasil: Programa Vial de Integración, estado de Rondônia	56,4	134,2
Perú: Corredor Vial Interoceânico Sur (tramos 2, 3 y 4) y garantías para estructuración privada	804,5	1.615,0

Fonte: informe anual 2009 CAF. Dados consolidados pelo autor.

Obs: Os números separados por "ponto" representam valores em US\$ bilhões.

Tabela 6

Detalhes das aprovações anuais em US\$ milhões e bilhões

2009	Cliente	Destino	Total
	Energimp, S.A	Energia Eólica.	40.000
	Odebrecht, S.A	Comércio exterior e investimentos	50.000
	Itaú	Comércio exterior e investimentos	200.000
	Banco do Brasil	Comércio exterior e investimentos	200.000
	Santander	Comércio exterior e investimentos	125.000
	Bradesco	Comércio exterior e investimentos	200.000
	Banco Industrial e comercial BIC	Comércio exterior e investimentos	40.000
	HSBC Bank	Comércio exterior e investimentos	50.000
	Total		907.000
2008	Cliente	Destino	Total
	Eletrobrás	Invest. de longo prazo para reestruturar a linha elétrica.	600.000
	Estado da Paraíba	Pavimentação das ruas	100.000
	Unibanco, Itaú, Banco do Brasil, Santander, Bradesco, BIC, Banco Safra, Banco Votorantim.	Financiamento para comércio, capital de trabalho e investimentos.	1.095.000
	Total		1.798.000

2007	Cliente	Destino	Total
	Município de Florianópolis	Reestruturação do sistema Viário	11.872
	Município de Fortaleza	Drenagem urbana	45.100
	Estado do Pará	Infra-estrutura viária para o desenvolvimento	85.000
	Município de Canoas (PRAM)	Recuperação ambiental e desenvolvimento urbano	15.077
	Município de Feira de Santana (PRAM)	Integração urbana	11.737
	Município de Sorocaba	Integração Social	42.790
	Município de Ananiniedua	Programa de desenvolvimento urbano	15.000
	República do Brasil	Programa de manejo de águas do DF	60.095
	BNDES	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	150.000
	Bradesco	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	200.000
	Empresa bras. de telecomunicações	Emprestimo corporativo; financ. de investimentos	31.000
	Banco Itaú	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	100.000
	Banco Itaú-BBA	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	100.000
	Banco ABN-AMRO	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	25.000
	Banco BIC	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	20.000
	Banco do Brasil	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	200.000
	Banco Safra	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	50.000
	Banco Santander-Banespa	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	125.000
	Banco Votorantim, S.A	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	50.000
	HSBC Bank	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	50.000
	Unibanco	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	200.000
	Outros	Cooperação Técnica	10
	Total		1.518.077
2006	Cliente	Destino	Total
	Vários municípios brasileiros	PRAM	200.000
	Empresa bras. de telecomunicações	Plano de investimentos trama A	34.000
	Empresa bras. de telecomunicações	Plano de investimentos trama B	66.000
	Estado de Santa Catarina	Programa de integração regional fase 1	32.600
	Estado de Rondonia	Desenvolvimento viário fase 2	21.428
	Município de São José do Rio Preto	Infra-estrutura Urbana e drenagem	18.000
	Unibanco	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	100.000
	Bradesco	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	100.000
	Banco ABN-AMRO	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	Xxx
	Banco Santander-Banespa	Garantias	7.000
	Vários	Cooperação Técnica	45
	Total		579.073
2005	Cliente	Destino	Total
	Centrais elétricas brasileiras	Geração de energia e transmissão tramo B	75.000
	Centrais elétricas brasileiras	Geração de energia e transmissão tramo A	25.000
	Votorantim Participações	Financ. do plano de investimentos da companhia Trama A	320.000
	Votorantim Participações	Financ. do plano de investimentos da companhia Trama B	80.000
	Unibanco	Empréstimo para capital de trabalho e comércio	50.000
	Banco Itaú	Empréstimo para capital de trabalho e comércio	25.000
	Banco Itaú-BBA	Empréstimo para capital de trabalho e comércio	25.000
	Bradesco	Empréstimo para capital de trabalho e comércio	50.000
	Banco ABN AMRO Real	Empréstimo para capital de trabalho e comércio	25.000
	Vários	cooperação técnica	10.000

2004	Cliente	Destino	Total
	Vários clientes	Empréstimos para capital de trabalho e comércio	170.000
	Vários beneficiários	Cooperação técnica	76
		Total	170.076
2003	Cliente	Destino	Total
	Unibanco	Programa do financiamento do comércio exterior trama B	75.000
	Unibanco	Programa do financiamento do comércio exterior trama A	25.000
	Vários Beneficiários	Cooperação técnica	10
	Vários Clientes	Empréstimo para capital de trabalho e comércio	110.000
		Total	260

Fonte: CAF. Informes anuais. Diversos números. Dados consolidados pelo autor.

A partir de 2003, está em prática um plano estratégico para aumentar o aporte financeiro do Brasil junto à Corporação Andina. O objetivo com este aporte é elevar a condição acionária do país na instituição e tornar mais robusta a sua carteira de empréstimos junto à mesma.

Tabela 7
Evolução da condição das ações do Brasil junto à CAF

Anos	Número de ações.	Montante/Milhares de dólares.	Total
	Serie C	Serie C	
2001	4.813	24.065	24.065
2002	5.635	21.175	28.175
2003	5.869	29.345	29.345
2004	8.496	42.480	42.480
2005	11.297	56.485	56.485
2006	11.924	59.620	59.620
2007	12.520	62.600	62.600
2008	13.020	65.100	65.100
2009	31.341	156.705	156.705

Fonte: CAF. Informes anuais. Diversos números. Dados consolidados pelo autor.

As carteiras dos países foram fortalecidas ao longo dos anos 2000, fato que releva a resposta da CAF perante a crescente procura por recursos das economias da região. Como resultado direto do aumento das ações do Brasil na entidade financeira andina, a carteira brasileira, a partir de 2005, praticamente triplicou o seu valor. Os recursos disponíveis para o Brasil, em 2009, somente foram menores em relação aos membros fundadores da Corporação e à Argentina.

Tabela 8
Carteiras por país em US\$ milhões

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	-	-	34	98	421	693	1.157
Bolívia	862	936	989	1.031	1.048	1.110	1.166
Brasil	368	297	245	323	807	825	1.034
Colômbia	1.547	1.701	1.901	1.620	1.633	1.707	1.695
Costa Rica	2	1	11	25	38	107	126
Equador	1.207	1.225	1.231	1.371	2.150	2.018	2.052
Panamá	37	33	25	38	88	72	76
Paraguai	42	53	48	41	39	37	28
República Dominicana	-	-	-	-	-	1.774	1.869
Perú	1.398	1.661	1.722	1.806	1.809	55	75
Uruguai	15	20	24	31	62	232	582
Venezuela	1.145	1.197	1.135	1.724	1.470	1.535	1.765
Outros países	91	92	96	84	57	94	148
Total	6.712	7.216	7.462	8.191	9.622	10.259	11.772

Fonte: CAF. Informe Anual. Diversos números. Dados consolidados pelo autor.

Obs: números separados por “ponto” representam valores em US\$ bilhões.

Em resumo, a presença do Brasil na CAF cresce significativamente. Ao longo dos anos 2000, a tônica da integração resguardou uma abordagem construtiva que reinaugurou importantes iniciativas de enlaçamento regional.⁹ Os dados abaixo finalizam o argumento acerca dos números do Brasil na instituição e os correlacionam com uma percepção ampla dos interesses do mesmo na Corporação e na cooperação financeira regional.

Tabela 9
Números do Brasil na CAF

US\$ milhões	2009	2005-2009
Aprovações	907	5.497
Risco soberano	0	589
Risco não soberano	907	4.908
Desembolsos	1.022	3.089
Risco soberano	42	79
Risco não soberano	980	3.010
US\$ milhões	2009	
Carteira	1.034	
Risco soberano	128	
Risco não soberano	906	

Fonte: informe CAF 2009, p. 61.

Obs: números separados por “ponto” representam valores em US\$ bilhões

⁹ Para uma abordagem sobre o “Construtivismo” nas relações internacionais ver WENDT, 1989 e outros textos do autor. Este artigo resguarda orientação teórica baseada na abordagem deste autor.

Conclusão

Este artigo apresentou algumas evidências da cooperação financeira sulamericana. Ademais, o trabalho apontou para uma inflexão relativa quanto ao tratamento dado às relações integradoras vividas pelos países ao longo dos anos 1990 concernentes ao tema do financiamento. O posicionamento diplomático do Brasil perante os assuntos correlacionados à construção dos laços de interdependência na América do Sul colaborou para que esta nova orientação fosse posta em marcha. Sendo assim, a CAF é um modelo a ser reforçado nos projetos de estruturação de um espaço econômico e comercial integrado.

A Corporação Andina tem sido bem sucedida nas suas relações com o sistema financeiro internacional e na prática de concessão de créditos para os países membros. Na América do Sul, ela vem recuperando importância enquanto instituição integradora de ordem financeira. Enquanto banco de fomento regional, ela blindou algumas economias da região dos efeitos negativos da crise financeira de 2009.

Para os interesses econômicos dos empresários brasileiros, trata-se de uma instituição que participa do financiamento do segmento de exportação de serviços de engenharia e construção civil. A elevação da condição das ações do Brasil junto à CAF respondeu a uma estratégia conjunta de financiar essas empresas brasileiras fortemente presentes nos projetos da IIRSA. Com isso, são divididos os custos e os recursos destinados para as construtoras com a conseqüente repartição dos riscos dos negócios entre as empresas, a CAF e o banco brasileiro que possa participar do financiamento (BNDES pode ser um desses bancos).

Por fim, o tema da infraestrutura e as questões da cooperação financeira regional, destacam a ideia da ligação entre as fronteiras dos países. Está em curso, principalmente a partir da reunião de Brasília do ano de 2000, que deu origem ao projeto IIRSA, a construção de uma América do Sul cujo horizonte central é um ambiente transnacional integrado. Com os dois mandatos do presidente Lula, o ideário de Brasília ganhou força com a cooperação financeira fomentadora da infraestrutura física. Portanto, espera-se que o resultado macroeconômico de longo prazo discutido no início do artigo possa de fato ser sentido pelos países da região. Assim, espera-se também que as cadeias produtivas entre as nações se complementem de forma positiva e competitiva perante o contexto econômico global.

Bibliografia

CAF. Informe anual. Diversos números.

CAF. *Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias em América y Espanã*. CAF, 2010.

LIMA, M. R; e HIRST, M. *Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities*. InternationalAffairs82, 2006.

MOGUILLANSKY, G; STUART, R; e VERGARA, S. *Comportamiento Paradójico de la banca extranjera en América Latina*. Revista de la Cepal 82. 2004.

OCAMPO. J. A. *La cooperación financiera regional: experiencias y desafios*. In: Ocampo, J. A. (Org. 2006). *Cooperación financiera regional*. Santiago. CEPAL, 2006.

PENNA, Pio; MENEZES, A. *Integração regional – Os blocos Econômicos nas Relações internacionais*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2006.

STUART, R. *Financiamento do desenvolvimento*. IN: *Economia Brasileira Contemporânea 1945-2004*. Organizadores Fabio Giambiagi e André Villela. Editora Campus: São Paulo, 2005.

Wendt, Alexander. "Anarchy is what States Make of it". International organization, v.46, 1989.

Resumo

A cooperação financeira regional é fundamental para aumentar os laços de integração física da América do Sul. A Corporação Andina de Fomento é uma instituição central para que isso aconteça. Ao mesmo tempo, a cooperação financeira e a Corporação Andina beneficiam a atividade comercial das construtoras brasileiras na América do Sul.

Abstract

Regional financial cooperation is essential to increase the physical infrastructure in South America. The Andean Development Corporation is central for integration to happen. Meanwhile, South American financial cooperation and the Andean Development Corporation benefit mostly Brazilian constructions companies.

Palavras chave: América do Sul, IIRSA, cooperação financeira, integração regional e infraestrutura.

Key words: South America, IIRSA, financial cooperation, regional integration and infrastructure.

Recebido em 23/11/2010

Aprovado em 10/12/2010



O estudo das relações internacionais no Brasil: a crítica da relevância e a relevância da crítica

The study of international relations in Brazil: the critique of relevance and the relevance of the critique

Rogério de Souza Farias*

Meridiano 47 vol. 12, n. 123, jan.-fev. 2011 [p. 14 a 22]

Ao final de outubro, tive a felicidade de encontrar o último número da revista *Política Externa* em uma banca de revistas em Brasília. O periódico cumpre função salutar, ao trazer contribuições aos debates contemporâneos sobre política internacional, tanto de acadêmicos do estado da arte das relações internacionais quanto de altos decisores das carreiras de Estado. O número adquirido – volume 19, nº 2 – não é diferente. Centrado em vários ensaios sobre a inserção global do Brasil no século XXI no contexto da disputa eleitoral, temos contribuições de Clodoaldo Bueno, Paulo Roberto de Almeida, Roberto de Azevedo, Fábio Wanderley Reis, Marcos de Azambuja, Luis Fernando Ayerbe, Christian Lohbauer, Carlos Eduardo Lins da Silva e José Goldemberg – para citar a mais importantes.

A surpresa mais grata do volume foi sem dúvida a contribuição de Fábio Wanderley Reis, um dos decanos das ciências sociais no Brasil, intitulada “Política externa, democracia e relevância” (Reis: 2010b). Ignoro se o trabalho foi comissionado pelos editores da revista ou se partiu de iniciativa do próprio autor; de qualquer maneira, o texto aproveita a percepção da elevação de status do país no cenário internacional para examinar, entre outras coisas, a relevância objetiva das relações internacionais e da política externa para o país, como os problemas correspondentes são examinados aos olhos dos cidadãos e como essas duas questões ligam-se com “a qualidade dos estudos e análises realizados pelos que se dedicam profissionalmente ao assunto, em particular, naturalmente, no âmbito acadêmico” (do resumo do artigo).

A perspectiva de um acadêmico de prestígio como Wanderley Reis examinar, mesmo que incidentalmente, a área de relações internacionais (RI) no Brasil é um privilégio. A iniciativa é ainda mais importante pelo fato de o autor não militar na área, apesar de ser renomado cientista político. Com efeito, nos últimos anos vários acadêmicos da área produziram exames panorâmicos das fragilidades e avanços da disciplina acadêmica no Brasil (Almeida: 1993; Barros: 1985; Cervo: 1992; Cheibub e Lima: 1983; Fonseca Jr.: 1987; Herz: 2002; Lessa: 2005; Miyamoto: 1999; 2003; Santos: 2005; Santos e Fonseca: 2009). A leitura de um exame externo sempre seduziu-me, mas até então pensava mais em nomes da economia com alguma ligação acadêmica com a área de RI – como Marcelo de Paiva Abreu – do que um cientista político ou sociólogo para desempenho de tal tarefa. Essa expectativa talvez decorresse do excelente trabalho do economista Barry Eichengreen no final da década de 1990 publicado no prestigioso *International Organization*. Eichengreen trabalha na área de história econômica e economia internacional, fronteiras da área de RI, e no texto comparativo chega à conclusão que a maior diferença entre a disciplina de RI e a de economia é a conexão entre teoria e trabalho empírico (Eichengreen: 1998).

* Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB (rofarias@gmail.com).

Para quem acompanha os editoriais e o debate da área na imprensa brasileira, o nome de Wanderley Reis já poderia ser esperado para tal exame. O autor, em março de 2010, publicou artigo no jornal Valor Econômico, apresentando vários argumentos que serão reproduzidos, *in totum*, no texto de outubro (Reis: 2010a). O artigo de Wanderley Reis na Política Externa é denso e complexo. Assim como sua contribuição no Valor Econômico, muitas vezes é confuso, analiticamente desordenado e conceitualmente impreciso. Traz, ao mesmo tempo, questionamentos perspicazes e afirmações despropositadas. Diante desse emaranhado de teses questionáveis e valiosas contribuições, nesse breve artigo examinarei somente as referências do autor à área acadêmica de relações internacionais no Brasil (parte final do artigo dele). Essa análise não pretende ser o revide de um *turf war*, pois busca somente discutir algumas assertivas do autor e apresentar outros aspectos que, embora centrais em uma crítica à área, foram deixados de fora.

Wanderley Reis inicia o exame da área afirmando que, apesar da tradição do Itamaraty na diplomacia, “não chegamos a desenvolver tradição de pesquisa e reflexão acadêmica mais rigorosa e profícua”. Ele acredita que essa situação vem mudando com a expansão das instituições especializadas em relações internacionais, mas mesmo assim acredita que a produção na área “ainda é a de acompanhamento e comentário inteligente (...) do noticiário a substituir-se à pesquisa sistemática e analiticamente mais ambiciosa, talvez de cunho nomológico e de pretensões generalizantes, e não fundada apenas na aplicação do sentido comum ao relato “ideográfico” dos eventos.” A relação da academia com o jornalismo não é incidental. Um dos argumentos de Wanderley Reis ao longo do artigo é a tese de que a imprensa muitas vezes propala considerações sem correspondência com as percepções da população em geral, cristalizando uma concepção de “opinião pública” que nada mais é do que as ideias e as opiniões de uma elite. Para ele, o maior risco para a área de relações internacionais é “colocar-se a reboque da discussão jornalística”.

Entre os maiores problemas que essa situação poderia ensejar é a propagação da tese de separação da política externa da política ou “salientar o que pode haver de sacrossanto, em termos de “interesse nacional”, na política externa (...) fazendo dela o objetivo de um necessário “consenso suprapartidário” e tornando problemático para a oposição pretender trazer a política externa ao debate eleitoral”. Para ele, essa posição envolveria uma afinidade “com o autoritarismo de feição tecnocrática” e seria muito ruim excluir do processo eleitoral e da deliberação democrática o debate sobre os fins da política externa – que seriam considerados como dados e não problemáticos por uma perspectiva tecnocrática e elitista. A visão consensual, tecnocrática e elitista, assim, traria grandes problemas ao campo por tirar a política externa do confronto cotidiano da política. É por isso que ela deveria ser substituída por uma perspectiva mais democrática.

O autor segue, então, para a análise de um trabalho concreto no qual alguns desses problemas são explícitos – o livro *A agenda internacional*, de Amaury de Souza. Ele resenha o livro, mas ao considerar que o trabalho busca o levantamento de opiniões e ideias sobre política externa, processando-as estatisticamente, Souza não utiliza a amostragem da população ou do eleitorado, trabalhando somente com um conjunto de indivíduos definidos como compoendo a “comunidade de política externa”. Não haveria, dessa forma, uma discussão sobre como a escolha dos indivíduos afetaria questões de representatividade estatística ou de representação democrática.

Convém observar que a avaliação de Wanderley Reis não examina somente a academia brasileira, pois pretende perscrutar várias dificuldades “inerentes à disciplina dedicada às relações internacionais em si mesma”. Ele volta-se, assim, contra uma suposta premissa da área: a de ter “como referência decisiva antes de tudo entidades coletivas nacionais que, apesar de sua enorme complexidade, são tomadas como atores singulares”. Para ele, “parte decisiva dos problemas” que afetariam a área decorreria da concepção de transferir o cálculo racional à coletividades personificadas no Estado e não aos indivíduos.

O autor do artigo diz não ser especialista da área e suas únicas fontes para fazer o exame acadêmico da disciplina aparentemente são notícias da imprensa, esparsas reuniões com militantes da área e, marginalmente, alguns livros. A análise da área realizada por Wanderley Reis em muitos aspectos consegue ser um espelho de sua

própria crítica – um “comentário inteligente” e superficial. Mas ela traz vários questionamentos importantes. O primeiro é até que ponto estamos presos ao “acompanhamento e comentário inteligente” do noticiário. Para os que acompanham as publicações periódicas nacionais da área (Contexto Internacional, Revista Brasileira de Política Internacional, Cena Internacional e Política Externa), tal afirmação é descabida. Poucos trabalhos estruturam-se com base na agenda passageira do noticiário. Temos, nessa rica literatura, desde artigos teóricos de alto nível de abstração até narrativas históricas estruturadas em rica pesquisa em arquivos primários. Os livros publicados no país também estão longe de acompanhar o noticiário ou serem mero “relato ‘ideográfico’ dos eventos”. O que talvez incomode o autor seja a atuação de acadêmicos na grande imprensa nacional ou em iniciativas de acompanhamento da agenda internacional. Isso, todavia, é algo bastante distinto do esforço cotidiano produzido nas torres de marfim dos centros acadêmicos brasileiros. Nas páginas do Valor Econômico, da Folha de São Paulo, do Estado de São Paulo e d’O Globo não é incomum grandes nomes de referência da academia trabalharem com o foco na opinião. Aqui, sim, há o debate e o comentário do noticiário. A atuação deles em nada se diferencia da forma como sociólogos, antropólogos, cientistas políticos e historiadores tratam assuntos hodiernos. Há até iniciativas voltadas para a dinâmica cotidiana da política internacional, como a Carta Internacional, o Boletim Meridiano e o Observatório da Política Sul Americana. Mas essas atividades não devem ser confundidas como o centro do esforço acadêmico – esse cuidado é demonstrado, por exemplo, na crítica de Jeffrey Frieden e David Lake à disciplina (Frieden e Lake: 2005, 138). Afinal, o conhecimento de uma área acadêmica ainda não se constrói nas páginas de editoriais, nem é necessariamente determinado por essas contribuições.

Mesmo com essas considerações, as invectivas de Wanderley dos Reis são importantes para tratarmos de um assunto correlato. De que forma o nosso conhecimento especializado traz vantagens analíticas no exame dos eventos do conturbado mundo contemporâneo nas páginas de jornais e revistas? Em 1996, Ngaire Woods trabalhou a questão em um capítulo de livro. Segundo Woods, a forma de trabalhar as centenas de fatos de forma adequada é utilizar termos, conceitos e teorias que nos ajudam a descrever, explicar e prever (Woods: 1996). A academia brasileira em relações internacionais talvez não possa se orgulhar de ter formulado sofisticados conceitos e teorias dos quais Woods nos fala, mas certamente é familiarizada com as principais ferramentas conceituais e teóricas disponíveis para tornar o mundo da política internacional mais compreensível. Hoje, essa assertiva é ainda mais verdadeira se considerarmos que a maioria das universidades públicas e privadas assina bases de dados que franqueiam acesso ao estado da arte da produção periódica – recurso que as gerações anteriores certamente não tiveram de forma tão democrática.¹ O que talvez seria chocante para o observador externo é como o uso dessas ferramentas é extremamente parcimonioso em debates públicos de temas contemporâneos. Conceitos básicos como *balancing* ou regimes internacionais são raramente utilizados nos artigos publicados na imprensa escrita ou em entrevistas na TV. Também há o complicador de grande parte dessas contribuições, na verdade, vir de acadêmicos que nunca trabalharam na área de relações internacionais ou que nunca estudaram na academia o assunto a que é convidado a comentar. Temos especialistas em segurança internacional sem nenhuma formação em economia política falando dos encontros monetários do G-20, historiadores da América Latina comentando o equilíbrio de poder no Oriente Médio, cientistas políticos especializados em sistemas políticos domésticos analisando estratégias globais de combate ao terrorismo e por aí vai.

O segundo aspecto suscitado no artigo de Wanderley Reis que vale a pena examinar é a assertiva de que há, na área de RI, um “empenho difuso” que tenta “separar a política externa de eleição e ideologia”, havendo o esforço de definir um determinado interesse nacional como dado e consensual. Aqui, entramos em um campo específico

¹ Uma lista inicial dos disponíveis inclui *World Politics, International Security, International Organization, Security Studies, Review of International Studies, Foreign Policy Analysis, Journal of Interdisciplinary History, International Studies Quarterly, Journal of Economic History, Diplomatic History, Cold War History, Journal of Cold War Studies, Millennium, BJPIR, World Trade Review, Third World Quarterly, EJIR, Journal of International Studies, APSR e o The International History Review.*

do campo de RI: a análise da política externa brasileira (PEB), ou, para alguns, as relações internacionais do Brasil. Obviamente, essa é a área mais desenvolvida de RI no Brasil – a maioria dos outros nichos traz não mais que uma glosa das abordagens, teorias e narrativas dos grandes centros de pesquisa externos sem impacto algum nos debates internacionais. Para os que militam na PEB, o argumento de Reis deveria ser redesenhado para lidar com dois tipos de situações. Primeiro, temos a PEB como campo normativo, no qual argumentamos como essa determinada política de estado deveria ser. Segundo, temos a PEB como objeto de estudo. No primeiro aspecto, não há nenhuma premissa, esforço ou postulado a definir aspectos da política externa como sacrossantos, dados, consensuais ou imutáveis. Tampouco existe a arrogância pretensamente tecnocrática e autoritária de resistência ao debate democrático. O debate normativo é sempre celebrado e isso é visível em períodos eleitorais, quando se tem a expectativa de que o tema faça parte das agendas dos candidatos e seja objeto de confronto e de debate de ideias. Infelizmente, a atenção ao tema é sempre menor do que a desejada. E a mesma situação ocorre na sociedade. Mesmo questões relevantes, como a participação de centenas de brasileiros na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) esteve ausente do menu de debates nacionais na sociedade.

Do ponto de vista da análise da produção científica, todavia, há sim a tese de que algumas premissas pelas quais a política externa brasileira se guiou no passado e se guia no presente têm certo consenso tanto na comunidade epistêmica como na de decisores públicos. Isso não é algo normativo, arrogante e tecnocrático. É uma constatação, uma conclusão de extensa literatura. Esses consensos não atingem todo e qualquer problema de política externa e tampouco são significativos já que muitos são lugares comuns – como a relação entre política externa e desenvolvimento econômico. A que se deve tal situação? Além da falta de interesse já identificada acima, fica nítido que a falta de rupturas significativas na condução dos grandes temas ao longo da história recente brasileira, a despeito das transições de regime, é uma das principais explicações para alguns consensos. Essa continuidade decorre de certo modo do fato de o Brasil contar com um corpo diplomático bastante hierárquico e com papel de relevo na formulação da política externa. Nesse processo, leva-se muito em conta o papel dos antecedentes em uma cultura centralizada nos gabinetes do ministro de estado e do secretário geral do órgão, daí a razão de haver uma progressiva conformação a determinados parâmetros de inserção internacional. Sem estar envolvida em conflitos armados, sem ter potenciais inimigos, com uma fronteira pacificada e não compartilhando de ideologias de confrontação, a sociedade brasileira acaba muitas vezes aquiescendo a essa comunidade de técnicos que operam o dia-a-dia dos grandes temas da agenda.

O que pode ser problemático, nesses termos, é a forma pela qual o Itamaraty consegue não só determinada autonomia frente a uma classe política pouco disposta a chamar para si responsabilidades na área de política externa como a aprovação e a cooptação de acadêmicos diante de suas decisões. Com efeito, um dos maiores desafios acadêmicos hoje para o estudante da política externa brasileira é compreender a política de legitimação empreendida pelo ministério das relações exteriores. A curiosa ausência de uma visão crítica da política externa brasileira na academia pode decorrer, em parte, do ativismo do ministério em publicar e propagar sua própria visão histórica da PEB por intermédio de livros e palestras. Por outro, esse também é o resultado da boa qualidade dos trabalhos dos diplomatas que se aventuram na academia. De Araújo Castro a Eugênio Vargas Garcia – passando, é claro, por Gelson Fonseca Jr. – temos numerosos exemplos de servidores que conseguiram produzir artigos em revistas internacionais e nacionais relevantes e de grande impacto, formatando discurso convincente sobre os fundamentos da inserção internacional brasileira. Por incrível que possa aparecer, o maior perigo da disciplina não é ficar a reboque da discussão jornalística, como defende Wanderley Reis, mas associar-se demasiadamente à versão oficial propagada pelo Itamaraty.

Associado a essa discussão, também é oportuno questionar até que ponto a disciplina acadêmica de relações internacionais no Brasil contribui para a condução da PEB. Esse aspecto não deve ser minimizado. Se há um domínio de utilidade para a disciplina ele é certamente relacionado à forma como ela influencia a tomada de decisão da

diplomacia. No caso americano, há grandes debates sobre como a evolução da disciplina de relações internacionais ocorre em ambiente de redução crescente de sua utilidade para decisores públicos. Com efeito, na década de 1950 a obra clássica de Morgenthau – *Politics among nations* – era o livro de cabeceira para a comunidade decisória de Washington; agora, a influência da academia é reduzida e resumida a nichos muito específicos, como controle de armamentos e não-proliferação nuclear, a despeito da elevação exponencial de doutores, publicações e utilização de tecnologias de comunicação de ponta (Carpenter e Drezner: 2010; Leggold e Nincic: 2001, 2).

No Brasil, a situação é ainda pior. Na década de 1950, quando diplomatas como Miguel Osório lutavam para avançar uma agenda reformista na chancelaria, eles buscavam uma separação do processo de formulação da política externa da atividade de execução. A ideia deles era escolher um núcleo de diplomatas para atuar no planejamento da PEB, retirando-os das atividades do dia-a-dia para trabalhar em atividades mais especulativas que pudessem dar direcionamento estratégico ao órgão. Nesse esforço, havia a concepção de que o conhecimento produzido na academia, em especial na economia, poderia dar grandes contribuições ao processo decisório, tornando-o menos reativo (Batista: 1968). ²As ideias desses diplomatas nunca chegaram a ser implementadas de fato e o sonho de uma política externa “científica” que aproveitasse o conhecimento acadêmico disponível para sua formulação não perdurou.

A situação desde então deve ser descrita por dois pontos de vista distintos. O primeiro é a demanda que existe no aparato estatal por conhecimento especializado – qual sua natureza e especificidade. O segundo é a oferta que há hoje na disciplina de RI no Brasil para atender essa demanda. Esses dois pontos de vista localizam-se em *ethos* significativamente distintos. O diplomata está em uma comunidade focada no avanço do interesse nacional, em que o conhecimento subordina-se a esse objetivo. Este deve ser prático, objetivo e sem complexidade teórica e conceitual. Nas divisões e departamentos geográficos do Itamaraty, seu interesse muitas vezes é satisfeito com buscas ao CIA Factbook, ao The Economist Intelligence Unit, ao Wikipedia e aos antecedentes do ministério. Nas áreas temáticas e nos centros decisórios, além dessas fontes há o esforço de pesquisa nos periódicos especializados da Ebsco, base de dados assinada pelo ministério, e nos documentos produzidos por organismos internacionais. Deve-se relevar também o fato de as atividades dos diplomatas dessas áreas em grande parte serem pautadas pelos escritos e discursos emanados do Presidente da República, do Ministro de Estado e do Secretário Geral do Ministério. São eles que informam uma visão de mundo específica e os grandes direcionadores das atividades de como a política deve ser orientada.

Na academia, a missão é aumentar o conhecimento sobre um determinado assunto e não a capacidade desse conhecimento influenciar ou controlar eventos. O acadêmico comumente oferece conhecimento demasiado teórico, pouco prescritivo e escrito em jargão conceitual inacessível. Ele geralmente ignora como o processo decisório é realizado no âmbito nacional e internacional e tende a exagerar o impacto da racionalidade. Seus escritos são geralmente direcionados para determinado nicho da comunidade acadêmica e não para a audiência específica de decisores (George: 1993). No Brasil, a oferta de trabalhos que atenda à demanda dos decisores é ainda mais reduzida pelo baixo nível da qualidade de outros níveis que não a PEB. Trabalhos nas áreas de geopolítica, desarmamento, segurança internacional, negociações comerciais, finanças internacionais, política comparada, meio ambiente e direito internacional, salvo algumas exceções, deixam muito a desejar se contrapostos com a literatura internacional. Muitas vezes são nada mais que glosas pouco sofisticadas dessa literatura, internalizando em português os debates desses temas. Para confirmar a situação acima descrita, basta examinar o número de acadêmicos brasileiros com contribuições recorrentes nos grandes periódicos dessas áreas. Os especialistas em

2 Decreto Nº 47.297, de 28 de novembro de 1959. Diário Oficial. 28 de novembro de 1959. A iniciativa brasileira decorreu da experiência em outras chancelarias, especialmente a americana, e é um tema ainda pouco estudado. Para a experiência internacional ver: Balloch e Angell: 1992; Bloomfield: 1978; Brady: 1977; Drezner: 2009; Kalicki: 1977; Madar e Stairs: 1977; Pugliaresi e Berliner: 1989.

regiões e em países também sofrem do mesmo problema. Temos especialistas em China, Rússia, África, Oriente Médio e Ásia sem as habilidades lingüísticas mínimas para compreender a complexa realidade desses países, quanto mais formular conhecimento prático para decisores. Do ponto de vista metodológico, a situação é ainda mais complicada, tanto pela falta de rigor nos estudos qualitativos como pela inexistência de contribuições em métodos quantitativos. Deve-se ressaltar, no entanto, que essa situação não é privilégio brasileiro (Breitenbauch e Wivel: 2004; Friedrichs: 2004; Hoffmann: 1977; Huang: 2007; Krippendorf: 1987; Telò: 2009; Waever: 1998). Por fim, cumpre também considerar que a qualidade dos trabalhos realizados na área de relações internacionais no Brasil não difere muito da situação da própria ciência política e das ciências sociais no país, considerada a primeira por um observador como impregnada pela “ausência de métodos e de rigor” e a segunda por uma “feição historiográfico-jornalista” pelo próprio Wanderley Reis (Dillon: 2005, 27-28; Reis: 1991).

A área de PEB escapa dessa irrelevância. Desde os estudos para a carreira diplomática, os futuros servidores públicos lêem bastante os trabalhos da área, em especial a história da política externa brasileira, e há sempre a busca da produção científica nacional, o que é explicado pelo fato de a atividade decisória ser profundamente calcada em antecedentes, ou seja, em como o país atuou anteriormente em situações semelhantes.

O terceiro aspecto digno de nota no artigo de Wanderley dos Reis é um comentário do autor direcionado não ao estudo das relações internacionais no Brasil, mas aos fundamentos da disciplina em geral. Ele refere-se a uma suposta premissa disciplinar de compreender “entidades coletivas nacionais” como “atores singulares”, à adesão de um “realismo egoísta como postulado” e o cálculo racional atribuído à coletividade. É nas considerações do autor sobre essa questão que se demonstra sua ignorância sobre os desenvolvimentos da disciplina.

A utilização da equivalência do Estado a um indivíduo com determinados atributos está longe de ser consensual ou adotada indiscriminadamente. Há inúmeros estudos que problematizam a questão de forma profunda desde o início da disciplina. Em seu clássico estudo, Arnold Wolfers já considerava que “se os estados-nações fossem vistos como únicos atores [da disciplina], movendo ou sendo movidos como peças de um jogo de xadrez altamente abstrato, poder-se-ia perder a noção dos seres humanos que jogam ou para quem são jogados a partida [de xadrez]” (Wolfers: 1962, 3). Mas as defesas dessa abordagem são tudo menos “infantis”, como considera Wanderley Reis. Na década de 1990, Erik Rigmar argumentava que o Estado entendido como um indivíduo era uma ferramenta metafórica com grande poder explanatório se utilizada adequadamente (Ringmar: 1996). Já o teórico Alexander Wendt é certamente um dos que mais contribuiu para a tese de que não há escapatória para o uso da ficção, e mesmo se não utilizada os Estados são atores com intenção e propósito, defendendo isso a partir de uma perspectiva não-reduzitiva fisicanalista estruturada em doutrinas filosóficas de superveniência e emergência (Wendt: 2004, 315). A posição de Wendt, no entanto, foi criticada nesse ano por Ulrich Franke e Ulrich Roos, que defendem um modelo ontológico pragmático tripartite: 1) estruturas de práticas corpóreas (*structures of corporate practice*) como estados; 2) seres humanos como atores únicos; 3) e processos compreendidos como a interação dialética entre estruturas e atores (Franke e Roos: 2010). A disciplina também não ficou imune ao avanço das abordagens pós-estruturais e pós-modernistas que varreram as ciências sociais. Uma avalanche de debates epistemológicos examinaram todos os aspectos da disciplina, inclusive a metáfora de equivalência (Rosenau: 1990).

A metáfora do estado como pessoa como ferramenta analítica de qualquer forma já foi descartada desde a década de 1960, quando se percebeu, no campo específico da análise da política externa, que tinha pouco alcance explicativo para lidar com vários problemas de pesquisa da política internacional. Hoje, todos os que atuam no campo compreendem que existem diversos níveis de análise nos quais se pode estruturar a explicação dos nossos objetos de estudo, partindo desde a psicologia do indivíduo até o sistema internacional como um todo. E mesmo quando utilizada, a metáfora não necessariamente é associada ao modelo do ator racional, como o autor argumenta (Allison e Zelikow: 1999; Hudson: 1997; 2007; Jervis: 1976; 1997; Moul: 1973; Singer: 1961; Waltz: 1959).

O texto de Wanderley Reis é muito confuso e estamos muito longe do infantilismo e do realismo tosco que o autor identifica. Não é adequado falarmos de irrelevância da crítica, mas certamente ainda estamos longe de um exame como o realizado por Barry Eichengreen.³

Bibliografia

- Allison, Graham T. e Zelikow, Philip. *Essence of decision: explaining the cuban missile crisis*. New York: Longman, 1999.
- Almeida, Paulo Roberto de. Estudos de Relações Internacionais do Brasil: etapas da produção historiográfica brasileira, 1927-1992. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.41, n. 1, p. 11-36. 1993.
- Balloch, Howard e Angell, David. Foreign policy planning and coordination in Canada: the Policy Planning Staff at External Affairs. *Canadian Public Administration*, v.35, n. 4, p. 449-463. 1992.
- Barros, Alexandre de S.C. El estudio de las relaciones internacionales en Brasil. In: Perina, Ruben. *El estudio de las relaciones internacionales en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Grupo Editor Latino-americano, 1985. p. 49-69.
- Batista, Paulo Nogueira. *Documentos relativos às atividades de planejamento da política externa*. Rio de Janeiro: MRE. Secretaria Adjunta para o Planejamento Político, 1968.
- Bloomfield, Lincoln P. Planning foreign policy: can it be done? *Political Science Quarterly*, v.93, n. 3, p. 369-391. 1978.
- Brady, Linda P. Planning for foreign policy: a framework for analysis. *International Journal*, v.829-848, n. 32, p. 4. 1977.
- Breitenbauch, H. O. e Wivel, A. Understanding national IR disciplines outside the United States: political culture and the construction of International Relations in Denmark. *Journal of International Relations and Development*, v.7, n. 4, p. 414-443. 2004.
- Carpenter, Charli e Drezner, Daniel W. International Relations 2.0: The Implications of New Media for an Old Profession. *International Studies Perspectives*, v.11, n. 3, p. 255-272. 2010.
- Cervo, Amado Luiz. A historiografia brasileira das relações internacionais. *Revista Interamericana de Bibliografia*, v.43, n. 3, p. 393-409. 1992.
- Cheibub, Zairo Borges e Lima, Maria Regina Soares de. *Relações internacionais e política externa brasileira: debate intelectual e produção externa acadêmica (mimeo)*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1983.
- Dillon, Gláucio Ary. O calcanhar metodológico da ciência política no Brasil. *Sociologia, Problemas e Práticas*, v.48, n, p. 27-52. 2005.
- Drezner, Daniel W. *Avoiding trivia: the role of strategic planning in American foreign policy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2009.
- Eichengreen, B. J. Dental hygiene and nuclear war: how international relations looks from economics. *International Organization*, v.52, n. 4, p. 993-1012. 1998.
- Fonseca Jr., Gelson. Studies on international relations in Brazil: recent times (1950-80). *Millenium: Journal of International Studies*, v.16, n. 2, p. 273-280. 1987.
- Franke, Ulrich e Roos, Ulrich. Actor, structure, processes: transcending the state personhood debate by means of a pragmatist ontological model for international relations theory. *Review of International Studies*, v.36, n. 4, p. 1057-1077. 2010.
- Frieden, Jeffrey A. e Lake, David A. International relations as a social science: rigor and relevance. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v.600, n. 1, p. 136-156. 2005.

3 Não discuto aqui a relação desse método com o que ele denomina de exclusão “de seu horizonte de tolerância como virtude cívica crucial”.

- Friedrichs, Jorg (Ed.) *European approaches to international relations theory: a house with many mansions*. New York: Routledge. 2004.
- George, Alexander L. *Bridging the gap: theory and practice in foreign policy*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1993.
- Herz, Mônica. O crescimento da área de relações internacionais no Brasil. *Contexto Internacional*, v.24, n. 1, p. 7-40. 2002.
- Hoffmann, S. An American social science: international relations. v.106, n. 3, p. 41-60. 1977.
- Huang, X. The invisible hand: modern studies of international relations in Japan, China, and Korea. *Journal of International Relations and Development*, v.10, n. 2, p. 168-203. 2007.
- Hudson, Valerie M. Culture and foreign policy: developing a research agenda. In: Hudson, Valerie M. *Culture and foreign policy*. London: Lynne Rienner, 1997. p. 1-24.
- Hudson, Valerie M. *Foreign policy analysis: classic and contemporary theory*. Lanhan: Rowman & Littlefield Publishers, 2007.
- Jervis, Robert. *Perception and misperception in international politics*. Princeton: Princeton University Press, 1976.
- Jervis, Robert. *System effects: complexity in political and social life*. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- Kalicki, Jan H. The State Department Policy Planning Process. *International Journal*, v.32, n. 4, p. 849-858. 1977.
- Krippendorff, Ekkehart. The dominance of American approaches in international relations. *Millenium: Journal of International Studies*, v.16, n. 2, p. 207-214. 1987.
- Lepgold, Joseph e Nincic, Miroslav. *Beyond the ivory tower: international relations theory and the issue of policy relevance*. New York: Columbia University Press, 2001.
- Lessa, Antônio Carlos. Instituições, atores e dinâmicas do ensino e da pesquisa em Relações Internacionais no Brasil: o diálogo entre a história, a ciência política e os novos paradigmas de interpretação (dos anos 90 aos nossos dias). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.48, n. 2, p. 169-184. 2005.
- Madar, Daniel e Stairs, Denis. Alone on killers' row: the Policy Analysis Group and the Department of External Affairs. *International Journal*, v.32, n. 4, p. 727-755. 1977.
- Miyamoto, Shiguenoli. O estudo das relações internacionais no Brasil: o estado da arte. *Revista de Sociologia e Política*, v.12, n. 1, p. 83-98. 1999.
- Miyamoto, Shiguenoli. O ensino das relações internacionais no Brasil: problemas e perspectivas. *Revista de Sociologia e Política*, v.20, n. 1, p. 103-114. 2003.
- Moul, William B. The Level of Analysis Problem Revisited. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, v.6, n. 3, p. 494-513. 1973.
- Pugliaresi, Lucian e Berliner, Diane T. Policy analysis at the department of state: The policy planning staff. *Journal of Policy Analysis and Management*, v.8, n. 3, p. 379-394. 1989.
- Reis, Fábio Wanderley. O Tabela e a Lupa: teoria, método generalizante e idiografia no contexto brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.16, n. 2, p. 1991.
- Reis, Fábio Wanderley. Política externa, de novo. *Valor Econômico*, 22 de março de 2010.
- Reis, Fábio Wanderley. Política externa, democracia e relevância. *Política Externa*, v.19, n. 2, p. 55-68. 2010b.
- Ringmar, Erik. On the Ontological Status of the State. *European Journal of International Relations*, v.2, n. 4, p. 439-466. 1996.
- Rosenau, Pauline. Once again into the fray: international relations confronts the humanities. *Millenium: Journal of International Studies*, v.19, n. 1, p. 83-110. 1990.
- Santos, Norma Breda dos. História das Relações Internacionais no Brasil: esboço de uma avaliação sobre a área. *História*, v.24, n. 1, p. 11-39. 2005.

- Santos, Norma Breda dos e Fonseca, Fúlvio Eduardo. A pós-graduação em relações internacionais no Brasil. *Contexto Internacional*, v.31, n. 2, p. 353-380. 2009.
- Singer, J. David. The Level-of-Analysis Problem in International Relations. *World Politics*, v.14, n. 1, p. 77-92. 1961.
- Telò, Mario. *International relations: a European perspective*. Farnham: Ashgate, 2009.
- Waeber, Ole. The Sociology of a Not So International Discipline: American and European Developments in International Relations. *International Organization*, v.52, n. 04, p. 687-727. 1998.
- Waltz, Kenneth Neal. *Man, the state and war: a theoretical analysis*. New York: Columbia University Press, 1959.
- Wendt, Alexander. The state as person in international theory. *Review of International Studies*, v.30, n. 02, p. 289-316. 2004.
- Wolfers, Arnold. *Discord and collaboration: essays on international politics*. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1962.
- Woods, Ngaire. The uses of theory in the study of international relations. In: Woods, Ngaire. *Explaining international relations*. Oxford: Oxford University Press., 1996. p. 9-31.

Resumo

Artigo busca analisar a contribuição de Fábio Wanderley Reis, publicada na revista *Política Externa* no segundo semestre de 2010, sobre a área de Relações Internacionais no Brasil.

Abstract

This article examines Fábio Wanderley Reis' contribution to *Política Externa* in the spring 2010 about the international relations' academic discipline in Brazil.

Palavras-chave: Relações Internacionais no Brasil, Ciências Sociais

Key-words: International Relations in Brazil; Social Sciences

Recebido em 12/12/2010

Aprovado em 16/01/2011



O reconhecimento da categoria de refugiados ambientais pela ordem jurídica internacional: possibilidades e desafios

The recognition of the environmental refugees category by international legal order: possibilities and challenges

Janaína Freiburger Benkendorf Peixer*

Meridiano 47 vol. 12, n. 123, jan.-fev. 2011 [p. 23 a 31]

Introdução

Na atualidade, a questão ambiental que se apresenta é a grande onda migratória que o aquecimento global e as mudanças ambientais irão gerar. A causa para tal preocupação é que os governos dos países emigrantes e imigrantes estão longe de estarem preparados para o fenômeno da migração ambiental.

Em seu quarto relatório, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas da ONU (IPCC, 2007) alerta que as migrações humanas são o mais crítico impacto que as alterações climáticas produzem. Os desastres ambientais motivados pelas mudanças climáticas tornar-se-ão a principal causa das migrações forçadas, suplantando aquelas motivadas por causas religiosas, étnicas e políticas.

Até 2010, a Universidade das Nações Unidas já contabilizava 50 milhões de migrantes ambientais, enquanto 135 milhões estão ameaçados pela desertificação e 550 milhões por faltas crônicas de água (GLEICK, 2000, p. 127-138).

Longe de haver consenso na comunidade científica sobre as causas do aquecimento global, a preocupação convergente sobre o tema é a necessidade de discussão e de definições de políticas para atender aos refugiados ambientais e os fatores que causam a migração forçada.

O presente estudo visa confrontar a complexidade que a questão migratória coloca para o Direito, oferecendo dados, atuais perspectivas e novos desafios, visando fomentar o debate em busca de soluções efetivas para esta categoria de pessoas.

1. Compreendendo o processo migratório

Ao longo da existência humana a migração tem sido uma constante, especialmente relacionada com desastres naturais. É uma solução adaptativa, temporária ou permanente, que permite que as pessoas sobrevivam ao impacto de uma mudança climática.

O surgimento dos migrantes climáticos ou “refugiados ambientais”, pode ter como causa: a desertificação, destruição das florestas, desaparecimento de rios e lagos, mudanças de nível do mar, degradação terrestre e a degradação das águas e do ar, acidentes industriais, conflitos bélicos, luta por terras, crescimento desmesurado; situação de pobreza, como decorrência do aumento demográfico e da escassez dos recursos naturais, entre outras.

* Professora de Direito Civil e Constitucional; Mestranda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC-PR (jfbenkendorf@hotmail.com).

O debate contemporâneo busca compreender a relação existente entre meio ambiente e migração, questionando: como mensurar os refugiados ambientais se dentro dele podem estar migrantes com o mais amplo conjunto de motivos? O que leva as pessoas a migrarem e qual o tratamento jurídico e material que receberão dos Países destinatários?

Afinal, quem são os refugiados ambientais?

2. As mudanças climáticas e a situação de vulnerabilidade dos afetados

Segundo o *International Emergency Disasters Database* os desastres naturais afetaram, em média, mais de 250 milhões de pessoas, por ano, na última década. Os números indicam um aumento em cerca de 50 mil pessoas afetadas anualmente por desastres climáticos, desde os anos 70. O número de desastres também vem crescendo ano após ano, de cerca de 90 por ano, na década de 70, para cerca de 450 por ano, na presente década.

O quarto relatório do Painel Intergovernamental Sobre Mudanças Climáticas (IPCC) assegura que hoje a população migrante é de 170 milhões e, estima-se que será de aproximadamente 700 milhões no ano 2050. Aparentam as recentes estimativas da Cruz Vermelha que existem hoje no mundo mais pessoas deslocadas por desastres ambientais do que por guerras.

Verifica-se que todos os desastres naturais são desencadeados por fenômenos relacionados ao clima: secas, enchentes, extreme calor e frio, ciclone, ventanias etc. Porém, é de se observar que eventos extremos não causam desastres. De fato, o termo desastre natural é falacioso (WEBSTER, et. al., 2009).

Os desastres naturais são desencadeados por fenômenos naturais extremos e tornam-se desastres por causa da situação de vulnerabilidade das pessoas e dos locais onde ocorrem, que com adequado preparo e previsão para redução de riscos em áreas expostas, não precisam tornar-se desastres no futuro.

Como exemplo, cita-se que os residentes de Londres sobreviveram às enchentes do rio Thames dos anos 2000-2001, por causa das barreiras e adaptações realizadas naquele rio, além da criação de um seguro contra enchentes (London Assembly Environment Committee, 2005). Contudo, outras comunidades mostram-se menos afortunadas, vendo suas casas e vidas sendo arrastadas pela correnteza.

Muitas pessoas são mais vulneráveis aos impactos de tais mudanças, principalmente devido ao aumento populacional e densidade populacional em lugares expostos a riscos; a processos sociais, econômicos e políticos que criam ou aumentam riscos e vulnerabilidade de tais perigos, já que não há estratégias para diminuição de riscos.

A história, antiga e recente, mostra que as mudanças climáticas combinadas com a situação de vulnerabilidade causam não só impactos imediatos, mas efeitos complexos a longo prazo.

Exemplo disso é o efeito que as mudanças climáticas causaram no período holoceno sobre os pastores do Sahara, que deixaram de ser caçadores-coletores para tornarem-se os primeiros aglomerados urbanos, tornando-se os primeiros “refugiados” do clima (BROOKS, 2006). Desde então, as pesquisas apontam que o *stress* causado por causas políticas e econômicas, agravados por desastres naturais levam a instabilidades civis, resultando em conflito, reações violentas e opressão (ALAMGIR, 2001 *apud* MACKINNON, 2009).

Não há mais como negar o gradativo aumento dos refugiados ambientais – o que torna urgente a discussão em torno das políticas públicas e acordos internacionais para mitigação dos efeitos e a forma com que devem ser tratados.

A partir dessa perspectiva, a grande preocupação é estabelecer políticas não só para a recepção desses refugiados como também ações de mitigação de efeitos ambientais nos países em que há possibilidade de deslocamentos provocados pelo ambiente.

As estimativas de elevação do nível do mar colocam todos (indiscriminadamente) em situação de risco. Claro que algumas pessoas terão mais dificuldades em se readaptar aos novos padrões de ocupação, especialmente a população mais pobre. Diferentemente das migrações ocorridas no passado, os refugiados não encontrarão as mesmas condições econômicas, pois no novo contexto econômico mundial, o exército industrial de reserva foi substituído por uma mão-de-obra ociosa e redundante no mercado trabalho (MÉSZÁROS, 2005 apud OJIMA; NASCIMENTO, 2008).

Os países mais pobres serão afetados mais diretamente e crescentemente, devido ao fato de não possuírem reservas econômicas e não existir um sistema mínimo tecnológico para lhes dar proteção contra as constantes e bruscas alterações climáticas.

O debate sobre a relação entre pobreza, mobilidade e meio ambiente demanda, então, por formas de se entender os processos que tornam um grupo populacional mais ou menos vulnerável, com maior ou menor capacidade de responder aos impactos causados pelas transformações, entre elas as mudanças climáticas.

A importância destes fenômenos climáticos para a área dos direitos humanos, consiste em saber para onde irão esses desabrigados e se haverá assistência material, médica, educacional, psicológica; postos de trabalho; moradia; enfim, direitos para viver uma vida digna em outro local ou país. Ainda, de que forma o país emigrante lidará com esses refugiados? Serão os migrantes privados de direitos? Serão eles rejeitados e excluídos pela população local? Deve o país destinatário, por força de acordos internacionais prover asilo a esta categoria de pessoas?

Estas e outras questões pungentes não encontram respaldo em nenhum instrumento internacional. O que existe são importantes debates e tentativas de se criar uma Convenção ou Estatuto para este tipo de refugiado, mas que ainda não saiu do papel.

Porém, entendem alguns estudiosos, que uma solução viável seria emprestar os argumentos e práticas da Convenção de Genebra, estendendo a mesma proteção conferida a outros tipos de refugiados aos migrantes climáticos, enquanto outros defendem a idéia de que esta inclusão enfraqueceria a proteção do Estatuto dos Refugiados, como será melhor detalhado na seqüência.

3. O reconhecimento do Status de Refugiado Ambiental na Ordem Internacional

O reconhecimento no âmbito internacional do *status* de refugiado é dado pela Convenção de Genebra, em 1951, e o Protocolo sobre o Estatuto de Refugiados de New York (1967).

Por esses dois documentos internacionais, o termo refugiado vem a designar

Todas e quaisquer pessoas que em conseqüência de devidos e fundados temores e receios, em razão de serem perseguidas em virtude de sua raça, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas; e que se encontre fora do país de sua nacionalidade e encontrando-se fora do país no qual tinha a sua residência habitual, não possa, ou em virtude daqueles acontecimentos, não queira regressar a ele.

Dentre as causas que asseguram a condição de refugiado se encontram: as políticas (guerras civis, conflitos internacionais, divisões de Estados, conflitos étnicos) e questões econômicas (pobreza e transtornos econômicos).

O conceito clássico de refugiados sofreu algumas alterações, introduzidas pela Convenção da Organização de Unidade Africana (1969) e pela Declaração de Cartagena de 1984 (1980), que acrescentaram outras formas de perseguições, tais como: agressão externa, ocupação, domínio estrangeiro e acontecimentos que perturbam gravemente a ordem pública.

Porém, como é possível observar no próprio texto da Convenção de Genebra, com as alterações subsequentes, as questões envolvendo o meio ambiente, não são consideradas para atribuir aos indivíduos a qualidade de refugiados ambientais.

3.1. Origem do termo refugiado ambiental

Em 1985, Essam El-Hinnawi, então pesquisador do Programa das Nações Unidas para o Meio-Ambiente (UNEP), incorporou à definição do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR a questão dos migrantes climáticos. No documento que aprovou a criação do PNUMA foi introduzida a expressão *Environmental Refugees*, significando: “pessoas que foram obrigadas a abandonar temporária ou definitivamente a zona onde tradicionalmente vivem, devido ao visível declínio do ambiente (por razões naturais ou humanas) perturbando a sua existência e/ou a qualidade da mesma de tal maneira que a subsistência desses indivíduos torna-se perigosa.”

A definição incorporada ao PNUMA ofereceu uma ferramenta de ação e análise alimentando ainda mais os debates à questão dos deslocamentos que têm relação direta com o ambiente.

Os artigos internacionais sobre refugiados climáticos tomam vulto após 1995 – exatos dez anos depois de El Hinnawi cunhar o conceito. A ascensão do tema na mídia coincide com os debates acerca da divulgação do relatório do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas em 2007.

Uma das razões para o debate que se instaurou acerca do termo é a amplitude do conceito. As críticas surgiram principalmente, por que a partir da definição genérica de El-Hinnawi poderiam ser classificadas tanto as pessoas expostas à poluição em grandes centros como São Paulo, como aquelas que sofreram com a passagem de um furacão como o Katrina em New Orleans. Tal possibilidade faz com que quase todas as pessoas se tornem potenciais refugiados ambientais, implicando uma revisão de toda a política de migração, nacionalidade e governabilidade dentro de países e entre eles.

3.2. A Convenção das Nações Unidas deve ampliar o conceito de refugiado para incluir as migrações induzidas por fatores climáticos?

Há vinte anos, teóricos começaram a advogar em favor da causa ambiental, requerendo que a proteção conferida aos refugiados fosse estendida aos ambientalmente deslocados.

Aqueles que defendem a ampliação do conceito de refugiado, para incluir os migrantes ambientais, pretendem que seja dada a mesma assistência humanitária e estrutura internacional de proteção conferida aos refugiados de um modo geral (BRONEN, 2009 apud MYERS; KENT, 1995).

Apesar de haver similitudes entre os dois grupos de refugiados – a mais óbvia, a saída forçada de seus habitantes do local de origem e a necessidade de assistência material e a permissão para viverem em outro local – o tema ainda é muito controverso.

A premissa básica que confere o status de refugiado é a necessidade de proteção de uma pessoa por estar fora de seu país de origem devido à perseguições do governo ou outro órgão que o governo não pode controlar. Está implícita a condição de que o Estado-Nação falhou em sua responsabilidade perante seu cidadão. Este tipo de refugiado não pode voltar-se contra seu país requerendo proteção, porque, geralmente é o próprio governo a fonte da perseguição. Estes refugiados precisam de ajuda e intervenção internacional para assegurar-lhe segurança.

Os teóricos que refutam o termo e a aplicação extensiva da Convenção de Genebra alegam que utilizar o termo “refugiado” aos ambientalmente deslocados poderá mascarar as questões políticas e permitirá aos estados evadirem-se de suas obrigações para proverem asilo aos refugiados.

Black (2001, apud BRONEN, 2009) defende que a migração é um ciclo humano tradicional que tem sido praticado pelas populações por séculos e faz parte da adaptação humana. Se a migração ocorre de forma permanente, ela é mais uma resposta ao estado corrupto ou fraco, do que uma forma de impacto pela mudança climática.

Castles (2002) nota que a expansão da definição irá afetar e tornar mais difícil a proteção dos refugiados que buscam abrigo fugindo de situações de violência.

Para Kibread (1997), o termo foi inventado para despolitizar as causas do deslocamento, e que seu uso enfraquecerá os aspectos protetivos da convenção, diminuindo os recursos disponíveis para aqueles ali definidos.

Maria Oliveira (2010) explica que os governos consultados alegam que o reconhecimento jurídico da categoria de refugiados ambientais poderá causar uma desvalorização na atual proteção dos refugiados; e que significaria também adentrar na soberania dos Estados, pois a maioria dos deslocamentos populacionais causados por problemas ambientais, ocorrem dentro dos limites fronteiriços dos Estados, o que de antemão excluiria a proteção jurídica material da Convenção de Genebra de 1951.

Outro argumento utilizado pelos governos, é que este reconhecimento poderá aumentar os deslocamentos populacionais, o que traria transtornos econômicos, sociais e políticos ao país que desse tal asilo.

Caso fosse adotada a Convenção de Genebra para os migrantes climáticos, os Estados teriam que dar asilo àquelas pessoas, proporcionando-lhes assistência social, econômica, psíquica, jurídica e inclusão aos programas de socorro humanitário.

Isto é, aplicar-se-ia o mesmo tratamento deferido aos refugiados políticos, tais como: repatriação voluntária ou retorno voluntário ao país de origem, o reassentamento ou traslado dos refugiados ambientais a um terceiro país, distintos ao de asilo, e a integração local ou permanência no país que lhes deu acolhida.

A palavra “refugiado” tem enorme poder para a língua inglesa. Neste sentido, Stephen Castles (2002) explica que faz toda a diferença chamar as pessoas que migram de refugiados ou outras categorias de migrantes: “Definitions reflect and reproduce power... it makes a big difference whether people are perceived as refugees, other types of forced migrants or voluntary migrants.”

Esta distinção é crítica, pois a política migratória das nações soberanas admite poucos migrantes. Somente aqueles reconhecidos com status de refugiados recebem os benefícios de admissão e acesso a serviços e recursos não disponíveis a outras categorias de migrantes.

Como resultado, quando empregado para fins de política internacional, o termo é interpretado restritivamente, apenas para referir-se àquelas pessoas que buscam proteção por temerem, ou, de fato, sofrerem perseguições violentas.

Definir-se a categoria dos refugiados ambientais é o primeiro passo para pensar-se em respostas apropriadas e políticas internacionais para quem necessita.

4. Possíveis soluções aos refugiados ambientais

O Comissariado Europeu, em Seminário realizado em Junho de 2008, adotou uma comunicação visando uniformizar princípios, ações e ferramentas para as políticas europeias quanto a estes refugiados. O plano propõe melhorar os padrões de proteção da C.E. acrescentando aos já existentes instrumentos legais, a qualificação de refugiado às pessoas que necessitam proteção internacional (SGRO, 2009).

Neste sentido, alguns países europeus já começaram a adotar medidas de proteção aos refugiados ambientais. Por exemplo, em 2006, o comitê de relações externas e de defesa da Bélgica adotou uma resolução que visa promover o reconhecimento do status de refugiado ambiental nas convenções internacionais que faça parte.

Ainda, na Suécia e a Finlândia reconhece-se o direito ao asilo àquelles que deixaram seu país de origem por causa de desastres ambientais.

Entre as medidas que podem ser adotadas visando a mitigação dos efeitos desastrosos das mudanças climáticas e o reassentamento involuntário das populações, Aurelie Sgro (2009) sugere a criação de um fundo especial, similar ao já existente para os refugiados. Além da criação de um fundo, a autora ainda cita medidas que podem ser tomadas pelos Países europeus: “o desenvolvimento de cooperação e diálogo político com os países de terceiro mundo será crucial. Esta ação deveria ser focada particularmente em boa governança, manejo de recursos naturais, transferência de tecnologia e assistência e gerenciamento da crise”.

A autora ainda menciona que poderia ser desenvolvido um instrumento protetivo através de um acordo bilateral, como ocorreu entre Tuvalu e Nova Zelândia, que pode ser uma resposta imediata quando os riscos são conhecidos. Neste tipo de acordo, o país concordaria em receber uma quota anual de imigrantes.

Contudo, Sgro entende que a Convenção de Genebra não deve ser modificada, pois poderia enfraquecer a proteção conferida aos refugiados. O que poderia ser utilizado são os princípios já existentes para os deslocados internos (IDPs), de forma a não enfraquecer a proteção da Convenção, sem causar o risco de uma implosão de refugiados.

Por outro lado, há autores que reconhecem que a questão dos refugiados ambientais, “ainda que na falta do requisito de perseguição ou fundado temor de perseguição em seu conceito, pode ser amparada pelo Direito Internacional como uma simples evolução conceitual.” (MENEZES, 2010)

Fabiano Menezes (2010) defende a expansão do conceito de refugiado ambiental, alegando responsabilidade compartilhada entre o Estado de origem por falhar diretamente na proteção dos seus cidadãos em face dos impactos ambientais e os Estados que mais contribuem para as mudanças climáticas.

O certo é que, de acordo com as recentes iniciativas do regime de mudanças climáticas, os governos ainda não estão preocupados com a questão humana. Na 15ª Conferência das Partes (COP15), realizada pela Convenção do Clima, de 7 a 18 de dezembro de 2009, em Copenhague, os Estados perderam a oportunidade de esclarecer o problema conceitual e definir ações concretas envolvendo as pessoas que são deslocadas por conta das alterações climáticas.

Durante as negociações que antecederam a COP15, os Estados haviam reconhecido essa relação com a inclusão de um parágrafo sobre a migração e a realocação planejada das pessoas deslocadas por efeitos das mudanças climáticas. Entretanto, em sua maioria, os países não se têm mostrado inclinados a dar ao problema a atenção que merece.

Percebe-se uma tendência omissiva dos Estados, face aos números alarmantes de futuros deslocados por razão de calamidades humanas ou naturais que cruzarão uma fronteira internacional em busca de proteção. Talvez temendo uma invasão em massa de migrantes ou pela falta de viabilidade política, enquanto se aguarda a criação de um novo instrumento internacional.

Finalmente, vale dizer que, infelizmente, a maioria dos organismos internacionais e nacionais, agem de forma isolada, tanto politicamente, quanto financeiramente e administrativamente, o que só vem a tornar a situação para prevenção de desastres mais crítica.

5. O reconhecimento da categoria de refugiados ambientais no Brasil

Não obstante a controvérsia no âmbito internacional de proteção, em relação aos refugiados internos, o Brasil é pioneiro na criação de medidas protetivas a seus nacionais.

Sob a presidência do Conselheiro Paulo Tamburini, o Conselho Nacional de Justiça criou uma comissão de Direito Ambiental que tem, entre outros objetivos, preparar o Judiciário para problemas ambientais e situação dos refugiados (p. ex., expedição de documentos perdidos, como certidão de nascimento, carteira do trabalho, etc.). Essa é uma inovadora e importante medida na concretização da proteção das vítimas dos desastres ambientais.

Conclusões

Muitos pesquisadores e teóricos do tema pretendem afastar os instrumentos protetivos da Convenção de Genebra dispensado aos refugiados em geral, por compreenderem que dentro da categoria dos migrantes ambientais, podem estar pessoas com o mais amplo conjunto de motivos. Ademais, compreendem que os governos destes países estariam isentando-se de arcar com as responsabilidades de tal deslocamento populacional, o que poderia mascarar outros problemas políticos.

Outros entendem que alargar o espectro do conceito de refugiado iria enfraquecer a proteção para aqueles que sofrem perseguições políticas, étnicas, religiosas – considerados por estes estudiosos os únicos e verdadeiros refugiados.

Não obstante as controvérsias existentes no plano teórico, verifica-se a necessidade de avivar os debates acerca do tratamento e proteção que devem ser conferidos aos migrantes climáticos. Essas pessoas irão, inevitavelmente, buscar refúgio em países vizinhos, e/ou com cultura semelhante, como já vem ocorrendo na prática.

A dificuldade de se estabelecer e aplicar a definição de refugiados aos migrantes do clima parece ser uma desculpa utilizada por muitos governos para evitar a tomada de ações. Neste sentido, Jean Lambert (2002, apud SGRO, 2009) apontou muito bem que “ao se reconhecer os refugiados ambientais reconhece-se o problema. Ao reconhecer-se o problema começa-se a aceitar a responsabilidade e a implementar-se soluções”.

O conceito de refugiado cunhado pela Convenção de Genebra de 1951, interpretado restritivamente, não se aplica aos refugiados climáticos. Talvez por ter sido estabelecido há 60 anos, em uma época em que não se pensava sobre aquecimento global e as suas consequências.

Urge a necessidade de revistar-se o conceito de refugiado. Ademais, a força do termo refugiado expressa a natureza – forçada – do deslocamento populacional; ao passo que o termo “migrante” reflete a voluntariedade do movimento. O uso do termo refugiado ambiental é essencial, já que implica proteção e assistência a essas pessoas. Em sua essência, o asilo é conferido a pessoas que fogem de situações de vida consideradas inviáveis, buscando segurança.

As mudanças climáticas levarão a inevitáveis aumentos nas taxas das migrações. É vital, portanto, que adaptações aos modelos já existentes sejam realizadas para conter os temas afetos aos deslocamentos populacionais, visando melhor compreender suas causas, planejar estratégias de mitigação dos efeitos do aquecimento global e soluções à recepção dos refugiados do clima.

O aprimoramento nas áreas de pesquisa, com a coleta de dados, e a proposição de estratégias somente será relevante se atrelada a políticas e ações dos governos.

Espera-se, portanto, que a comunidade jurídica não se canse de reafirmar o papel que os direitos humanos representam para a sociedade, e que este artigo sirva como um convite e um alerta aos estudiosos, pesquisadores e a toda população, sobre a urgência de se implementarem medidas para lidar com os deslocados ambientais num futuro próximo.

Referências

- BRONEN, Robin [et al]. *Stay in Place or Migrate: A Research Perspective on Understanding Adaptation to a Changing Environment*. Linking Environmental Change, Migration & Social Vulnerability. Studies of the University: Research, Counsel, Education' Publication Series of UNU-EHS N°. 12/2009. Disponível em <http://www.ehs.unu.edu/file/get/4019> Acesso em 17 de Janeiro de 2011.
- BROWN, Oli. *Climate Change and forced migration: Observations, projections and implications*. UNDP, 2007.

- CASTLES, S. *Environmental change and forced migration: Making sense of the debate*. Climate Change, Environment & Migration Alliance: A new initiative is born. UNHCR Working Paper. Nº. 70. Refugees Studies Centre University of Oxford, 2002.
- EL-HINNAWI, Essam. *United Nations Environment Program*. Nairobi, Kenia, 1985.
- International Emergency Disasters Database*. Disponível em: <http://www.emdat.be/> Acesso em 13 de janeiro de 2011.
- KERRY, Emanuel. *Anthropogenic Effects on Tropical Cyclone Activity*, 2006. Disponível em: <http://wind.mit.edu/~emanuel/anthro2.htm> Acesso em 19 de Janeiro de 2010.
- KIBREAD, Gaim. *Environmental causes and impact of refugee movements: a critique of the current debate*. *Disasters*, 21, 1997, p. 21.
- LEAHY, Stephen. *50 milhões de refugiados ambientais*. Toronto, 2005. Disponível em: <http://www.ips.org/ipsbrasil.net/nota.php?idnews=1093> . Acesso em 13 de janeiro de 2011.
- MENEZES, F. L. *Contribuição crítica ao debate sobre a caracterização do conceito de refugiado ambiental*. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 8, p. 97-109, outubro/2010.
- OJIMA, R; NASCIMENTO, T.T. *Meio Ambiente, Migração e Refugiados Ambientais: Novos Debates, Antigos Desafios*. In IV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ambiente e Sociedade (ANPPAS). Anais. Brasília, 2008.
- OLIVEIRA, Maria José Galleno de Souza. *Refugiados Ambientais: Uma Nova Categoria De Pessoas Na Ordem Jurídica Internacional*. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 7, p. 123-132, junho/2010.
- Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). *Climate Change 2007: Synthesis Report. Summary for Policymakers 2007*, p. 7, http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_spm.pdf. Acesso em 14 de Janeiro de 2011.
- Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). *Fourth Assessment Report*. Disponível em http://195.70.10.65/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_synthesis_report.htm Acesso em 17 de Janeiro de 2011.
- SGRO, Aurelie. *Views on, and Possible Solutions to, the Environmental Refugees Issue Within the European Union*. In Anthony Oliver-Smith e Xiaomeng Shen (ed). *Linking Environmental Change, Migration & Social Vulnerability*. *Studies of the University: Research, Counsel, Education' Publication Series of UNU-EHS No. 12/2009* Disponível em: http://unu.edu/climate/files/2009_Linking-Environmental-Change-Migration-and-Social-Vulner.pdf Acesso em 13 de Janeiro de 2011.
- United Nations Guiding Principles on Internal Displacement*. Disponível em http://www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/idp_gp/idp.html Acesso em 19 de Janeiro de 2011.
- WRATHALL, David; MORRIS Benjamin. *Confronting Environmental Migration: A Framework for Research, Policy and Practice*. Disponível em: <http://www.ehs.unu.edu/file/get/4046> Acesso em 17 de Janeiro de 2011.
- WEBSTER, Mackinnon; [Et al.] *The Humanitarian Costs Of Climate Change*. Feinstein International Center. Disponível em: http://wikis.uit.tufts.edu/confluence/download/attachments/21938045/climate_change.pdf?version=1&modificationDate=1234381035000 p. 5. Acesso 13 de janeiro de 2011.

Resumo

A questão ambiental que se apresenta atualmente é a grande onda migratória que as mudanças climáticas irão gerar. A causa para tal preocupação é a falta de preparo dos governos e a inexistência de instrumentos internacionais de proteção aos refugiados climáticos. O presente estudo visa confrontar a complexidade que a questão migratória coloca para o Direito e para a sociedade, oferecendo dados, atuais perspectivas e novos desafios, estimulando o debate em busca de soluções efetivas para os migrantes ambientais.

Abstract

The current environmental issue is the migratory wave that the climate changes will generate. The cause to that concern is the lack of preparation of the governments and the absence of international protection instruments for climate migrants. The present study aims to confront the migration issue complexity for Law and for society, offering data, current perspectives and new challenges, stimulating the debate looking for effective solutions to environment migrants.

Palavras-chave: Refugiados; Direitos Humanos; Mudanças Climáticas

Key-words: Refugees; Human Rights; Environmental Changes

Recebido em 02/02/2011

Aprovado em 22/02/2011



A difícil integração dos países do Cone Sul

The long process of integration of the Southern Cone countries

Virgílio Arraes*

Meridiano 47 vol. 12, n. 123, jan.-fev. 2011 [p. 42 a 39]

Introdução

A perspectiva de integração na América do Sul, embora frustra, recua à primeira metade do século dezenove, após o processo de independência dos Vice-Reinos da Espanha e do Reino Unido de Portugal. Uma das primeiras tentativas ocorreu no Congresso Anfictiônico, de 1826. Monarquia no Brasil e república no restante do continente dificultaram aproximação maior. Em novembro de 1889, ela encerrou-se por um golpe de Estado, tendo sido uma das conseqüências o desejo de chegar-se mais aos vizinhos.

Todavia, o estreitamento no começo do século vinte não se materializou, em parte devido à estrutura da economia regional. Em sendo agroexportadores e endividados, os sul-americanos relacionavam-se mais com norte-americanos e britânicos do que consigo mesmos. A Crise de 1929 e a II Guerra Mundial, de 1939, não modificaram o relativo distanciamento.

Somente em 1947, a idéia de maior convergência se renovou, diante de dois fatores: a inexistência de apoio estatal norte-americano e a impossibilidade de auxílio europeu para promover o desenvolvimento. A preocupação dos Estados Unidos dirigia-se para a recuperação da Europa e para a renovação da Ásia, em função do receio do comunismo.

Anos 50: primeiros passos

Entre 1953 e 1954, Brasil e Argentina reuniram-se para tratar da implementação de uma união aduaneira, porém, por conta de problemas políticos, a negociação não avançaria – em menos de um ano, Juan Perón sofreria um golpe de Estado e Getúlio Vargas se suicidaria, com o propósito de não se lhe aplicar um também.

Aos olhos da oposição brasileira, o estreitamento com a Argentina significava a formação de um regime sindicalista e o afastamento dos Estados Unidos, principal comprador; aos da platina, exprimia o risco de maior desindustrialização, em face da aquisição crescente de produtos químicos e metalúrgicos, com indesejada dependência concernente ao Brasil.

Dada a escassez de dólares dos dois, o entendimento bilateral foi considerado pelas diplomacias como a melhor forma de impulsionar o comércio exterior, por trocas, e de manter preço mínimo para produtos exportáveis como café, algodão, látex, lã, couro e trigo.

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

Além do mais, o abeiramento argentino-brasileiro contribuiria para reduzir a instabilidade política da região. Apesar do revés, a idéia de integração permaneceu e posteriormente ampliar-se-ia, ao contemplar a possibilidade de abranger mais países (Porcile 1995; Hilton 1985).

Naquele período (1958), o Itamaraty concertou a Operação Pan-Americana (OPA), um esforço de regionalmente encaminhar a questão do desenvolvimento, uma vez que não havia convergência entre as aspirações sul-americanas e as norte-americanas.

O objetivo foi o de estabelecer uma área de livre-comércio no longo prazo; assim, haveria a possibilidade de desenvolver-se, de superar a pobreza e de anular o comunismo – pouco antes, o Tratado Multilateral de Livre Comércio e Integração Econômica (Tratado de Tegucigalpa) havia tido a meta de um mercado comum centro-americano em dez anos.

Em carta ao Presidente Dwight Eisenhower em maio do mesmo ano, o Presidente Juscelino Kubitschek alertou-o sobre a crescente rejeição da opinião pública sul-americana ao seu país: insuficiência de recursos financeiros e técnicos. Seria imperativo alterar a política externa para a América do Sul. Eisenhower foi apenas protocolar na resposta; com isso, Kubitschek buscava uma alternativa com os países da região.

Um dos efeitos da atuação do Brasil, mesmo indiretamente, foi o estabelecimento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em abril de 1959, da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC) em fevereiro de 1960, e da Aliança para o Progresso, em agosto de 1961 (Maram 1990; Rodrigues 1962; Hilton 1981).

O objetivo dos membros da ALALC – Argentina, Chile, Brasil, México, Paraguai, Peru e Uruguai – foi o de suprimir barreiras para reforçar a complementaridade econômica. Aderiram a ela depois Colômbia, Equador, Venezuela e, por último, Bolívia – houve cláusulas temporárias de salvaguarda, com o fito de auxiliar a adaptação.

Como consequência, instituíram-se três grupos, a fim de aplicar as medidas de correção: os mais desenvolvidos, Argentina, Brasil e México; os intermediários, Colômbia, Chile, Peru, Venezuela e Uruguai; os menos desenvolvidos, Equador e Paraguai. O processo de adaptação levaria doze anos.

No fim dos anos 60, a ALALC já não atendia às expectativas. Em dezembro de 1969, modificar-se-ia a data para a zona de livre comércio: em vez de 1973, 1980, porém sob a seguinte denominação – Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

Anos 60: decepção nas tentativas de integração

Em abril de 1961, Brasil e Argentina estabeleceram um sistema permanente de consultas de alto nível, via tratado de amizade. No mesmo ano, o Ministro das Relações Exteriores, Santiago Dantas, afirmou que a rivalidade entre os dois países estava superada.

De início, os Estados Unidos simpatizaram com a iniciativa, mas descartaram-na, ao vislumbrar maior autonomia dos dois – a bipolaridade não ofertava boas condições para um exercício desenvolvido da política externa, mesmo regional. Ambos desagradaram a Casa Branca, ao não romper relações diplomáticas com Cuba, por exemplo.

A Argentina tentou regular o ingresso do investimento externo, com o fito de diminuir a dependência com o capital privado; o Brasil, após a renúncia em agosto de 1961 de Jânio Quadros, reatou laços com a União Soviética, firmou trocas comerciais com a China e reiterou o relacionamento com Cuba, apesar do desagrado dos Estados Unidos (Hilton 1981; Levinson 1972; Espartaco 1966; Moniz Bandeira 2006; Tulchin 1988).

Em 1º de abril de 1964, houve no Brasil um golpe militar, com o apoio norte-americano – na Argentina, ele havia ocorrido em março de 1962, ainda que, no final de 1963, houvesse eleição presidencial.

Embora Brasília e Buenos Aires confirmassem o interesse de um mercado comum, o alvo foi reforçar os laços com Washington, ao enxergar que a obtenção de relativa autonomia só seria obtida, se houvesse determinada interdependência econômica e política.

Por isso, houve o distanciamento de Cuba, o envio de contingentes em 1965 a São Domingos e a defesa de uma força interamericana de paz. Na economia, a complementaridade: produtos agrícolas por manufaturados, mas o crescente grau de industrialização brasileira não facultava mais uma relação tão assimétrica no curto prazo.

Em junho de 1966, efetivou-se um golpe de Estado na Argentina. A parceria com o Brasil seria mais política – anticomunismo e filoamericanismo acentuado – que econômica. Desta feita, o projeto de um mercado comum emperrou (Parkinson 1974; Philip 1980; Alencar Arraes 1964; Wolpin 1981).

Anos 1970: do distanciamento à aproximação

No término da década de 70, houve uma crise econômica, originada em parte por motivos políticos: a Guerra do Yom Kippur ou a Guerra Israelo-Árabe, de outubro de 1973.

A vitória de Israel fez com que membros da Organização dos Países Árabes Exportadores de Petróleo desforassem-se dele e de seus aliados – o Ocidente – através do mercado petrolífero: o galão de gasolina nos Estados Unidos custava 40 centavos de dólar em outubro de 1973; em dezembro, quase 44 centavos; em junho de 1974, 55 centavos.

A subida ocasionou uma crise econômica mundial e afetou o modo por que a América do Sul se desenvolveria: o Brasil optou por crescer via endividamento externo, enquanto Argentina, Uruguai e Chile por abrir gradativamente a economia.

Argentina e Uruguai cogitaram uma união aduaneira, mas o Brasil logo demonstrou sua insatisfação: o Cone Sul era o marco fronteiriço fundamental do país. Portanto, o Brasil não poderia ausentar-se de nenhum arranjo diplomático naquela área – a importância era mais política, visto que o comércio com ela mal ultrapassava 5% de seu total (Helliwell, Boothe, McRae 1982; Lowy, Sader, Gorman 1985; Cavarozzi 1982).

Ademais, a relação entre Brasil e Argentina agastou-se, em vista do projeto energético do país com o Paraguai: a usina de Itaipu, ainda que a proposta não fosse inédita. Com a continuidade da crise, houve a percepção de que se intensificaria a disputa por recursos naturais na região. Assim, países buscaram assegurar seus direitos no Cone Sul, no Atlântico Sul e mesmo na longínqua Antártica. Eis a discordância na utilização do rio Paraná entre Brasília e Buenos Aires.

A rivalidade reforçou-se com a competição nuclear oficiosa, voltada para o desenvolvimento da propulsão naval e para o domínio do ciclo de produção de energia, através do enriquecimento do urânio.

Ambos não haviam assinado o Tratado de não Proliferação de Armas Nucleares, de 1968. Entre 1971 e 1975, o Brasil pareceu ultrapassar a Argentina, ao comprar uma usina nuclear da Westinghouse e ao adquirir da Alemanha Ocidental tecnologia alternativa que lhe possibilitasse enriquecer urânio, sem depender dos Estados Unidos.

A desconfiança estava no ar, vista a diferença política entre os três: a Argentina era uma democracia civil, mesmo em crise, ao passo que Brasil e Paraguai, ditaduras militares.

Em 1966, Brasília e Assunção assinaram um protocolo de intenções de cooperação energética, porém só em 1973 subscreveram um tratado para a construção da hidroelétrica, a maior do planeta. Com o acerto, finalizou-se um debate de quase duas décadas – ora reservado, ora público. O Brasil financiaria todo o projeto, iniciado em outubro de 1975.

Com a decisão de efetivar Itaipu, a Argentina foi a foros internacionais, como a própria Organização das Nações Unidas, para interrompê-la até obter uma alternativa – modificações técnicas possibilitariam a realização do empreendimento argentino-paraguaio, a usina de Corpus. Entre 1973 e 1975, ela teve certo êxito na peregrinação, mas sem a solidariedade da Bolívia e do Paraguai.

Em 1976, a Argentina reconheceu a impossibilidade de internacionalizar o assunto – Itaipu estava em andamento e Corpus era uma projeção. A solução seria um entendimento trilateral no qual as negociações se estenderiam por quase quatro anos.

Durante o andamento, Buenos Aires reconheceu a mudança de comportamento de Brasília por causa da diversificação comercial: inclusão de países africanos socialistas; assinatura de acordo nuclear com a Alemanha Ocidental em 1975; e denúncia do acordo militar com os Estados Unidos em 1977, vigente desde 1952. Assim, o relacionamento especial amero-brasileiro estava em xeque. Estavam abertas as portas para o fim de uma visão de soma zero no relacionamento entre os dois vizinhos.

A preocupação platina era política porque o crescimento econômico do Brasil, bem superior ao dos demais países da região, poderia consolidar sua supremacia no continente em poucos anos. Registrava que Brasília agiu em seu próprio benefício entre 1971 e 1973: ao apoiar o golpe do General Hugo Banzer na Bolívia em agosto de 1971; ao pressionar o Uruguai na eleição presidencial de novembro do mesmo ano, a fim de não ocorrer a vitória do candidato da esquerda, General Líber Seregni – Operação 30 horas, tempo estimado para ocupar o país – e ao aprovar a intervenção militar no Chile em setembro de 1973.

Paralelamente, o Brasil cuidava de sua parte norte, ao construir uma rodovia, a Transamazônica, com cerca de 4 mil quilômetros, e colonizar maciçamente aquela região.

A fim de distender a relação com Buenos Aires, Brasília enfatizava a identidade com o vizinho, ao reiterar o anticomunismo, o militarismo, o autoritarismo e o (relativo) antiamericanismo. Ademais, tinham de preocupar-se com uma questão maior de modo conjunto: a segurança do Atlântico Sul, por conta da aproximação de ex-colônias lusas na África com a União Soviética (Gaspari 2004; Cunha, Cabral 2006; Moniz Bandeira 2006; Santos 2002; Nickson 1982; Scheman 1987).

A Argentina ainda se preocupava com o Chile, em face do canal de Beagle, objeto de divergência desde o fim do dezenove. Em dezembro de 1978, os dois mobilizaram-se para um combate, interrompido por causa do clima – forte tempestade – e da ação diplomática vaticana. Graças a ela, as negociações seriam retomadas e a disputa encerrar-se-ia em 1985 (Arceneaux 1997; Kocs 1995; Scheman 1987; Garrett 1985; Parish 2006).

Bem antes da solução do arrufo com Santiago, Buenos Aires se voltou para Brasília e Assunção, com o propósito de superar a desinteligência. Em outubro de 1979, os três subscreveram um acordo comum. Seria a primeira pavimentação do entendimento e, por conseguinte, da superação da exagerada desconfiança de décadas. Eis a raiz da Ata para Integração Brasil-Argentina, de julho de 1986, e do sobrepujamento da rivalidade nuclear, ao acordar em maio de 1980 o desenvolvimento do setor apenas para fins pacíficos.

Na prática, o mais beneficiado foi o Brasil, ao ter na Argentina o comprador de maior potencial da região, ávido por manufaturados em troca de produtos agrícolas. Com o fim do desentendimento, os dois conduziram a reformulação da ALALC, a fim de ajustá-la às recomendações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), concernente a protocolos de integração – implementá-los de modo gradativo. Como consequência, nasceria a Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração (ALADI) (Dávila-Villers 1992; Urquidi, Sanchez, Terrazas 1982; Tella 2000; Dagnino 1964).

Anos 80: reiteração dos laços

A existência da ALADI frustrou-se, em vista da continuidade da crise econômica no início da década de 80, decorrente do segundo choque do petróleo em pouco mais de cinco anos. Todavia, se na economia a expectativa baldou-se, na política, não.

Em abril de 1982, a desastrosa medida do governo platino de retomar à força as ilhas Malvinas desaguou de forma involuntária, ainda que benéfica, na aproximação maior com o Brasil. A guerra ocasionou em Brasília a postura de maior colaboração com Buenos Aires, haja vista a existência de problema similar, se o país fosse defender-se de uma potência norte-atlântica: carência de verbas para equipagem, descoordenação logística e despreparo burocrático de civis e militares.

O Brasil sustentou de modo diplomático a reivindicação da Argentina; por isso, emprestou-lhe aviões e não apoiou as sanções dos Estados Unidos a ela. Logo depois, conceder-lhe-ia um empréstimo de curto prazo e representaria seus interesses na Grã-Bretanha, após o conflito.

A intervenção militar auxiliou o fim da ditadura – somem-se a ela o arrocho salarial, a inflação, a dívida externa, a corrupção e o desemprego. Diante do desgaste, houve a convocação de eleição para outubro de 1983, vencida por um civil, Raul Alfonsín. Com ele, as metas da política externa seriam democracia, direitos humanos e integração continental. Em sua visão, sem democracia, não existiria estabilidade regional, nem desenvolvimento a contento (Hilton 1985; Selcher 1985; Dávila-Villers 1992; Kaufman 1985).

Em janeiro de 1985, escolheu-se também um civil no Brasil, Tancredo Neves, o que facilitaria a cooperação no Cone Sul, dado que no Uruguai havia outro, Julio Maria Sanguinetti, eleito em novembro de 1984. Em um primeiro momento, os laços argentino-brasileiros se reforçariam com a Declaração Conjunta de Iguazu, de novembro de 1985, com a Ata para Integração Argentina-Brasil, de julho de 1986, e com a Ata da Amizade Brasileiro Argentina, Democracia, Paz e Desenvolvimento, de dezembro daquele ano.

O alvo havia sido fomentar de modo gradual a interação comercial, por supressão de barreiras alfandegárias. Outrossim, firmou-se o primado do regime democrático. Caso um país sofresse retrocesso político, isso repercutiria de maneira imediata no outro.

Paralelamente, o Uruguai interessou-se em compor um mercado comum, dado que sua nova política externa contemplava de modo prioritário a América Latina, observada como a melhor área para suas exportações. Em 1987, os três assinaram uma declaração em Montevidéu, pela qual se salientou que paz, segurança, democracia e desenvolvimento entrelaçavam-se. Caso outro país intentasse juntar-se a eles, deveria ser democrático.

Isolava-se assim o Paraguai – ditadura militar desde 1954, sob Alfredo Stroessner. Em fevereiro de 1989, um golpe de Estado, executado pelo consogro do ditador, encerrou-a. O novo governo foi de pronto reconhecido, com o compromisso de convocar em pouco tempo a eleição presidencial. Com isso, poderia participar do processo de integração.¹

Em novembro de 1988, Brasil e Argentina assinaram o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que estipulava uma área de livre comércio em uma década, após uma política comercial e financeira comum. Em 1989, a Argentina desejou acelerar o processo – em vez de dez anos, cinco apenas.

Em julho de 1990, a Ata de Buenos Aires assinalou a nova fase de integração, sob viés neoliberal, entre Carlos Menem e Fernando Collor. Nela, fixou-se a data de funcionamento do mercado comum: 31 de dezembro de 1994. Em setembro daquele ano, Uruguai e Paraguai reiteraram o interesse de participar da nova organização regional (Vaz 2002; Vigevani, Mariano 2002; Ribeiro 2001).

Anos 90: a materialização da união

Na transição da década de 80 para a de 90, houve a adesão de quase todo o continente ao neoliberalismo, ao adotar o Consenso de Washington: livre-comércio, privatização, livre circulação do capital, desregulação, disciplina

¹ Sobre o valor da democracia, paz e desenvolvimento. Cf. Declaração de Iguazu. Disponível em: http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_256_733.htm. Acesso: 03 nov 2010; Disponível em: <http://www.senado.gov.br/evmmercosul/publico/setores/000/33/catalogo/4/6/HistoricoMercosul.pdf>. Acesso em: 03 nov 2010

fiscal rígida e encolhimento radical do Estado. Assim, houve o fim do nacional-desenvolvimentismo, caracterizado pelo processo de substituição de importações, protecionismo e autoritarismo.

Em março de 1991, o Tratado de Assunção previu o mercado comum do sul até janeiro de 1995, com participação do Uruguai e do Paraguai. Por ele, edificou-se juridicamente o bloco. Destarte, o MERCOSUL foi a resposta à nova configuração econômica e política mundial, mais aberta e integrada, por causa dos avanços tecnológicos nos meios de comunicação e de transporte e da extinção da dicotomia amero-soviética.

Ao mesmo tempo, foi um contraponto à tentativa multilateral de liberalização, através do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) ao longo da Rodada Uruguai, e à composição da Área de Livre-Comércio da América do Norte (NAFTA). O bloco renovou a atuação internacional dos quatro integrantes, baseados até então no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e na ALALC/ALADI.

Em janeiro de 1995, firmou-se a área de livre comércio, com a união aduaneira. Houve a transição para a liberalização por meio de progressivas reduções de barreiras alfandegárias e da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, com o fito de estabelecer condições para a competição e protocolos sobre setores delicados, como o automobilístico. Criou-se o MERCOSUL para ser uma entidade intergovernamental, não supranacional. A adoção da tarifa externa comum em 1995 foi problemática, por causa do número de exceções. Com o tempo, a disparidade no comércio interno gerou insatisfação e obstará avanço maior (Klom 2003; Mecham 2003; Carranza 2003).

Conclusão

A década de 1980 assistiu à transformação política e econômica da América do Sul; se, no seu início, havia várias ditaduras militares, ao fim, eram poucas. Argentina e Brasil encerraram seus regimes autoritários em 1983 e 1985. Com a democracia formal, o processo de integração impulsionou-se bastante.

Na década de 90, a perspectiva regional cedeu à global, com o fito de crescer mais, ao vincular-se à zona de consumo norte-atlântica e pacífica; com a série de crises econômicas no mundo entre 1997 e 1999, a quimera de um desenvolvimento mundial fraterno evaporou-se. Nos últimos anos, Brasília e Buenos Aires têm dedicado mais atenção ao bloco, ampliado com a entrada de Caracas, ainda que não seja membro pleno.

A avaliação do MERCOSUL é dividida: a uns, ele teria malgrado como forma de integração regional e de desenvolvimento, ao repetir as mesmas diferenças existentes entre os membros antes de sua constituição. Brasil e Argentina resistiriam a ajustar suas políticas macroeconômicas e a concertar de fato uma tarifa externa comum.

Por outro, a existência do bloco contribuiu para o fim das rivalidades políticas entre Brasília e Buenos Aires e ajudou a consolidar a democracia no Cone Sul, ao impedir, por exemplo, o êxito de um golpe de Estado no Paraguai em 2000.

Ademais, o MERCOSUL auxilia a manter o setor industrial brasileiro ativo, ao impedir a predominância total da agroexportação, e pode tornar-se uma potência energética, tendo em vista sua capacidade na geração hidroelétrica, petrolífera e de biocombustível.

Referências bibliográficas

Fontes Primárias

Argentina-Chile-United Kingdom: Agreement to Arbitrate the Beagle Channel Controversy. 1971. *International Legal Materials*. 6: 1182-1990;

Argentina-Chile: negotiation and Conclusion of Border Dispute Agreement. 1985. *International Legal Materials*. 1:1-31;

Resenha de Política Exterior do Brasil. 1980. Brasília: Ministério das Relações Exteriores. 25:52-58, 201-208.

Fontes Secundárias

Alencar Arraes, Francisco de. 1964. April Fool's Day in Brazil. *Commonweal* 80:192-193;

Arceneaux, C. L. 1997. Institutional Design, Military Rule, and Regime Transition in Argentina (1976-1983): An Extension of the Remmer Thesis. *Bulletin of Latin American Research* 3: 327-350;

Carranza, Mario. 2003. Can Mercosur Survive? Domestic and International Constraints on Mercosur. *Latin American Politics and Society* 2:67-103;

Cavarozzi, Marcello. 1982. El "Desarrollismo" y las Relaciones Entre Democracia y Capitalismo Dependiente en Dependencia y Desarrollo en America Latina. *Latin American Research Review* 1:152-165;

Cunha, Paulo, Cabral Fátima (orgs). 2006. *Nelson Werneck Sodré: entre o sabre e a pena*. São Paulo: Universidade Estadual de São Paulo, 47-52;

Dagnino, José María. 1964. Antecedentes y Perspectivas de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. *Desarrollo Económico* 14/15: 95-109.

Dávila-Villers, David. 1992. Competition and Co-operation in the River Plate: The Democratic Transition and Mercosur. *Bulletin of Latin American Research* 3: 261-277;

Espartaco. 1966. La "crisis latinoamericana" y su marco externo. *Desarrollo Economico* 22/23: 319-354;

Garrett, James. 1985. The Beagle Channel Dispute: Confrontation and Negotiation in the Southern Cone. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 3: 81-109;

Gaspari, Elio. 2004. *A ditadura encurralada*. São Paulo: Companhia das Letras, 369-398;

Helliwell, John, Boothe, Paul, McRae, Robert 1982. Stabilization, Allocation and the 1970s Oil Price Shocks. *The Scandinavian Journal of Economics* 2: 259-288;

Hilton, Stanley. 1981. The United States, Brazil, and the Cold War, 1945-1960: End of the Special Relationship. *The Journal of American History* 3: 599-624.

Hilton, Stanley. 1985. The Argentine Factor in Twentieth-Century Brazilian Foreign Policy Strategy. *Political Science Quarterly* 1:27-51;

Kaufman, Robert. 1985. Democratic and Authoritarian Responses to the Debt Issue: Argentina, Brazil, Mexico. *International Organization* 3: 473-503;

Klom, Andy. 2003. Mercosur and Brazil: A European Perspective. *International Affairs* 2:351-368;

Kocs, Stephen. 1995. Territorial Disputes and Interstate War, 1945-1987. *The Journal of Politics* 1:159-175;

Levinson, Jerome. 1972. After the Alliance for Progress: Implications for Inter-American Relations. *Proceedings of the Academy of Political Science* 4: 177-190;

Lowy, Michael, Sader, Eder, Gorman, Stephen. 1985. The Militarization of the State in Latin America. *Latin American Perspectives* 4: 7-40;

Maram, Sheldon. 1990. Juscelino Kubitschek and the Politics of Exuberance, 1956-1961. *Luso-Brazilian Review* 1: 31-45;

Mecham, Michael. 2003. Mercosur: A Failing Development Project? *International Affairs* 2:369-387;

Moniz Bandeira, Luiz Alberto. 2006. Brazil as a Regional Power and Its Relations with the United States. *Latin American Perspectives* 3:12-27;

Nickson, Andrew R. 1982. The Itaipu Hydro-Electric Project: The Paraguayan Perspective. *Bulletin of Latin American Research* 1:1-20;

- Parish, Randall. 2006. Democrats, Dictators, and Cooperation: The Transformation of Argentine-Chilean Relations. *Latin American Politics and Society* 1:143-174.
- Parkinson, F. 1974. Latin American Foreign Policies in the Era of Détente. *International Affairs* 3: 439-450;
- Philip, George. 1980. The Military Institution Revisited: Some Notes on Corporatism and Military Rule in Latin America. *Journal of Latin American Studies* 2: 421-436;
- Porcile, Gabriel. 1995. The Challenge of Cooperation: Argentina and Brazil, 1939-1955. *Journal of Latin American Studies* 1:129-159;
- Ribeiro, Patrícia. 2001. *As relações entre o direito internacional e o direito interno*. Belo Horizonte: Del Rey, 161-206;
- Rodrigues, José Honório. 1962. The Foundations of Brazil's Foreign Policy. *International Affairs* 3: 324-338;
- Santos, João Resende. 2002. The Origins of Security Cooperation in the Southern Cone. *Latin American Politics and Society* 4:89-126;
- Scheman, L. Ronald. 1987. Rhetoric and Reality: The Inter-American System's Second Century. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 3:1-31.
- Selcher, Wayne. 1985. Brazilian-Argentine Relations in the 1980s: From Wary Rivalry to Friendly Competition. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 2: 25-53;
- Tella, Torcuato di. 2000. ¿Qué se gana con una Unión Sudamericana? *Desarrollo Económico* 159: 519-536;
- Tulchin, Joseph. 1988. The United States and Latin America in the 1960. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 1:1-36.
- Urquidi, Victor, Sanchez, Vincente, Terrazas, Eduardo. 1982. Latin America and World Problems: Prospects and Alternatives. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 24: 3-36;
- Vaz, Alcides Costa. 2002. *Cooperação, integração e processo negociador. A construção do MERCOSUL*. Brasília: instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 123-150;
- Vigevani, Tullo, Mariano, Marcelo. 2002. *ALCA: o gigante e os anões*. São Paulo: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, 21-72;
- Wolpin, Miles. 1981. Military Radicalism in Latin America. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 4: 395-428.

Resumo

o artigo trata do longo processo de integração política e econômica dos países do Cone Sul. Ele aborda os primeiros passos da tentativa de união, ocorridos ainda no início da Guerra Fria. O texto estende-se até o começo da década de 90, quando quatro países – Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai – formaram o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL.

Abstract

the article deals with the long process of political and economical integration of the Southern Cone countries. It refers to the first attempts to bring them together towards a unification during the beginning of the Cold War. The article goes up to the beginning of the 90s when four countries – Brazil, Argentina, Uruguay and Paraguay – formed the Southern Common Market – Mercosur.

Palavras-chaves: integração sul-americana; MERCOSUL; Guerra Fria

Key words: South American Integration; MERCOSUR; Cold War

Recebido em 16/01/2011

Aprovado em 16/02/2011

Marcos evolutivos da política à economia nas negociações internacionais ambientais

Political and economical evolutionary highlights in the international environmental negotiations

Elói Martins Senhoras*
Marcella Nobre de Oliveira**

Meridiano 47 vol. 12, n. 123, jan.-fev. 2011 [p. 40 a 47]

As negociações internacionais têm passado por um crescente desafio na construção de marcos dialógicos multilaterais entre as nações uma vez que *novas ameaças*, trazidas por problemas ambientais e mudanças climáticas, passam a erodir a noção de soberania em função dos efeitos produzidos pela ação coletiva não coordenada da emissão de gases de efeito de estufa, o que tem levado a um aquecimento global, onde o poder unilateral militar ou econômico tem pouca relevância diante dos novos desafios.

Segundo Viola e Leis (2001), a temática ambiental tornou-se tão complexa, que passou a ocupar um lugar de destaque na agenda das relações internacionais haja vista que pela primeira vez na história contemporânea esta questão tem a relevância de temas tidos como clássicos, no âmbito econômico das finanças e do comércio internacional ou no âmbito político da diplomacia e da segurança internacional.

O clássico sistema geopolítico de relações internacionais, fundado nos preceitos de soberania interna e externa da Paz de Westphalia (1648), torna-se crescentemente aberto por porosidades transescalares de outras temáticas que vão além da guerra, por isso compreender a problemática do poder no espaço internacional requer compreender que existe uma ecopolítica construída por uma pluralidade de atores estatais e para-estatais de âmbito transnacional.

De um lado persiste uma concepção clássica de interpretação geopolítica da problemática ambiental que se assenta nas discussões da *segurança ambiental* e cujo foco reside em saber como o advento da problemática ambiental tem efeitos nas escalas global e nacional a fim de se apreender os efeitos que a questão ambiental pode acarretar na soberania territorial e na balança de poder do sistema internacional já que a escassez de recursos naturais impõe o transbordamento de conflitos nacionais e internacionais.

De outro lado surge uma nova concepção de interpretação da geopolítica ambiental que reside no uso do direito e da razão prática de fundamentação kantiana como fio condutor para a construção de uma discussão normativa de um mundo possível, caracterizado pela cooperação internacional de cunho cosmopolita, que finda mostrar as sensibilidades e vulnerabilidades ambientais e construir regimes internacionais ambientais por meio de negociações internacionais relacionadas ao meio ambiente e às mudanças climáticas.

* Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Roraima – UFRR (eloisenhoras@gmail.com).

** Economista e especialista pós-graduada em comércio exterior pela Faculdade Roraimense de Ensino Superior – FARES, funcionária do Serviço Social da Indústria – SESI (marcellaeco@yahoo.com.br).

A ação das Nações Unidas, Organismos Internacionais Supra-Governamentais (OISGs), Organizações Não-Governamentais (ONGs) e redes epistêmicas no campo da defesa do meio ambiente constituem fóruns do novo enfoque geopolítico nas relações internacionais uma vez que buscam engendrar uma nova relação entre povos e países, baseada em princípios de interdependência e solidariedade internacional através de uma série de negociações sob a égide de uma visão multilateral e multidisciplinar dos problemas globais.

Todo o conjunto de princípios, valores, normas, regras e tratados que se torna formalmente institucionalizado por meio de negociações entre governos e organizações internacionais em conferências, com o objetivo responder cooperativamente a questões ou problemáticas específicas e assim guiar concretamente comportamentos internacionais tem sido conhecido sob a designação de regime internacional (Keohane, 1993).

O papel instrumental e estratégico da institucionalização de regimes ambientais reside na conformação de tabuleiros transnacionais onde participam uma pluralidade de atores diplomáticos e paradiplomáticos que buscam aumentar seus poderes de ingerência sobre a problemática ambiental nas relações internacionais por meio de estratégias competitivas e cooperativas.

A origem da institucionalização de muitos regimes internacionais ambientais está ligada à construção de fóruns multilaterais que gradativamente se acumularam para negociar a solução de *dilemas de ação coletiva* de certos fenômenos biológicos ou físicos que desconhecem as fronteiras nacionais e que se estendem sobre a geografia política de vários países.

O meio ambiente deixou de ser um assunto de natureza doméstica de caráter puramente tecno-cêntrico e passou a ser de interesse internacional com um caráter também eco-cêntrico, sendo contemplado nos programas políticos dos Estados bem como no âmbito da sociedade internacional, ensejando a proliferação de vários tratados e convenções internacionais (Guerra, 2006).

O crescimento do número de regimes internacionais ambientais demonstra que na integração do sistema mundo existe um genuíno caráter geopolítico nos acordos e normas internacionais que pressupõe compromissos transfronteiriços dos Estado-Nações referentes à sustentabilidade do meio ambiente nas escalas global e nacional advindo do crítico período histórico de crise ambiental atual que é diferenciado em relação aos compromissos westphalianos que embasaram a geopolítica clássica das relações inter-estatais.

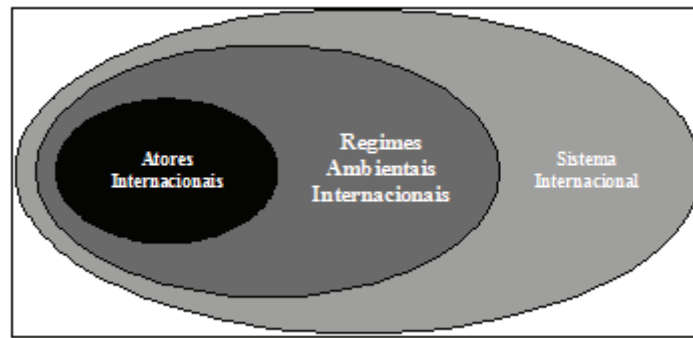
Embora a crise ambiental seja um *fato global*, o conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão sobre os quais as expectativas dos atores convergem representam apenas *regimes ambientais setorializados* para a gestão coletiva de determinadas áreas temáticas.

Os regimes ambientais institucionalizados no sistema internacional foram construídos ao longo do tempo para trazer respostas circunstanciais às crises ambientais passadas ou anunciadas por meio do estabelecimento de mecanismos setorializados de governança ambiental.

Mesmo sendo uma categorização ideal a busca por canais de governança ambiental no sistema internacional ela não é um fato global uma vez que “há uma incongruência entre os problemas que se originam da natureza interconexa do ecossistema global e as soluções setorializadas que são buscadas dentro de uma pretensa ordem geopolítica” (Elliott, 1998: 97).

Os problemas que constituem a chamada crise ambiental perpassam transecalarmente as fronteiras espaciais em função de um *fundamentum* incongruente derivado da fragmentação da relação homem-natureza, por isso qualquer ideal de governança global teria que abarcar a maximização qualitativa e quantitativa dos regimes internacionais ambientais.

Figura 1 - Variáveis da ordem geopolítica ambiental



Fonte: Elaboração própria. Adaptação baseada em Barros-Platau *et al.* (2004).

A despeito dos regimes internacionais relacionados ao meio ambiente estarem em plena construção e por isso evidenciarem uma restrita capacidade efetiva de normatização ambiental nas relações internacionais, eles são importantes para a compreensão da nova ordem geopolítica de cunho ambiental, pois demonstram porque existem modelos de cooperação inter-estatal por meio de um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão implícitos e explícitos que não são apreendidos na geopolítica clássica de caráter eminentemente conflitivo.

Entre os diversos de tratados internacionais relacionados ao meio ambiente assinados ao longo do século XX, apenas uma minoria aconteceu até a década 1950, de maneira que efetivamente os marcos-jurídicos de constituição dos regimes ambientais internacionais *lato sensu* se constituíram em um ritmo acelerado a partir da década de 1960, demonstrando o intercruzamento entre os temores e as percepções dos limites planetários (Ribeiro, 2001).

O volume concentrado de acordos e a assinatura de inúmeros tratados internacionais no período iniciado no último quartil do século XX, que deu impulso à formação de vários regimes de direito internacional ambiental, acontece em função da assinatura de inúmeros tratados internacionais derivados a partir das discussões de duas conferências internacionais sobre meio ambiente e desenvolvimento que foram realizadas em Estocolmo (1972) e no Rio de Janeiro (1992) sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU).

Como resultados significativos destas duas conferências, surgiram o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), estabelecido para avaliar as questões científicas, bem como a Convenção-Quadro nas Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC), como um tratado internacional flexível, que tem que ser cumprido, mas sem determinar o modo de implementação, motivo pelo qual possibilita que ao longo do tempo vários caminhos possam ser tomados para se alcançar o objetivo final de redução da emissão global de gases de efeito-estufa.

Está presente na institucionalização da CQNUMC a realização de conferências anuais sobre o clima, identificadas como Conferências das Partes (COPs), como meio de monitoramento dos progressos obtidos e revisão das medidas tomadas para redução da emissão dos gases de efeito-estufa, nas quais, por meio de tratados específicos, criam-se, desenvolvem-se e implementam-se técnicas para o alcance do objetivo último da Convenção-Quadro (Moreira e Giometti, 2008).

A Conferência das Partes (COP) trata-se do órgão supremo da CQNUMC, já que é responsável pela sua implementação através do desenvolvimento de reuniões anuais entre os países que ratificaram ou aderiram a esta Convenção-Quadro. Desde 1995, as Conferências das Partes (COPs) foram realizadas através de 16 reuniões anuais, que aconteceram até o presente momento em distintas localidades do globo.

Quadro 1 - Histórico das Conferências das Partes (COPs)

1995	COP 1	Berlim	2003	COP 9	Milão
1996	COP 2	Genebra	2004	COP 10	Buenos Aires
1997	COP 3	Kyoto	2005	COP 11	Montreal
1998	COP 4	Buenos Aires	2006	COP 12	Nairobi
1999	COP 5	Bonn	2007	COP 13	Bali
2000, 2001	COP 6	Haya (parte 1), Bonn (parte 2)	2008	COP 14	Poznan
2001	COP 7	Marrakech	2009	COP 15	Copenhague
2002	COP 8	Nova Delhi	2010	COP 16	Cancun
			2011	COP 17	A acontecer

Fonte: Elaboração própria. Baseada em UNFCCC (2010). Disponível em <http://unfccc.int>

Adotado em 1997, durante a COP 3, o Protocolo de Kyoto tornou-se em um marco nas tentativas de mitigação dos problemas de um regime ambiental de mudanças climáticas, por meio da criação de mecanismos flexíveis que implementam uma lógica econômica de limitação das emissões de gases de efeito estufa segundo metas específicas para cada país signatário, o que de maneira agregada levou a um primeiro compromisso ratificado para o período entre 2008 e 2012, com um limite mínimo de redução de emissões no valor 5,2% abaixo dos níveis de 1990 (Costa, 2004).

A proposta do Protocolo de Kyoto estabeleceu a criação de três instrumentos econômicos – *Comércio Internacional de Emissões, Implementação Conjunta e Mecanismos de Desenvolvimento Limpo* – conhecidos como mecanismos de flexibilização, que propiciam diferentes vias para a redução da emissão de gases de efeito estufa por meio de relações comerciais de ativos ambientais que estimulam canais de financiamento ou investimento entre países com graus assimétricos de desenvolvimento.

Quadro 2 - Mecanismos de flexibilização

<i>Comércio Internacional de Emissões (CIE)</i>	Refere-se à comercialização de créditos de carbono entre países, de maneira que um país, que tenha diminuído suas emissões acima de sua cota, transfira o excesso de suas reduções para outro país que não tenha alcançado tal condição.
<i>Implementação Conjunta (IC)</i>	Implantação de projetos específicos de redução de emissão de gases de efeito estufa entre países que apresentam cotas a cumprir por meio iniciativas conjuntas conhecidas como <i>unidades de redução de emissões</i> .
<i>Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)</i>	Permite que países financiem projetos de redução ou comprem os volumes de redução de emissões resultantes de iniciativas desenvolvidas nos países que não têm metas de reduções de emissões de gases de efeito estufa.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em CQNUMC (1997) e Godoy (2009).

Em primeiro lugar, existe o mecanismo de *Implementação Conjunta*, que se aplica à parceria em projetos conjuntos entre empresas de países desenvolvidos e em transição, pois trata-se de um mecanismo que permite transferir ou adquirir *Unidades de Redução de Emissões (UREs)* entre países emissores de gases de efeito-estufa, resultantes de projetos destinados a diminuir as emissões ou a aumentar as remoções.

Em segundo lugar está o *Mecanismo de Desenvolvimento Limpo*, que busca um caminho para favorecer as transações de financiamento e investimento entre países desenvolvidos e em transição junto a países em desenvolvimento e de desenvolvimento tardio já que ele permite contratos para a realização de projetos de redução de emissões ou a compra de volumes de redução de emissões resultantes de projetos já desenvolvidos nestes últimos países.

Segundo Borja e Ribeiro (2007), oriundo de uma proposta brasileira, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) é um instrumento multilateral de implementação de projetos de redução de emissão de gases

de efeito-estufa, contabilizado por *Certificados de Redução de Emissões (CREs)* e que, ao contrário dos outros mecanismos de flexibilização, possibilita a participação dos países em desenvolvimento no mercado mundial de crédito de carbono já que eles apresentam vantagem competitiva devido ao custo evitado de emissão de gases de efeito estufa ser inferior ao de países industrializados.

Em terceiro lugar, o *Comércio Internacional de Emissões* trata-se de um mecanismo flexível de negociação, operado em diversas bolsas ou leilões mundiais que conformam o mercado internacional de créditos de carbono. A comercialização deste derivativo transacionável – o crédito de carbono – acontece segundo as regras de mercado futuro, por meio de operações de compra e venda de uma *commodity ambiental*, que é contabilizada por Unidades de Redução de Emissões (UREs).

Em um primeiro plano, os países vendedores de créditos de carbono são países asiáticos, latino-americanos e com uma pequena participação de países africanos, o que revela um *oligopsônio* restrito à participação em grau de importância, a China, Índia, Brasil e África do Sul. Em um segundo plano, os principais compradores de créditos de carbono são instituições multilaterais, como o Banco Mundial; fundos de Governos Nacionais e bancos de desenvolvimento de países industrializados, bem como empresas comerciais como *Ecosecurities e European Carbon Fund* (World Bank, 2010).

Segundo Souza e Azevedo (2005), a comercialização dos créditos de carbono passa pela inexistência de uma regulamentação multilateral, sendo que a definição dos preços de cada crédito de carbono é característica do projeto executado em termos de *mecanismo de desenvolvimento limpo* e das praças financeiras de comercialização, que são concentradas a quatro grandes bolsas especializadas: Bolsa do Clima de Chicago (CCX), Esquema de Comércio de Emissões da União Européia (EU-ETS) e Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE).

O primeiro marco de criação de um mercado internacional de carbono surgiu no ano de 2002, quando foi criado o Sistema de Comércio de Emissões do Reino Unido, e no ano de 2003, quando o Sistema de Comércio de Nova Gales do Sul (NSW GGAS), na Austrália começou suas operações, juntamente com a Bolsa do Clima de Chicago (CCX), nos Estados Unidos, que iniciaram suas atividades como mercados bursáteis de comercialização de créditos de carbono, independente dos acordos Protocolo de Kyoto.

No caso da CCX, por exemplo, há a participação de empresas dos Estados Unidos, Canadá e México (NAFTA) e Brasil, que mesmo efetuando transações que não atendem aos requisitos do Protocolo de Kyoto, acabam criando uma relação direta entre os mercados atrelados ao protocolo de Kyoto, já que os títulos de crédito de carbono aumentaram porém a um patamar inferior, o que demonstra que este mercado é ilíquido, insipiente e fortemente sujeito à incerteza quanto ao seu desenvolvimento.

O segundo marco de criação de um mercado internacional de carbono acontece em 2005, quando surgiram quase que simultaneamente, na Europa, o Esquema de Comércio de Emissões da União Européia (EU-ETS), e em um país em desenvolvimento, no Brasil, o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE).

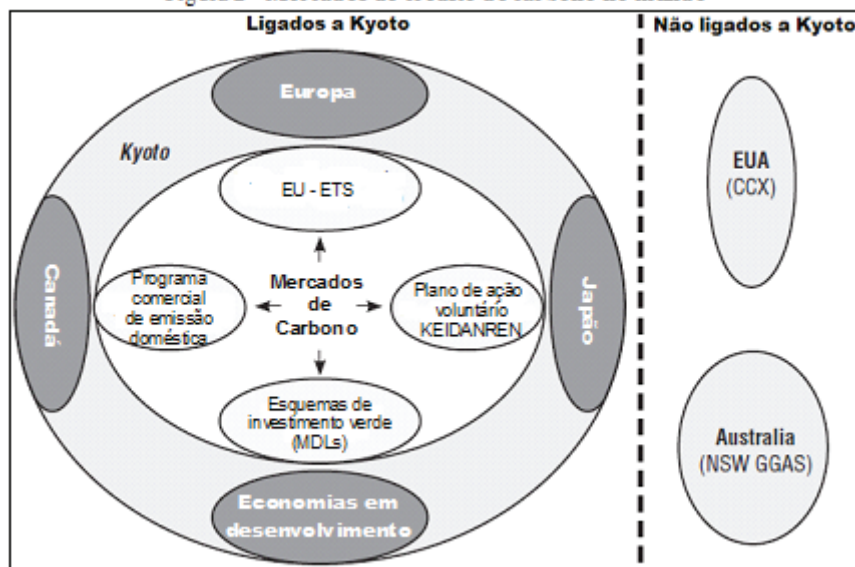
De um lado, o Esquema de Comércio de Emissões da União Européia (EU-ETS) iniciou suas operações como um desdobramento do comprometimento europeu no Protocolo de Kyoto, com o objetivo de comercializar títulos conhecidos como Certificados de Redução de Emissões (CERs) e licenças de emissão de créditos de carbono entre empresas da União Européia.

De outro lado, a Bolsa de Mercadorias e Futuro (BM&F) em São Paulo criou o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE) na cidade do Rio de Janeiro, como instrumento eletrônico voltado ao *trading* de Certificados de Redução de Emissões (CERs), atrelados a *mecanismos de desenvolvimento limpo* e aos compromissos do Protocolo de Kyoto.

Por último, mas não menos importante encontra-se o Banco Mundial, como terceiro marco no mercado internacional de carbono, como relevante ator no fornecimento de informações sobre o mercado e na injeção de

liquidez por meio de um número crescente de fundos de captação de recursos, que tem provido recursos para financiamento de muitos projetos de reduções de emissão dos países em desenvolvimento ou para compra de certificados de carbono (Godoy, 2009).

Figura 2 - Mercados de crédito de carbono no mundo



Fonte: Adaptação própria. Baseada em Anze (2008).

Todos estes mercados internacionais de carbono são sistemas de comércio nos quais os governos, empresas e indivíduos podem vender ou adquirir unidades de redução de emissões (URE), motivo pelo qual surge uma categorização baseada em dois tipos de transações: comércio de direitos de emissão (CCX e EU-ETS) e transações baseadas em projetos (MBRE).

Segundo Lages e França (2008), para mitigar o custo de implementação do Protocolo de Kyoto, a sua arquitetura instrumental foi baseada em mecanismos flexíveis de mercado – Comércio de Emissões, Implementação Conjunta e Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – que propiciam diferentes meios para os países industrializados e suas empresas tenham condições de cumprir as metas quanto à redução de emissões, sem comprometer a produção e a eficiência produtiva.

Os países causadores do efeito estufa e suas empresas têm flexibilidade para compensar o dano histórico por meios que permitem a flexibilidade para *onde, quando* e *o que* reduzir, uma vez que exploram as flexibilidades de definir os locais onde reduzir as emissões; flexibilidades para definir quando reduzir, já que há a possibilidade de estocagem dos créditos de emissões para uso no futuro; e por fim, flexibilidades de definir o que reduzir, já que existem seis tipos de gases de efeito estufa.

Arelado aos três mecanismos de flexibilidade criados para a instrumentalização da redução de emissões de gases de estufa, o Protocolo de Kyoto baseou-se em um princípio da responsabilidade diferenciada entre os Estados Nacionais, no qual estão presentes, de um lado, 38 nações industrializadas, entre países desenvolvidos e países em transição para uma economia de mercado, que acordaram reduzir suas emissões ou a buscar créditos de redução de emissões fora de suas fronteiras nacionais, enquanto, de outro lado, estão os países em desenvolvimento e de desenvolvimento tardio, que não tiveram metas quantitativas de redução de emissões.

Em função dos países terem tomado suas decisões sobre a ratificação do Protocolo de Kyoto com critérios econômicos, políticos e ambientais, grupos de interesse contrários e favoráveis surgiram, bem como críticas sobre sua eficiência, pois os Estados Unidos e China que são os maiores emissores de gases de efeito estufa, não se prontificaram a assiná-lo, o que ocasiona pelo menos três importantes conseqüências, que são a redução de efetividade

do protocolo, a redução dos incentivos para pesquisas e desenvolvimentos de energias renováveis; assim como o aumento do poder de barganha dos vendedores de permissões (Carraro, 2002).

As negociações internacionais presentes na consolidação do regime internacional de mudanças climáticas demonstram que várias cúpulas e tratados foram necessárias no cenário multilateral, produzindo efeitos marginais, embora cumulativos no sistema internacional, por meio do transbordamento de acordos políticos, em um primeiro momento, e de acordos econômicos mais recentemente, que não obedecem necessariamente uma lógica racional ou consensual, já que a ação coletiva ou individual dos países tem induzido a uma série de rodadas de discussão.

Estas considerações corroboram para a compreensão de que a ampliação do significado da questão ambiental ao longo do tempo pode ser creditada em grande medida ao adensamento da interdependência transfronteiriça no globo e à complexidade da agenda de negociações internacionais, uma vez que a instauração de uma nova ordem geoambiental se caracteriza por processos não lineares de hibridação entre preceitos conflitivos de uma geopolítica clássica, embasando-se tanto na soberania Westphaliana, quanto em novos conceitos transnacionais, próprios de uma geoeconomia cooperativa de mercantilização do carbono e dos gases de efeito-estufa.

Referências bibliográficas

- ANZE, R. G. “Los créditos de carbono del Protocolo de Kyoto”. *Revista Umbrales de Ciencias Sociales*, n. 17, 2008.
- BARROS-PLATIAU, A. F.; VARELLA, M. D.; SCHLEICHER, R. T. “Meio ambiente e relações internacionais: Perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 47, n. 2, 2004.
- CARRARO, C. *Consequences of the US non-participation in the Kyoto Protocol*. Venice: Univeristy of Venice, 2002.
- COSTA, P. O. *Resposta político-econômica às mudanças climáticas: origens, situação atual e incertezas do mercado de créditos de carbono*. Dissertação de mestrado. Salvador: UFBA, 2004.
- CQNUMC – Convença Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática. *Protocolo de Kyoto à convenção sobre mudança do clima*. Brasília: MCT-MRE, 1997. Disponível em: <www.mct.gov.br>. Acesso em 10/01/2011.
- ELLIOTT, L. *The global politics of the environment*. New York: New York University Press, 1998.
- GODOY, S. G. M. “Uma análise do mercado mundial de certificados de carbono”. *Anais do II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP e PUC/SP)*. São Paulo: Unesp, 2009.
- GUERRA, S. C. S. “Desenvolvimento sustentável na sociedade de risco global: Breves reflexões sobre o direito internacional ambiental”. *Anais do XV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito*. Manaus: Editora Fundação Boiteux, 2006.
- KEOHANE, R. *Instituciones Internacionales y poder estatal*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.
- LAGES, R. T. S.; FRANÇA, S. L. B. “Proposta de estratégia para implementação de um projeto de mecanismo de desenvolvimento limpo”. *Revista Administração em Debate*, n. 02, setembro, 2008.
- MOREIRA, H. M.; GIOMETTI, A. B. R. “Protocolo de Quioto e as possibilidades de inserção do Brasil no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo por meio de projetos em energia limpa”. *Contexto internacional*, vol. 30, n. 1, 2008.
- RIBEIRO, W. C. *A Ordem Ambiental Internacional*. São Paulo: Contexto, 2001.
- SOUZA, Z. J.; AZEVEDO, P. F. “O Mercado de Crédito de Carbono: as características dos *first-movers* e implicações para o agronegócio”. *Anais do XLIII CONGRESSO DA SOBER*. Ribeirão Preto: SOBER, 2005.
- VIOLA, E; LEIS, H. R. “Governabilidade e Mudança Climática: Desafios e Impasses Globais e Brasileiros”. *Idéias: Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas*, ano 8, n. 2, 2001.

WORLD BANK. *Carbon Market Database*. Washington: World Bank, 2010. Available at <www.worldbank.org>. Access: 02/01/2011.

Resumo

O presente artigo analisa as negociações internacionais relacionadas à temática ambiental, ao tomar como referência o estudo da sua evolução por meio da identificação do transbordamento de uma agenda diplomática de política internacional no início dos anos 1950 em contraposição ao atual período caracterizado por debates de economia internacional.

Abstract

This article analyzes the international negotiations related to environmental issues taking for reference the study of their evolution through the identification of a diplomatic agenda of international politics spilled over the 1950s in opposition to the current period dominated by debates of international economics.

Palavras-chave: meio ambiente, Protocolo de Kyoto, regime ambiental internacional

Keywords: environment, international environmental regime, Kyoto Protocol

Recebido em 15/02/2011

Aprovado em 23/02/2011



Resenha

*Times of Terror: Discourse, Temporality and the War on Terror**

Áureo de Toledo Gomes**

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 foram alvo de intenso debate ao longo dos últimos anos. Diversos foram os analistas que, por meio dos mais distintos vieses teóricos e metodológicos, procuraram avaliar o que aconteceu, o que mudou e o que se manteve inalterado no sistema internacional. Todavia, retomando a profícua distinção proposta por Lynn-Doty (1993) entre perguntas do tipo *por que* (*why-questions*) - interessadas em investigar porque determinadas ações e/ou decisões foram tomadas - e perguntas do tipo *como* (*how-questions*), cuja meta é entender como sentidos são produzidos e dados aos mais diversos sujeitos sociais, podemos argumentar com certa segurança que este último tipo de pesquisa associado à Guerra ao Terror se desenvolveu apenas mais recentemente na área de Relações Internacionais. O livro ora resenhado é uma valiosa tentativa nessa segunda linha.

Fruto do doutoramento de Lee Jarvis, professor da Swansea University, especialista em segurança internacional, política externa norte-americana e análise discursiva, a obra em questão procura abordar as representações e as performances relacionadas à temporalidade nos discursos da Guerra ao Terror. Em outras palavras, como a questão do tempo foi apresentada pelas mais diversas autoridades norte-americanas e quais as implicações dessas representações na prática política. A partir de um *corpus discursivo* de mais de 600 documentos oficiais, de órgãos como a Casa Branca, o Departamento de Estado, o Departamento de Defesa, o Departamento de Justiça e o Departamento de Homeland Security, o autor afirma que:

Este livro oferece uma tentativa de traçar as formas como pressupostos particulares sobre um conhecimento privilegiado de temporalidade foram centrais para a percebida necessidade, legitimidade, coerência e política identitária da Guerra ao Terror (Jarvis, 2009, p.p 15).

Nota-se, portanto, que as metas arroladas pelo autor coadunam-se com os pressupostos do que convenciou-se chamar de Virada Linguística: o movimento que busca romper com a concepção representacionista da linguagem, afastando-se da idéia de que esta seria única e exclusivamente um reflexo das condições materiais da sociedade. Trata-se de uma tentativa de demonstrar a importância dos discursos para a estabilização de significados que seriam instáveis e contingentes. Nesse sentido, o papel do analista não é descortinar o discurso, encontrar o que as pessoas realmente querem dizer ou mesmo descobrir uma realidade para além do discurso; a tarefa do analista é trabalhar com o que foi dito ou escrito, explorando padrões entre e através dos discursos e identificar as conseqüências sociais de diferentes representações discursivas da realidade. Nas já famosas palavras de Laclau e Mouffe (1985, p.118):

* JARVIS, Lee. *Times of Terror: Discourse, Temporality and the War on Terror*. Basingstoke: Palgrave, 201 p., 2009, ISBN: 9780230243637.

** Professor de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia - UFU, Mestre e Doutorando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo - USP (aureo@ie.ufu.br).

Um terremoto ou a queda de um tijolo é um evento que certamente existe, no sentido de que ocorrem aqui e agora, independentes da minha vontade. Todavia, se a especificidade deles é construída em termos de ‘fenômenos naturais’ ou ‘expressões da ira de Deus’, depende da estruturação de um campo discursivo.

Com esse embasamento teórico, apresentado ainda na introdução do livro, Jarvis adianta a sua hipótese: segundo o autor, representações particulares de temporalidade foram centrais para que a administração George W. Bush (2001-2009) pudesse transformar a Guerra ao Terror num esforço possível, legítimo, coerente e com sentido. Explorar estas concepções de tempo permitiria entender quais sentidos foram criados para tamanho esforço bélico, além de deixar claro que se este conflito foi compreendido como o embate entre bem e o mal, civilizados e bárbaros, tal fato deve-se a uma construção política e nada tem de natural.

A obra está estruturada em seis capítulos, extremamente claros, muito bem divididos e esquematizados. Na introdução, Jarvis apresenta seus objetivos, pressupostos teóricos e metodológicos além da estruturação prévia do livro, abordando *en passant* as hipóteses e análises dos capítulos que se seguirão. O capítulo 02 nos traz uma discussão sobre a existência social, discursiva e histórica da temporalidade, deixando de lado concepções do tempo como uma realidade objetiva, exterior às nossas subjetividades. Os capítulos 03, 04, 05 são o núcleo do livro, nos quais o autor apresenta as concepções de temporalidade presente na Guerra ao Terror: descontinuidade radical (*radical discontinuity*), tempo linear (*linear times*) e atemporalidade (*timelessness*). Por fim, o capítulo 06 aborda as implicações das discussões supracitadas para se pensar políticas de contra-terrorismo, identidade, violência e temporalidade.

Na primeira aceção de temporalidade, *descontinuidade radical*, o autor apresenta o 11 de setembro como um marco histórico mundial, um evento que diferencia um antes e um depois, criando-se a impressão de que a vida anterior aos atentados nunca mais voltaria. Essa leitura é dividida em três interpretações, todas relacionadas à descontinuidade. Primeiramente, o 11 de setembro como um *aviso ou lição*, ou seja, a apresentação desse evento como uma abrupta mudança que caracterizaria o fim de um ambiente de segurança convencional, com inimigos que pudessem ser contidos, para um novo ambiente de vulnerabilidade e inimigos desconhecidos. Em segundo lugar, o 11 de setembro como *declaração de guerra*, ou seja, um momento em que os EUA e seus aliados são catapultados a um conflito inteiramente imprevisto e instigado por terceiros. Finalmente, o 11 de setembro como momento de *autotransformação*, no qual a população americana deixaria de ser materialista e hedonista e se transformaria, sacrificando-se, unindo-se e assumindo responsabilidades para superar tamanha violência. Em suma, enquanto a era pré-11 de setembro seria caracterizada pela segurança, paz e uma população americana individualista, agora teríamos um período de insegurança, guerra e coesão social.

Compreendidos dessa forma, os atentados excluem outras possibilidades de leitura e interpretação dos fatos. Conforme argumenta o autor, ao moldar o ambiente em termos de descontinuidade e imprevisibilidade, o governo norte-americano procurou estruturar suas reações como inevitáveis (a guerra começou com o 11 de setembro), necessárias (era preciso confrontar este novo ambiente imprevisível) e justas (os EUA estavam sob ameaça de futuros ataques). Assim, legitimaram-se medidas controversas ou mesmo de exceção para se combater o inimigo, abriu-se espaço para se agregar outras ameaças não convencionais à Guerra ao Terror além de se justificar as ações militares dos EUA na medida em que se nega qualquer capacidade de agência ao governo Bush nessa declaração de guerra.

A segunda leitura, *linearidade temporal*, é também dividida. Em primeiro lugar, temos uma *continuidade*, na medida em que o 11 de setembro é enquadrado em um mesmo continuum linear e perceptível de violências terroristas. Dito de outra forma, procurou-se enquadrar os atentados como mais um capítulo de atentados terroristas cometidos na história mundial. Uma segunda leitura apresenta os atentados como um retorno a uma *normalidade moderada*, ou seja, a despeito dos atos perpetrados, a vida retornaria ao normal, devido às ações governamentais e

ao espírito do povo americano. Por fim, temos a idéia de *progressão*: ainda que os desafios sejam grandes e o inimigo desconhecido, a vitória frente aos terroristas é inevitável. Da mesma forma que a leitura anterior, esta leitura dos fatos exclui outras possibilidades, principalmente ao apresentar apenas uma trajetória histórica sobre o terrorismo, o que impede que a diferença entre os distintos atos conectados sejam apreciadas, além de despolitizar as ações norte-americanas antes e após os atentados e demonizar os agentes terroristas. Ademais, normalidade e progressão dariam segurança política às ações realizadas durante a Guerra ao Terror e ainda que não fosse possível precisar o local específico do fim desse conflito, teríamos ciência da sua direção e de seu resultado.

A última leitura, *atemporalidade*, mostra como a administração Bush fez uso de uma concepção do tempo como um lugar de recorrência e imutabilidade. Aqui, teríamos duas visões: uma batalha perene entre *bem e mal* e outra entre *liberdade e medo*. Enquanto teríamos, de um lado, uma visão que reduziria o conflito a um momento da eterna luta maniqueísta entre bem e mal, sem qualquer história e política próprias, de outro, encontraríamos um conflito sem história própria, mais um capítulo nos combates que já ocorreram ao longo do tempo pela liberdade. Assim, a administração norte-americana poderia posicionar a Guerra ao Terror como um conflito moralmente legítimo, no qual a inação seria uma abdicação inconcebível de um imperativo absoluto. Ademais, e mais uma vez, essa leitura poderia ser entendida como uma forte tentativa de se excluir qualquer resistência à Guerra ao Terror, escondendo quaisquer problemas que porventura viessem a ocorrer sob o guarda-chuva de uma disputa perpétua.

Um ponto, contudo, precisam ser levantado. Ainda que a obra de Laclau e Mouffe (1985), principal alicerce teórico do autor, seja conhecida de boa parte daqueles interessados em análise discursiva, a apresentação dos pressupostos e conceitos dos autores é pouco aprofundada por Jarvis. Por exemplo, temas e conceitos como articulação, momentos e exclusões são pouco abordados e poderiam contribuir muito para uma melhor apreensão do arcabouço teórico que será utilizado. Segundo Laclau e Mouffe (1985, p.105):

Chamaremos *articulação* qualquer prática estabelecendo uma relação entre elementos até que sua identidade seja modificada como resultado da prática articulatória. A totalidade estruturada resultante da prática articulatória chamaremos de *discurso*. As diferenças posicionais, na medida em que apareçam articuladas dentro do discurso, chamaremos de *momentos*.

Da obra dos autores, e parcialmente da citação acima, temos a concepção de discurso como uma redutor de possibilidades, uma tentativa de se fixar um sistema unificado de significados em detrimento de tantas outras alternativas. Por isso, para os autores – e também para Jarvis – o que é excluído é importante, e tudo o que um discurso exclui é chamado de *campo da discursividade*. Para Laclau e Mouffe, portanto, o discurso é um fechamento, uma parada temporária na flutuação dos sentidos dos signos. Todavia, o fechamento nunca é definitivo: o discurso não pode ser completamente fixado pois ele sempre entrará em conflito com a multiplicidade de sentidos presentes no campo da discursividade. Assim, o discurso é um fechamento temporário, porquanto fixa um sentido numa forma particular mas não dita como esse sentido será fixado eternamente. Essas questões, da mesma forma que outros pontos na teorização de Laclau e Mouffe, poderiam ter sido mais bem aprofundadas. Para aqueles familiarizados com esta discussão, percebe-se que Jarvis segue as idéias dos autores, ainda que não as tenha apresentado de forma mais clara.

Inobstante a ausência de uma exposição desse porte, o livro é uma contribuição bastante valiosa para a área por, no mínimo, três razões. Primeiramente, a leitura deixa claro que os sentidos que rondam o 11 de setembro nada tem de natural ou essencial; são construções políticas articuladas mediante o uso do discurso. De forma análoga à Laclau e Mouffe, Jarvis não nega que as Torres Gêmeas foram atacadas; contudo a leitura daquele evento como uma luta perene entre o bem e o mal, civilizados e bárbaros, ou um choque de civilizações depende da articulação do campo discursivo e da exclusão de outras possibilidades. Em segundo lugar, o autor nos mostra como a

questão do tempo e sua concomitante articulação foi um fator de fundamental importância para se inserir sentido, coerência e legitimidade à Guerra ao Terror, além de apresentar as consequências políticas dessas representações. Por fim, ao mostrar as potencialidades da associação entre a análise discursiva e as Relações Internacionais, Jarvis ilumina uma seara extremamente frutífera para futuras pesquisas sobre o uso da linguagem em nossa área.

Referências bibliográficas

- LACLAU, Ernesto e MOUFFE, Chantal (1985). *Hegemony and Socialist Strategy: towards a radical democratic politics*. London: Verso.
- LYNN-DOTY, Roxanne (1993). "Foreign Policy as Social Construction: a Post-Positivist analysis of U.S. Counterinsurgency Policy in Philippines". *International Studies Quarterly*, vol. 37, p.p. 297-320.



Resenha

How to Run the World: Charting a Course to the next Renaissance*

Oliver Stuenkel**

In his new book, Parag Khanna, Director of the Global Governance Initiative at the New America Foundation and author of “The Second World”, seeks to answer how we can deal with global challenges in a more effective way in the years to come. In merely 214 pages, Khanna covers a vast array of challenges – from climate change, nuclear proliferation, poverty, human rights to the Middle East Conflict to the disputes in Kashmir, Iran and Afghanistan. As a natural consequence, some of his analyses seem a bit rushed (for example, his thoughts on nuclear proliferation are limited to just a few pages). Yet Khanna’s aim is not to engage in profound historical analysis; rather, the book can be understood as a smart brainstorming session on how to tackle the world’s most urgent problems. Academics will frown at his approach as Khanna’s assertions are not based on empirical research, yet he is certainly courageous for approaching big issues in a sweeping way.

Similar to Khanna’s previous book, *How to Run the World* is well-written, and a lot of his ideas are interesting and seem worth further consideration. For example, Khanna argues that aside from combating Somali pirates, more needs to be done to reduce illegal fishing in the region, which has led to the problem in the first place. In addition, instead of imposing futile sanctions against Iran, he advocated “flooding” the country with “contacts through commerce, media, and diplomatic channels that would force greater transparency on all its activities.” The author is also right to point out that private sector actors will undoubtedly play a key role in global governance, although his prediction that large corporations will soon issue their own passports for employees, with pre-negotiated visa-free access to countries, seems exaggerated.

Yet, as in any brainstorming session, particularly one on challenges brilliant minds have sought to address for decades, several of his ideas strike the reader as somewhat ill-conceived. Khanna asserts that terrorists need failed states as safe havens, concluding that “the places that seem beyond salvation require intrusive (...) peacekeeping forces and even subversive plots and assassinations.” Yet 9/11 has shown that terrorists do not need a failed state, quite to the contrary, they lived in Germany before the attacks. He neither explains how failed states should be identified, nor who should decide which leader is evil enough to be killed. Aside from being a highly questionable recommendation from the perspective of international law and ethics, it raises doubts about how to deal with a place in case an assassination of a dictator has negative consequences. Khanna thus inadvertently seems to buy into some of the most dangerous mistakes committed by the Bush administration.

Khanna’s recommendation to break up states plagued by secessionist movements to settle disputes for good is correct in principle, but does not take into account that reality may be more complex. For example, secessionists may commit terrorist acts and seem determined, while it remains unclear whether they are backed by the local po-

* KHANNA, Parag. *Howto Run the World: Charting a Coursetothenext Renaissance*. New York: Random House, 272 p., 2011, ISBN: 978-1400068272.

** Visiting Professor of International Relations at the University of São Paulo - USP and a Fellow at the Global Public Policy Institute - GPPi in Berlin, Germany (oliver.stuenkel@post.harvard.edu).

pulation. For example, should Spain have allowed the Basques to secede, giving in to ETA's leaders? Had President Lincoln followed Khanna's advice, he would have allowed the South to become an independent nation. In the same way, Brazil, India, France, China, Italy, who have all experienced secessionist movements at some point in history, would no longer exist had they not insisted on maintaining national unity.

At the same time, this recommendation seems to contradict his assertion that we increasingly live in a borderless world. If national boundaries no longer matter, and generational identity trumps geographic identity, why go through the hassle of breaking up states, create Pashtunistan and Kurdistan, running the risk of causing horrific wars such as the Nigerian-Biafran War in the late 1960s?

Finally, Khanna's recommendation to involve NGOs and celebrities on the highest level overlooks the fact that non-state organizations face serious challenges regarding their legitimacy. Contrary to the author's claims, decision-making processes in large NGOs (Khanna calls them "Super-NGOs") are by no means transparent. For example, bringing Greenpeace's Executive Director Kumi Naidoo to the table raises the question about whom and whose values he represents. In the same way, he fails to take into consideration that figures such as Bono and Madonna, while grabbing a lot of attention, do not necessarily advocate the right causes.

Aside from his specific recommendations Khanna argues that we are entering "neo-medieval times". Yet the parallels he cites between today's world and the Middle Ages often seem a bit contrived and far-fetched, failing to convince the reader. The author's main claim is that the rise of non-state actors (NGOs and corporations), celebrities and organized groups in cyberspace make the world look like pre-Westphalian Europe. Yet this phenomenon is hardly news, in fact, Joseph Nye has written about it years ago. He also affirms that, just as in the Middle Ages, we are becoming more superstitious to deal with growing uncertainty and the global crisis, pointing to a growing fear of the future. In this regard, his views are oddly western-centric: America may be in fearful decline, but Brazilians, Indians and the Chinese do not fear the future, and they are more optimistic than ever before. It is particularly these countries whose rise will strengthen the Westphalian system, not weaken it. Finally, his assertion that current structures like the UN Security Council have passed their prime is popular, but too simple: Brazil's and India's efforts to join show that the Council continues to be regarded as legitimate – provided that it can reform itself. Our current structures are clearly in trouble, but not all is as bleak as Khanna paints it.

