



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Volume 13 – Nº 130 – Março-Abril – 2012

ARTIGOS

- 3 Realismo, Política e Fundo Monetário Internacional**
Realism, Politics and International Monetary Fund
RODRIGO OLIVEIRA DE LIMA
- 8 Expansionismo brasileiro e subimperialismo**
Brazilian expansionism and subimperialism
ANGELITA MATOS SOUZA
- 14 When Countries come out to Play: the metaphor of game in international relations**
Quando Países Saem para Jogar: a metáfora do jogo nas relações internacionais.
MARCELO DOS SANTOS NETTO
- 21 Política externa brasileira de migrações – alteração no nível de importância conferido à defesa dos direitos dos brasileiros no exterior entre os anos 1990 e 2000**
Brazilian foreign policy on migration – changing priorities in the attention given to Brazilian nationals abroad between the 1990s and 2000s
LÍVIA CASTELO BRANCO MARCOS MILANEZ
- 31 A entrada da Federação Russa na Organização Mundial de Comércio**
Russian Federation's Entry into the World Trade Organization
ROGÉRIO DE SOUZA FARIAS
- 36 Desenvolvimento e Cooperação Internacional: um olhar sobre os projetos do Brasil e Estados Unidos na MINUSTAH**
Development and International Cooperation: a look at the projects of the United States and Brazil in MINUSTAH
PAULO GUSTAVO CORREA
- 44 Arábia Saudita e Segurança Regional após as Revoltas no Mundo Árabe**
Saudi Arabia and Regional Security after the Riots in the Arab World
MARCO CEPIK; PEDRO BORBA; PEDRO BRANCHER

RESENHAS

- 50 A Missão Paranhos ao Prata (1864-1865): diplomacia e política na eclosão da Guerra do Paraguai.**
TOMAZ ESPÓSITO NETO
- 53 NAFTA and the Politics of Labor Transnationalism**
KATIUSCIA MORENO GALHERA ESPÓSITO

Boletim 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.

© 2000-2012 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.

Boletim 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

O 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:

Clase – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, CSA Worldwide Political Science Abstracts, Francis, Index Islamicus, International Bibliography of Periodical Literature in the Humanities and Social Sciences – IBZ, International Political Science Abstracts, International Security & Counter-Terrorism Reference Center, Peace Research Abstracts, Political Science Complete, Public Affairs Index, Advanced Placement Government & Social Studies Collection, Academic One File, Social Sciences Abstracts, Academic Search Alumni Edition, Academic Search Complete,

Academic Search Elite, Academic Search Premier, Current Contents of Periodicals on the Middle East, Current Geographical Publications, Expanded Academic ASAP, Fonte Acadêmica Fuente Académica, Fuente Académica Premier, Handbook of Latin America Studies – Library of Congress, Humanities International Index, Informe Académico, Informe Revistas en Espanol, InfoTrac Custom (Cengage Gale), RePEc: Research Papers in Economics, Scimago Journal & Country Rank, Social Science Research Network (SSRN), Social Sciences Abstracts, SocINDEX, SocINDEX with Full Text, TOC Premier, Ulrich's Periodicals Directory, World History Abstracts, World Scholar: Latin America and the Caribbean, Cabells Economics and Finance Directory, Directory of Open Access Journals – DOAJ, Geodados, Google Scholar, Latin American Periodicals Tables of Contents (LAPTOC), Latin Americanist Research Resources Project (LARRP), OAlster, Portal Periódicos Capes, Recent Science Index, Scholarly Journals Index, Scientific Commons, Scientific Publications Index, Scientific Resources Database, Scirus, Social Science Information Gateway (SOSIG), Sociological Abstracts, Sumários de Revistas Brasileiras, Summon Content & Coverage, UNESCO – DARE Database – International Social Sciences Directory, World Affairs Online – German Institute for International and Security Affairs, Worldcat, Academia.edu, Academic Journals Database, Academic Papers Database, Bielefeld Academic Search Engine – BASE, Cibera, Contemporary Research Index, Current Index to Scholarly Journals, DataÍndice, Digital Journals Database, Directory of Academic Resources, Elektronische Zeitschriftenbibliothek, Elite Scientific Journals Archive, European Information Network on International Relations and Area Studies, History Journals, IBIC, Infomine – Scholarly Internet Resources Collections, Intute, Journal Tables of Contents – Journal TOCS, La Crie: Périodiques en Ligne, Latindex, LivRe!, Mundorama, NewJour, Open J-Gate, Public Knowledge Project – Open Archives Harvester, SOCOLAR, SUDOC – Le catalogue du Système Universitaire de Documentation, WorldWideScience.org, hzb-Verbunddatenbank.

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: Leonardo Carvalho Leite Azeredo Bandarra

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 Pecequillo (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).

Realismo, Política e Fundo Monetário Internacional

Realism, Politics and International Monetary Fund

Rodrigo Oliveira De Lima*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 130, mar.-abr. 2012 [p. 3 a 7]

Introdução

Para o realismo internacional, algumas premissas tais como a complexidade no jogo de forças entre os países, a percepção dos fenômenos políticos na luta por prestígio, e o papel da negociação e cooperação internacional, constituem elementos basilares de seu sistema. No caso dos Organismos Internacionais, esses princípios também fundamentam os grandes fatores como os de segurança e paz. Nestas condições será possível dizer que há alguma tensão de poder numa instituição financeira como o Fundo Monetário Internacional?

A consolidação da Organização das Nações Unidas (ONU) e suas instituições financeiras, como o próprio FMI, Banco Mundial e os demais bancos de reconstrução do Pós-Segunda Guerra Mundial, sacralizou um novo espaço de acomodação das relações internacionais para o desenvolvimento basilar de políticas de países em desenvolvimento em fórum permanente por cooperação multilateral econômico-financeira. Aqui a multilateralização tornou propício na cooperação internacional, a existência de investimentos em títulos, como também em mercados financeiros estimulados no desenvolvimento de seus ativos, pelo Sistema Financeiro Internacional alicerçado na política externa dos Estados. A cooperação internacional transformou-se em plataforma de investimentos e adensou a produção de processos no FMI sobre Dívida Externa, Financiamentos Internacionais e Operações de Créditos Financeiros.

Nesse caso, uma *política financeira* formou-se da importância capital da economia moderna, da projeção de crescimento econômico e conseqüentemente da função dos mercados financeiros, entendidos, como zona indispensável de atuação internacional. Os acordos financeiros têm estimulado através do desenvolvimento de competências o fortalecimento do sistema e a confiança de sua capacidade em defender a manutenção da estabilidade internacional. A responsabilidade sistêmica é comungada por economias desenvolvidas, e não desenvolvidas através dessa *política financeira* que por sua vez opera na condição de *espinha dorsal* da economia moderna, com dependência de quase todos os outros setores econômicos, e fundamenta as projeções dos crescimentos econômicos como também a área de atuação do Estado nos mercados financeiros.

Quando um país se junta ao FMI, ele concorda em submeter suas políticas econômicas e financeiras ao escrutínio da comunidade internacional. Faz também um compromisso de prosseguir as políticas que são favoráveis ao crescimento econômico ordenado e de razoável estabilidade de preços, para evitar a manipulação de taxas de câmbio para vantagem competitiva e desleal, para desse modo fornecer dados sobre sua economia. O acompanhamento regular do FMI pelas economias e a respectiva prestação de assessoria política, se destina a identificar os pontos de convergência que visam à estabilidade econômica e financeira. Este processo é também um instrumento político conhecido como Surveillance. (MUSSA, 1995)

* Pós-Doutorando em Ciências Sociais – Relações Internacionais, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, Doutor em Ciências Sociais, Área de Concentração em Relações Internacionais, pela mesma universidade (rodrigohist@hotmail.com)

A vigilância financeira do país é um processo contínuo que culmina em periódicos (geralmente anuais), em consultas abrangentes com países-membros, com discussões entre eles conforme necessário. As consultas são conhecidas como *Consultas do Artigo IV*. Durante uma *Consulta do artigo IV*, uma equipe de economistas do FMI visita o país para avaliar a evolução econômica e financeira e discute políticas econômicas e financeiras com funcionários de seu Banco Central. Essas *missões* também reúnem parlamentares, representantes de empresas, sindicalistas e a sociedade civil. Temos por exemplo, em junho de 2007, a Reunião do Conselho Executivo do FMI em que foi aprovada a declaração política global de vigilância. A decisão de 2007 sobre Vigilância Bilateral sobre Políticas dos países membros completou o artigo IV e introduziu o conceito de *estabilidade externa* como um princípio organizador para a vigilância bilateral, naquilo que diz respeito à instituição. Isto significa que o foco principal das discussões entre o FMI e as autoridades do país está no aprofundamento dos debates sobre a estabilidade interna e externa da economia, sempre em reajustes cooperados, para a produção das perspectivas das tendências econômicas globais. (ALMEIDA, 2003)

Contudo ainda há a opção de realização de consultas multilaterais, envolvendo pequenos grupos de países, no intuito de promoção do debate e desenvolvimento de ações políticas destinadas a resolver os problemas de importância global ou regional. Por exemplo, em 2006, as consultas multilaterais reuniram a China e os países da área do Euro, mais o Japão, a Arábia Saudita e os Estados Unidos para a discussão sobre os desequilíbrios econômicos globais daquele período. No conjunto, os países se organizam interdependentes, com um objetivo comum que é o estabelecimento de regularidade das riquezas a partir das finanças depositadas no FMI. Aqui, já podemos apontar uma primeira vertente do realismo como materialização da política e tudo que decorre dela a partir de seu sentido objetivo. Se retomarmos em Raul Prebisch sua noção de centro e periferia no sistema internacional, veremos como os países são desafiados a produzir uma combinação em que a consciência precisa somar-se a força e a lucidez quando se trata de produzir estratégia em uma instituição financeira. (PREBISCH, 2006)

Quotas e Reformas

Mais recentemente, utilizamos as expressões *emergentes* e em *desenvolvimento* para países que são responsáveis pela maior parte do mundo em crescimento econômico. A demanda global agora depende, em grande medida, dessa relação. Além disso, alguns deles, nomeadamente os BRICS, tem sido uma fonte financeira de apoio ao FMI por meio de Quotas, acordos bilaterais e de suas participações no Novo Acordo de Empréstimo (NAB). Uma parte considerável dos recursos que o FMI tem em empréstimos nos últimos anos vem das reservas internacionais fornecidas pela China, Brasil, Índia, Rússia e outros países nessa classe. A deterioração das perspectivas para as economias avançadas é em grande parte causada pelos legados de problemas não resolvidos da crise financeira de 2008, incluindo alto desemprego, especialmente entre os jovens, a reforma inacabada do setor financeiro, a reparação incompleta do equilíbrio do orçamento doméstico, fonte perene de desregulação dos mercados. (COSTA, 2007) Estes problemas não resolvidos agravaram-se diante da insustentabilidade da dívida soberana, nomeadamente em alguns países da área do euro, e geraram volatilidade aguda nos mercados financeiros.

Os principais riscos em curto prazo para a economia global é a vulnerabilidade da Europa, particularmente a periferia da zona do euro. Os acontecimentos dos últimos anos confirmam essa percepção. Junto ao FMI e ao Banco Central Europeu, programas da União Europeia, devem ser fomentados para a estabilização da dívida pública, e o restabelecimento de segurança nos mercados financeiros. É da responsabilidade dos decisores políticos europeus a garantia de que as suas ações conterão o contágio para além da periferia do euro. A Europa tem hoje um papel crucial a desempenhar e precisa agir com rapidez e ousadia. (LAGARDE, 2012) As perspectivas para as economias avançadas permanecem em curto e mesmo em médio prazo bastante problemáticas. A consolidação orçamental, juntamente ao agravamento financeiro das empresas e dos consumidores sobre a oferta de crédito, pesou fortemente, sobre a economia. Austeridade fiscal que deverá prevalecer em médio prazo pode ser prejudicial à atividade econômica

quando implementada simultaneamente em vários países, pois um número considerável deles tem como condição quase exclusiva a política fiscal contracionista. E isso não se aplica apenas a países que pediram apoio de emergência ao FMI e às autoridades europeias, mas já um contingente de outros países em franca crise aberta em seus Balanços de Pagamentos, já sem espaço fiscal para adoção de pacotes de estímulo. (IMF, 2012)

As economias avançadas parecem ter caído em uma armadilha de liquidez. A atuação da política monetária tem diminuído substancialmente. A expansão monetária deprimiria o valor externo de suas moedas com pouco efeito na recuperação econômica, causando consideráveis *dores de cabeça* para os países emergentes, produtores históricos dessas mesmas políticas. Dessa forma, há uma continuação de forças regendo o interior dos relacionamentos financeiros, retroalimentando a cooperação internacional. Pois a segurança e a vigilância sobre as operações financeiras, ainda que sob o domínio soberano de seus interesses, tem o *dever* de zelar a complexidade no jogo de forças entre os países.

É desta maneira, que as Quotas e as Reformas no Fundo Monetário Internacional tornam-se imprescindíveis para a legitimidade e a eficácia do órgão. Tanto os países emergentes como em desenvolvimento precisam se esforçar para obter parcelas cada vez maiores de Quotas, e assim responder de acordo com o seu peso na economia mundo. Em exemplo, nos anos de 2008 e 2010, acordos sobre Quotas e Reformas redefiniram o papel do FMI tanto em relação ao seu papel e atuação sobre crises financeiras, como também sobre a sua capacidade de relação com membros minoritários.

Contudo, a implementação da Quota de 2010 e as Reformas estão progredindo lentamente se considerarmos a transfiguração do poder de Quotas dos países emergentes e mesmo da capacidade de atuação em crises pelo FMI, agora amadurecida e densa após décadas de erros, ainda que recobertas de muitas críticas calcadas no fraco desempenho do órgão na crise dos Tigres Asiáticos, e de desvigorada reposta à crise dos anos de 1980, hoje corriqueiramente tratada com *a década perdida*.

É preciso avançar na prospecção de uma revisão global da fórmula de Quotas para 2013 com o compromisso de completar a próxima revisão geral de Quotas de Janeiro de 2014. Esta deve ser parte importante do contingente e governança, sobretudo para países como o Brasil, a Rússia, a Índia e a China. Não pode haver *backtracking* sobre este ponto. Uma vez que o aumento de Quota em 2010 tornou-se eficaz, o Brasil, por exemplo, será o décimo maior titular no Fundo. No entanto, o Brasil é atualmente a sétima maior economia no mundo, medido pelo PIB em ambas as taxas de mercado de câmbio ou de paridade de poder de compra. Na próxima revisão das Quotas, o Brasil pode subir no ranking em termos de Quota-parte e poder de voto no Fundo. O mesmo é válido para a Colômbia, a segunda maior economia do eleitorado do Brasil no órgão. Ainda nesse sentido, a próxima etapa da Quota e realinhamento de poder de voto deve combinar-se aos esforços do G20.

É preciso ainda lembrar que seu papel engloba diversos aspectos da natureza econômica nacional e internacional, bem como a) a *percepção* sobre o caráter global de crise financeira e de suas implicações sistêmicas, que realça a importância das economias emergentes e indica que eventuais soluções devem ser necessariamente compartilhadas pelas economias desenvolvidas; b) A necessidade de reformar e adaptar as instituições financeiras internacionais às novas características dos mercados globais, uma vez que se provaram inadequadas para lidar de forma ágil e eficiente com a atual crise financeira internacional; c) A importância do conceito de prevenção de crises e a necessidade de institucionalizar mecanismos capazes de evitar o fenômeno do contágio; d) A necessidade de estabelecer mecanismos de âmbito global para a implementação dos princípios relativos às atividades de supervisão e regulação dos sistemas financeiros nacionais; e) A adoção do gradualismo na promoção do movimento de liberalização da conta de capitais; f) O maior desenvolvimento do setor privado na prevenção e solução de crises.

Ainda que o FMI sofra pressões de seus maiores acionistas, a *Vigilância* é instrumento eficaz para a promoção de pontos de vista independentes estimuladores do debate mais diversificado e estratégico. Essa combinação deve ser encampada na perspectiva de vanguarda pelos países em desenvolvimento, para seu fortalecimento em relação

ao amadurecimento de governança. A instituição deve ser reforçada para a promoção do *equilíbrio* em tomada de decisão, de modo a erradicar a percepção generalizada de que os principais países desenvolvidos subordinam sempre os demais países membros. É preciso ainda lembrar que isso depende crucialmente de uma nova redistribuição de Quotas e de poder de voto em favor dos países em desenvolvimento. A Reforma do Sistema Monetário Internacional, e do Sistema Financeiro Internacional depende do reconhecimento de seu papel transformador no processo entre a possibilidade e a realidade.

Considerações Finais

A recente experiência da crise de 2008 demonstrou que, em períodos de crise, a volatilidade dos mercados pressiona o aumento de recursos dos organismos financeiros internacionais (no caso do FMI, de Quotas e de DES), para que se ajustem, em termos de capacidade de resposta às possíveis necessidades dos países membros num contexto de crise financeira. Este é o papel da *Surveillance* do Fundo, responsável pela *regulação e equilíbrio* internacional.

Há uma vigorosa expansão de negócios realizados entre os mercados e os Estados, em que a expansão de créditos, a realização futura de gastos de consumo e os investimentos têm produzido uma complexa engenharia financeira que por sua vez considera a complicação existente no jogo de forças entre as potências maiores e potências menores, sistematicamente nas estratégias: a) da necessidade de avaliação perceptiva sobre os fenômenos políticos na luta por prestígio internacional, embutidos nos liames da cooperação financeira internacional; b) do reexame do equilíbrio internacional avalizado também na popularização da política internacional; c) da necessidade da materialização da política, tacitamente, nos problemas de política objetiva, evitando, assim, a aspiração e a recidiva nos contratos de *refund* e de refinanciamentos no FMI; e) na premência e distinção do papel do FMI, estimando-o, sempre, como órgão produtor de autoridade dos Estados Unidos, na promoção da harmonia de interesses, em sua regularidade histórica de predomínio financeiro internacional como pressuposto à permanência de estabilidade.

Apesar da grande liquidez da economia mundial atualmente, a ideia fundamental continua sendo a de garantir a dotação desse recurso como também dos mecanismos necessários para a promoção dos seus objetivos tradicionais de ajuste das contas externas e de incentivo ao desenvolvimento dos países na relação com o FMI. Com referência à liberalização dos fluxos de capital, destacam-se as posições muito próximas dos países de economias emergentes a respeito da graduação e da adaptação do processo, de acordo com as realidades de cada país em particular, e a necessidade de os governos manterem seu direito de introduzir medidas que regulem a entrada de políticas para os investimentos de curto prazo para efeitos de *equilíbrio* de política macroeconômica. Para aqueles favoráveis a uma maior velocidade ao desenvolvimento da questão, apesar da convergência com relação ao princípio, *deve* haver consenso no que diz respeito a como deslançar o processo sem que haja riscos para as economias envolvidas bem como para o sistema financeiro internacional como um todo. O único ponto relevante em comum para gerar uma decisão a favor, geralmente, se encontra na ideia de que a jurisdição a ser obtida pelo Fundo para tratar do tema está nas emendas ao seu Artigo IV.

No que concerne à capacidade da instituição de exercer tais funções, é de significativa importância, as decisões tomadas sobre a necessidade de aumento das Quotas e da dotação de Direitos Especiais de Saque (DES), que aumentarão significativamente a liquidez do Fundo; posição muito defendida pelo Brasil. A pequena participação do país na distribuição das Quotas será mais do que compensada com os benefícios da maior capitalização da instituição, que permitirá, por exemplo, que as intervenções do Fundo em momentos de crise aconteçam de maneira mais rápida e consistente, evitando-se, assim, maiores danos para a economia mundial, em geral, e para a economia dos países diretamente afetados, em particular.

Cabe notar ainda que a ideia e a criação de mecanismos regionais de proteção contra crises, uma espécie de Fundo Regional e de *Regional Surveillance* podem contribuir com o FMI no encaminhamento de soluções, incluindo

a alocação de recursos, em momentos de conturbação econômica em uma determinada região, de modo a permitir a recuperação mais rápida do país afetado por uma crise, e a fim de evitar que os efeitos adversos da mesma se alastrem pelas economias vizinhas. Cabe ao FMI o papel de auxiliar países em momentos de crise, sendo que, justamente, para aprimorar esta função foi vívida sempre a ideia de aumento dos DES no âmbito da instituição. Em relação a este ponto a posição do Brasil tem sido a de defesa de uma postura proativa por parte do FMI. Nesse sentido, vale ressaltar a manutenção do grande interesse dos investidores e das instituições financeiras internacionais pelo Brasil, evidenciado pelo grande número de audiências solicitadas por representantes daqueles grupos a diferentes autoridades do Ministério da Fazenda e do Banco Central geralmente em oferta e lançamento de títulos do governo brasileiro no mercado externo, de investimentos e de participações diretas na economia brasileira, o que demonstra o crescente interesse que o país vem exercendo no capital externo.

Enfim, o fato é que esse setor externo tem dado grandes provas de confiança na continuação da estabilidade monetária e cambial, bem como na manutenção de taxas de crescimento econômico sustentável. Para isso, tem sido fundamental a consistência e a transparência da política macroeconômica que vem sendo adotada, baseada nos princípios de política monetária restritiva, política cambial flexível e comércio exterior favorável.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Paulo Roberto. *O Brasil e o sistema de Bretton Woods: instituições políticas em perspectiva histórica (1944-2002)*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2003.
- COSTA, Roberto Teixeira Da. *Mercado de Capitais: uma trajetória de 50 anos*. São Paulo: Editora Imprensa Oficial, 2007.
- INTERNATIONAL, MONETARY FUND. *World Economic Outlook Update*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/update/01/pdf/0112.pdf> Acesso em 28 de fev. 2012.
- LAGARDE, Christine. *Lagarde in Davos: How to Avoid an Economic Deep Freeze*. Disponível em: <http://blog-imfdirect.imf.org/2012/01/27/lagarde-in-davos-how-to-avoid-an-economic-deep-freeze/> Acesso em 08 fev. 2012.
- MUSSA, Michael; MASSON, Paul R. *Le financement et ses interactions avec l'ajustement et la surveillance*. Fundo Monetário Internacional, Washington D.C, 1995.
- PREBISCH, Raul. *Power, Principle the Ethics of Development*. Institute for the Integration of Latin América and the Caribbean. Buenos Aires, 2006.

Resumo

Este artigo discute o realismo, especialmente no Fundo Monetário Internacional, a partir da crise de 2008, sobretudo nos princípios que fundamentam os fatores de segurança e cooperação. Destaca-se a questão da estabilidade financeira internacional através das Quotas e Reformas do FMI como recurso pleno a todos os países membros.

Abstract

This article discusses the realism, especially the International Monetary Fund, from the 2008 crisis, especially the principles underlying factors of security and cooperation. We highlight the issue of international financial stability through shares and Reform the International Monetary Fund as a resource to all full members.

Palavras-Chave: realismo; segurança; FMI

Key- Words: realism; safety; IMF

Recebido em 15/02/2012

Aprovado em 28/02/2012

Expansionismo brasileiro e subimperialismo

Brazilian expansionism and subimperialism

Angelita Matos Souza*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 130, mar.-abr. 2012 [p. 8 a 13]

O expansionismo de empresas brasileiras, assim como empreendimentos liderados por construtoras e financiados por bancos estatais do Brasil, vem produzindo manifestações de descontentamento com o “imperialismo” brasileiro, presentes em movimentos sociais, trabalhos acadêmicos e meios de comunicação latino-americanos. Neste contexto, tem chamado atenção certa retomada da “teoria” do subimperialismo de Ruy Mauro Marini, perspectiva que carece de muitas revisões e atualizações (e não apenas devido ao destaque atual dos IED brasileiros), sendo o esquema explicativo do autor (superexploração & subconsumo → subimperialismo) demasiadamente centrado no peso dos fatores externos, além de ser a matriz “consumo” problemática a qualquer teoria do imperialismo e ainda mais na era da globalização financeira. Mas interessa-nos na abordagem da noção de subimperialismo de Marini, sobretudo, destacar a imprecisão quanto à definição de capital financeiro, com comentários acerca do capitalismo monopolista no Brasil e sobre governos do PT e empresariado.

Subimperialismo e capitalismo monopolista no Brasil

Definida como a forma que a economia dependente pode assumir na etapa monopolista, visando a conquista de mercados externos para exportação de manufaturas e capital, em cooperação antagonica com as economias centrais, Marini desejava com a noção entender o expansionismo brasileiro durante a ditadura militar:

Hemos definido, en otra oportunidad, al subimperialismo como la forma que asume la economía dependiente al llegar a la etapa de lo monopolios y el capital financiero. El subimperialismo implica dos componentes básicos: por un lado, una composición orgánica media en la escala mundial de los aparatos productivos nacionales y, por otro lado, el ejercicio de una política expansionista relativamente autónoma, que no sólo se acompaña de una mayor integración al sistema productivo imperialista sino que se mantiene en el marco de la hegemonía ejercida por el imperialismo a escala internacional. Planteado en estos términos, nos parece que, independientemente de los esfuerzos de Argentina y otros países por acceder a un rango subimperialista, sólo Brasil expresa plenamente, en Latinoamérica, un fenómeno de esta naturaleza. (...) A falta de datos más precisos, la composición orgánica de capital de una nación puede inferirse de la participación de su producto manufacturero en el producto interno bruto. (MARINI, 1977:17, grifo nosso)

A citação condensa o significado de subimperialismo para o autor, no qual as exportações de manufaturas, o consumo suntuário e a demanda estatal constituem elementos centrais à realização do valor tendo em vista as dificuldades impostas pelo subconsumo & superexploração da força de trabalho. Definição que tende à diferenciação

* Mestre em Ciência Política pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas – IFCH-UNICAMP. Doutora em Economia Aplicada pela Universidade de Campinas – UNICAMP e docente na Universidade Estadual Paulista – UNESP-Rio Claro. (angelitams2010@gmail.com)

por “graus”, de difícil operação: no capitalismo monopolista dependente os limites ao consumo de massa decorrentes da exploração da força de trabalho seriam maiores, o consumo suntuário e a demanda estatal mais importantes e nem todo capitalismo dependente será subimperialista devido aos distintos “graus” de composição orgânica. Critério de distinção subjacente também à ideia da “política expansionista relativamente autônoma”.

Ainda que não sejam inverdades, é complicado sustentar uma teoria por esse caminho, sendo o consumo de massa muito bem vindo, porém não decisivo à capacidade de acumulação/reprodução da economia capitalista, por toda parte combinada ao acesso limitado das massas ao consumo (inclusive nas economias centrais). A limitação do consumo pode contribuir para acirrar contradições, dificultando a convivência entre capitalismo e democracia liberal e entre governantes (dependentes do “mercado de votos”) e detentores da riqueza, mas não é a causa do imperialismo ou o central no entendimento das crises (a crise atual, por exemplo, pode ser compreendida melhor a partir do descolamento entre atividade financeira e economia real). Por sua vez,

Supor que a baixa capacidade aquisitiva “das massas” é a razão imediata das crises [e/ou do imperialismo], significa admitir que o capitalismo produz, fundamentalmente, para “as massas”, significa admitir que, mesmo se valorizando, o capital produz para atender às necessidades sociais, e não o contrário, ou seja, o fato de que no capitalismo as necessidades sociais e o consumo das massas não só estão subordinadas, como em realidade, têm muito pouco a ver com as necessidades do capital. (MAZZUCHELLI, 1983: 65)

Não é possível atribuir a Marini qualquer articulação estreita entre crises e subconsumo das massas e o autor não toma crise por estagnação: “(...) para un marxista, las crisis corresponden a saltos del capitalismo hacia su destrucción, pero no se confunden con el estancamiento; todo lo contrario, resultan de la acumulación capitalista misma, es decir, del desarrollo capitalista” (MARINI, 1978). No entanto, a centralidade da problemática do consumo & superexploração da força de trabalho na sua abordagem das economias dependentes é inegável: “Lo que sostengo es, simplemente, que la superexplotación, al restringir el consumo popular, no lo convierte en factor dinámico de realización y lleva a que las ramas orientadas al consumo popular tiendan al estancamiento e incluso a la regresión” (Ibidem, idem). No mesmo texto:

Mi tesis central, sobre la que insisto en todos mis textos, es otra: *el capitalismo dependiente, basado en la superexplotación del trabajo, divorcia el aparato productivo de las necesidades de consumo de las masas, agravando así una tendencia general del modo de producción capitalista; ello se expresa, a nivel de la diversificación del aparato productivo, en el crecimiento monstruoso de la producción suntuaria, respecto al sector de producción de bienes necesarios.*¹

Neste esquema interpretativo, as exportações de manufaturas e capital seriam economicamente necessárias ao capital nacional, associado ou estrangeiro, que converteriam o Brasil numa plataforma de exportações especialmente para o continente latino-americano, “necessidade” articulada à etapa do monopólio/capital financeiro. E aqui reside o problema maior: o processo de desenvolvimento capitalista não logrou a conformação de um capital financeiro nacional, a partir da fusão entre capital bancário e produtivo, segundo o modelo das economias centrais. Levou à concentração e centralização do capital, tanto no setor produtivo como no bancário, independentemente um do outro, com financiamentos de longo prazo para investimentos produtivos atrelados às agências estatais (situação até hoje praticamente inalterada).

À época de Delfim Neto como poderoso ministro da ditadura militar, o apoio ao processo de centralização/concentração no setor financeiro era justificado pela expectativa de que evoluísse para os conglomerados financeiro-

¹ Na versão online consultada não há indicação de páginas.

-industriais, todavia a economia brasileira não alcançaria tal patamar. Menos que a incursão dos grandes bancos às atividades produtivas, houve algum interesse de grupos industriais na criação de bancos próprios, atividade financeira subordinada à atividade produtiva predominante, já que as altas taxas de lucratividade (apesar do “subconsumo”) não estimulavam posturas mais agressivas rumo à diversificação no setor financeiro. As reformas dos anos 1990 também não levariam a tanto, mas pode vir a ser o resultado da atual política de incentivo aos campeões nacionais. Por enquanto, não caberia a nenhum grande grupo nacional a definição de “conglomerado produtivo-financeiro”, sequer aos que apresentam maior diversificação e internacionalização².

Se poderia argumentar que o “sub” indica justamente essa insuficiência: um imperialismo sem capital financeiro, levado a cabo com recursos públicos e participação, direta ou indiretamente, do capital financeiro internacional. Não era a posição de Marini (e se for essa a ideia precisa ser desenvolvida) nem seria esse um traço estrutural das economias dependentes (um elemento invariante), pois não é impossível a conformação de um capital financeiro nacional nos limites do capitalismo dependente-associado. Na Espanha, por exemplo, o processo de privatizações resultou na fusão dos setores bancário e produtivo (mormente infraestrutura), organizados em torno de dois grandes grupos financeiros privados (o “núcleo duro” da economia) que liderariam o expansionismo espanhol dos anos 1990.

No Brasil, talvez seja a Vale o mais próximo do “ideal” de conglomerado produtivo-financeiro. A empresa é controlada por um consórcio de proprietários, cujos dois acionistas diretos são o BNDESPAR (BNDES) e a Valepar – que reúne Bradespar (do Bradesco, com pequena participação de um grupo português), a multinacional japonesa Mitsui e mais duas empresas, a Eletron (firma de investimentos do banco Opportunity) e a Litel (um grupo de fundos de pensão de estatais, com destaque para Previ/BB). Além da complexa associação entre proprietários, o grupo tem investimentos em várias firmas, com destaque para o setor de logística. Portanto, um grupo bastante internacionalizado, reunindo capital produtivo, capital bancário público e privado, fundos de pensão, com participação minoritária do capital estrangeiro, atuante em várias firmas e passível de acusações de imperialismo. Enfim, o capital monopolista moderno, mais à maneira europeia devido à presença estatal via BNDES e fundos de pensão.

Pouco provável, a Vale pode ser considerada um grupo nacional de capital misto em associação com o capital estrangeiro, porém atua predominantemente no setor de minérios, com investimentos em logística subordinados ao ramo de atuação principal e pequenas participações em firmas variadas. Não constituindo exceção dentre os grandes grupos econômicos com maior presença no exterior, no geral destacam-se num ramo de atividade e tendem à expansão em negócios relacionados ou atividades complementares ao carro-chefe (LAZZARINI, 2011:64³). É o caso do grupo mais internacionalizado do país, o JBS/Friboi, que, apesar das relações com o BNDES (com participação em torno de 30% na empresa), está longe de ser um caso de fusão entre o setor produtivo e o bancário sob a liderança do Banco – este que parece servir aos interesses expansionistas dos acionistas majoritários (os irmãos Batista), o mesmo se podendo afirmar de outras participações da Instituição em empresas privadas – como Marfrig e OI/Telecom.

Como o JBS/Friboi, a Gerdau é bastante especializada (siderurgia) e os dois grupos têm se expandido por meio do controle acionário das empresas adquiridas, com poucas experiências de *joint ventures*; e ambos abriram bancos próprios a fim de dispor de financiamento para clientes/fornecedores, atividade subordinada dentro dos grupos. Posição semelhante a do Banco Votorantim – do grupo atuante nos setores de minérios, siderurgia, cimentos, energia, agroindústria, celulose/papel –, salvo da falência recentemente graças à associação como o Banco do Brasil, que adquiriu quase metade da instituição. Nas grandes empresas de construção/engenharia – Odebrecht, Camargo

2 Não estamos defendendo que as economias dependentes reproduzem as etapas da história do capitalismo no centro – de forma mais ou menos linear. De fato, essa é uma conclusão que consideramos possível extrair de obras de Marini, de nossa parte estamos apenas apontando para a imprecisão teórica sobre o capital financeiro (adotando a perspectiva de Hilferding-Lênin) e defendendo a história político-econômica na análise do expansionismo brasileiro.

3 Sergio G. Lazzarini, em *Capitalismo de laços*, traça o quadro da diversificação e dos “laços” entre os maiores grupos brasileiros (num emaranhado mundo pequeno). Além do livro de Lazzarini e sites das empresas, consultamos o Ranking Sobeet/Valor em “Presença Global”, do *Valor Econômico*, setembro de 2011.

Corrêa, Andrade Gutierrez –, internacionalizadas e apresentando alguma diversificação, não identificamos associações com o setor bancário (a Camargo Corrêa vendeu sua participação no Itaú). O grupo Itaú-Unibanco, o mais internacionalizado dos bancos, destaca-se menos que o Bradesco no financiamento/participação em empresas do setor produtivo, mas detém a Duratex (produtos de madeira e materiais sanitários), Elekeiroz (produtos químicos) e Itaotec (computadores e serviços de tecnologia de informação).

Em síntese, nossa hipótese é que a economia brasileira não está suficientemente monopolizada (não alcançou a “etapa” do capital financeiro) e o BNDES funciona mais como fomentador deste processo, numa conjuntura na qual o desenvolvimentismo expansionista veio ao encontro da reconfiguração das relações governo-empresariado, intensificado como política anticíclica diante da crise de 2008/2009. E na ausência de capital financeiro e poder militar são desproporcionais as acusações de imperialismo ao Brasil.

Governos do PT e empresariado

Nos governos Lula, por uma série de razões políticas e ideológicas, os representantes do setor produtivo nacional aumentaram sua influência sobre o governo federal, sendo dimensão relevante a internacionalização econômica e sua “racionalização discursiva” em torno dos campeões nacionais e da liderança/integração regional. Diríamos mesmo que ocorreu certo deslocamento do discurso à esquerda para a dimensão da política externa, com ênfase nas relações com a América do Sul (ou diplomacia sul-sul de maneira geral). Porém não devemos encarar a “racionalização discursiva” em torno da política econômica/diplomática como mera “balela”, em geral os dirigentes políticos acreditam e tendem a perseguir seus objetivos, podendo sempre alcançar êxitos.

Considerando apenas os investimentos diretos no estrangeiro, o expansionismo de empresas brasileiras como a Petrobras, Gerdau, Votorantin, Vale, Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa é anterior aos governos Lula, mas foi especialmente incentivado no segundo mandato do ex-presidente (em alguns casos, tais como JBS, Marfrig, BRF Brasil Foods, produzido/alavancado por este). Por um lado, acompanhando a alta nos preços internacionais das *commodities*, tendo em vista a demanda do mercado asiático, as perspectivas de lucros por meio do controle de recursos estimularam a expansão especialmente em países vizinho. De outro, a prestação de serviços no setor de construção/engenharia pelas grandes empreiteiras foi incentivada pelos empréstimos públicos. Conforme matéria da *Folha de São Paulo*:

A exportação de obras de construtoras brasileiras explodiu nos últimos dez anos. O desembolso de financiamentos do BNDES para obras de empreiteiras brasileiras no exterior aumentaram 1.185% entre 2001 e 2010, passando de US\$ 72, 897 milhões para US\$ 937, 084 milhões. No governo Lula, que usou a diplomacia presidencial para abrir mercados para empresas brasileiras na África e América Latina, o crescimento foi de 544%. Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS, Queiroz Galvão e Camargo Corrêa tiram uma parcela cada vez maior de seu faturamento de obras feitas em países como Venezuela, Peru, Angola e Moçambique. (...) “O banco financia obras de infraestrutura desde 1997 e jamais houve uma demanda tão grande para projetos no exterior”, diz Luciene Machado, superintendente de comércio exterior do BNDES. “Antes isso se restringia à Odebrecht, mas agora vemos todas as empreiteiras fazendo uma opção pela internacionalização”, afirma. (*Folha de São Paulo*, 18/09/2011, caderno Mercado)

A política de financiamento das exportações de bens e serviços de empresas brasileiras pelo BNDES, ainda que possa ser taxada de imperialista (financiamentos geram juros e vendas de serviços/equipamentos), não deixa de ter efeitos positivos para a economia dos países receptores. Obras em países vizinhos representam ganhos de infraestrutura, empregos e crescimento econômico, sendo mais fácil negociar/barganhar com um país em desenvolvimento sem grande poder de imposição (mesmo o calote de dívidas é mais fácil). Ademais, o expansionismo recente está

mais para componente da “fórmula política” de equalização dos conflitos de interesses que atravessam a cúpula do Estado, do que orientado por uma estratégia de desenvolvimento na qual a liderança/integração regional ocuparia posição destacada. Tanto que a maioria das obras em países vizinhos, financiadas pelo BNDES, são obras domésticas, não estratégicas à integração, e os projetos da IIRSA (agora COSIPLAN) avançaram pouco.

Neste ponto, gostaríamos de retomar a análise de Carlos Lessa sobre o II PND, segundo a qual o raio de manobra às decisões estatais, dentro de uma estrutura de dominação, está delimitado por grandes “pactos”. Apesar das dificuldades na definição de “pacto”, podemos apreendê-lo como as coalizões de interesses dominantes praticamente inatacáveis, devido à articulação com o capital internacional ou à centralidade que adquirem internamente na harmonização dos diversos interesses em jogo, necessária à própria amortização dos conflitos derivados da articulação com o capital financeiro internacional. No Brasil “moderno”, um pacto seria de particular importância, mantendo estreita articulação com os investimentos públicos: o que solda numa ampla frente de interesses o bloco da grande engenharia nacional com frações do capital industrial nacional e estrangeiro e, pelo volume de emprego gerado direta e indiretamente, com o comércio e setor agrário. (LESSA, 1998)

As grandes obras de engenharia, dentro e fora do país, encaixam-se perfeitamente a essa lógica, a qual é possível apreender como “política do possível”, entre interesses financeiros e produtivos em disputa na cúpula do Estado. Críticas aos investimentos no exterior – que poderiam ser direcionados para investimentos/geração de empregos internamente – são rechaçadas sob o argumento de que os IBD no exterior são ao mesmo tempo investimentos no país, pois promovem exportações de serviços, equipamentos, insumos etc. É fato, contudo a geração de empregos “fora” chama atenção – nos casos do JBS e Gerdau, em torno de 60% e 45% respectivamente. Não obstante, nos limites do padrão de acumulação “financeirizado” dominante - orientado pelas metas de inflação, superávit primário, câmbio flexível e juros altos -, a economia brasileira não teria como crescer contínua e animadamente, sendo a indústria de bens de consumo a mais afetada pelas vantagens das importações (e seria pior sem os investimentos no estrangeiro).

Concluindo: o desenvolvimentismo internacionalizado está mais para fórmula política de equalização dos conflitos de interesses que atravessam a cúpula do Estado do que orientado por um plano estratégico de desenvolvimento - o que não significa que seja infrutífero nesta direção. Eis um bom ponto de partida à investigação do tema do expansionismo brasileiro nos governos do PT, apontando para um último limite na perspectiva de Marini: a importância reduzida que a vida política interna tem na sua análise. Desta ótica, a noção de dependência de Cardoso e Faletto (2004) é bem mais produtiva: a relação interna entre as classes, em suas relações com o Estado, é que torna possível e dá fisionomia própria à dependência – e ao expansionismo das economias dependentes. E como a prática política em alguma medida sempre coincide com a racionalização discursiva, quem sabe desta vez seja o capital financeiro alcançado e possa o “pacto” funcionar em prol da integração regional.

Bibliografia Citada

- CARDOSO, Fernando Henrique e FALETTO, Enzo. Dependência e desenvolvimento na América Latina. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- LAZZARINI, Sérgio G. *Capitalismo de laços* – Os donos do Brasil e suas conexões. São Paulo: Campus, 2011.
- LESSA, Carlos. *A estratégia do desenvolvimento, 1974-1976; sonho e fracasso*. 2ª Ed. Campinas: IE/Unicamp, 1998. (coleção 30 anos de Economia-Unicamp, 5)
- MARINI, Ruy Mauro. “La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo”. *Cuadernos Políticos*, n. 12, México, abr-jun 1977. Disponível em: <http://www.marini-escritos.unam.mx/>
- MARINI, Ruy Mauro. “Las razones del neodesarrollismo (respuesta a F. H. Cardoso y J. Serra)”. *Revista Mexicana de Sociología*, número especial, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1978. Disponível em: <http://www.marini-escritos.unam.mx/>

MAZZUCHELLI, Frederico. *Capitalismo: tendência e crises* (uma reflexão a partir de Marx). Campinas: IE/UNICAMP, 1983. (Tese de Doutorado)

“Presença Global”, *Valor Econômico*, setembro de 2011. Disponível em: <http://www.revistavalor.com.br/home.aspx?pub=3&edicao=5>.

Resumo

Este artigo aborda a noção de subimperialismo na compreensão do expansionismo brasileiro. O objetivo é apontar para os limites do conceito de Ruy Mauro Marini, arriscando comentários sobre o capitalismo monopolista no Brasil.

Abstract

This paper intends to discuss the notion of subimperialism in the understanding of Brazilian expansionism. The objective is to point to the limits of the concept of Ruy Mauro Marini, making comments about the monopolistic capitalism in Brazil.

Palavras-chave: expansionismo; imperialismo; capital financeiro

Keywords: expansionism; imperialism; financial capital

Recebido em 01/11/2011

Aprovado em 16/02/2012



When Countries come out to Play: the metaphor of game in international relations

Quando Países Saem para Jogar: a metáfora do jogo nas relações internacionais.

Marcelo dos Santos Netto*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 130, mar.-abr. 2012 [p. 14 a 20]

1. Introduction

Before embarking to the Second World War's "D Day", United States' general George S. Patton delivers a speech to his troops in England, 1944. In one of its most quoted excerpts, Patton states that "this stuff" about "America wanting out of this war" is but "a crock of bullshit [sic]": Americans "loves the sting and clash of battle". So, Patton continues, "you [soldiers] are here today" because "you want to defend your homes", "you would not want to be anywhere else", and "you are real men and real men like to fight". Patton explains the last idea saying that "when you (...) were kids, you all admired the champion marble player, the fastest runner, the toughest, boxer, the big league ball players, and the All-American football players". So, American plays to win all the time, and that's why Americans have never lost nor will ever lose a war: "the very idea of losing is hateful to an American" (PATTON, 2006, p.449).

One could easily imagine the thrill triggered by Patton's words among his troops. The force of his statements is aggressively stimulating, with strong appeals to manhood, sustained by easily understandable imagery. Interestingly, war does not remember sports in Patton's speech. War is not even like a sport. War *is* sport, and Americans *plays to win*. Thus, Patton's discourse is representative of how games are *metaphors* that shape the way events are represented and practiced in international relations. This is self-evident in some cases, like in wars; but things can also be subtle, like in the way World Trade Organization's debates are theoretically labeled "rounds" of international market's "continuous game".

Patton's discourse is not alone. Prussian chancellor Otto Von Bismarck used to compare XVIII century's Europe diplomacy to a chessboard. Being himself a professional chess player, United States' former statesman Zbigniew Brzezinski labeled petropolitical disputes in Eurasia as "the grand chessboard". Arthur Conolly, British intelligence officer, called struggles between the British Empire and the Russian Empire in Central Asia as "the great game", an expression brought to public by Rudyard Kipling's novel "Kim". All of these examples mean that internationalists must be aware of how games are strongly evoked by theorists, thinkers and decision-makers. Efforts of *explanation*, *evaluation*, *interpretation* and even *judgment* are required there: metaphors are not a mere matter of expression, but a deep process of reality-making in international relations that must be scientifically approached.

Despite the apparent complexity of the task, it could be easily performed through a *sociolinguist* approach, because of its assertions about the role of langue and society in the making, remaking and un-making of reality.

* Marcelo dos Santos Netto Master Degree in International Relations by the Pontifical Catholic University of Minas Gerais – PUC Minas (msanetto@gmail.com)

So, the objective of the present essay is to elaborate a sociolinguist discussion about how games can constitute and be constituted by international relations. Metaphors are considered here as important elements to understand what international relations are, and how international relations have been shaped. General Patton's discourse is briefly analyzed in order to give basis to the theoretical debate here developed. Research suggestions and possible further steps are also discussed in the last section.

2. Games and Reality

Games are deeply present in many explanations and representations of international relations, especially in theories that strive to explain them. The most common example of this is the "game theory", where games are related to rationalization of variables, predictability, strategic modeling, and economic concepts. Game theory should be taken by those who want a "rationalist" approach of the international relations; meanwhile, discourse analysts may benefit from a *sociolinguist* point of view, where language and its tools – including metaphors – play an important role in the building of society.

In a sociolinguistic perspective, reality is created through social processes of linguistic interaction. Talking, listening, and arguing are the way men build, rebuild and un-build their own worlds. Things like countries, borderlines and people come from universal consensuses about social values like sovereignty, security, identity and self-determination, for instance. These consensuses are made and un-made through language, what means that studying international reality is a matter of studying how values, identities, or even rationality is produced by communication and expression.

The most common linguistic tools of reality-building are *metaphors*, defined by Paul Ricoeur as the process by which discourse unleashes the power that certain fictions have to redescribe reality (RICOEUR, 2004, p.5). The verb *to be* plays an important role here: metaphors work not by comparing two things, but by affirming that something *is* something else. These linguistic constructions have a strong impact over human reality, considering the theoretical perspective that society is organized through the way reality is linguistically organized and understood in human mind.

So it happens in international relations. When countries come out to play, games are metaphorically evoked to explain and understand reality; and this is precisely the moment when games are allowed to structure or to restructure the way reality is build. As a result, there is no way of saying who came first, reality or the metaphor of game. It means that internationalists must leave this duality: metaphor *is* reality, and reality *is* metaphor – or, more specifically, *games are reality*, and *reality is games*. So, studying reality is a matter of studying the metaphors that gives it meaning and, by consequence, its very existence.

2.1 Definition of game

But what is exactly a game? And what implication does it has on social reality? Johan Huizinga's *homo ludens* theory may be a pertinent starting point to answer these questions. According to Huizinga, games are not a biological phenomenon or a psychological effect, but a *socially significant* function that gives meaning to action and interaction (HUIZINGA, 2000, pp.1-2 – our emphasis). In a sociolinguistic perspective, it means that understanding social reality can be a matter of explaining it in terms of a game; and living social reality demands to use these understandings as a guide for "score better" in the "game of life".

Huizinga says it is difficult to define games by their logic. For instance: "funny" is not present in some games, while it is easily found in events that are not games. That's why, instead of a schematic definition, Huizinga prefers to define games through what he calls their "most common attributes". In other words, instead of logical rationalization,

Huizinga prefers to define games by what have been socially agreed about them. This is a particularly useful approach for a sociolinguistic perspective.

According to Huizinga, games are *voluntary activity* above all. Players accept the match simply because it is their will. Games are also *uninterested*. Their matters are “extraordinary”, having no relation to the common worries of everyday life. Games also need to be *limited*. It demands chronological and spatial limits in order to be properly characterized. *Tension* is also a relevant gaming element. It derives from the competition that antagonizes players and mobilizes them. And finally, games must have a set of *rules*. Playing activity must be bounded by notions of what can be done and what cannot be (HUIZINGA, 2000, pp.5-7).

These traits – *voluntary activity, lack of interest, limitation, tension, rules* – have been consensually appointed as the main characteristics of the game. A glance on a chess match should be enough to perceive this: it is a voluntary activity, where two players are completely isolated from the everyday worries, struggling to win in an event explicitly bounded by the board and by the game’s rules. Internationalists could benefit from Huizinga’s theory in the search for the metaphors of game. It allows them to detect gaming elements in different works of communication, like declarations, statements, or even movies. By the way, such is the beautiful of discourse analysis: the way it makes use of unexpected fonts like newspapers and academic debate allows the researcher to unfound facts that would be ignored by classics approaches.

3. The game of discourse

Huizinga’s definitions sound particularly interesting and useful when games are taken as *discourses*. Based on Samuel Berger and Peter Luckmann (2003), together of Cynthia Hard and Nelson Phillips (2002), discourses are defined here as social *constructors* made from an assemblage of socially available ideas, values, ethics, and so forth. In other words, discourses comprehend all social consensuses that build reality. Thus studying international relations is a matter of studying the discourses that gives them meaning, logic, coherence and even existence.

Understanding discourses as constructors implies that discourses build and are built by social interaction. The dependent-and-independent-variables scheme does not suit here: it does not matter who came first, but how exactly they work together. There is no reality beyond conventions made by men; and there are no men beyond conventions that give reality its existence. Human reality is not biological, natural or objective, but strictly human: order and its derivatives comes uniquely from human activity (BERGER; LUCKMANN, 2003, p.76). In other words: international relations is described as a game not because of its inherent characteristics. It is all but a matter of sufficiently consistent social consensuses about the definition of a game, as well as about the definition of international relations.

Members of a society – for instance, states in international relations – need to make effusive use of socially available discourses in order to be understood. This is absolutely vital, considering the hypothesis that human existence cannot be understood or even is possible out of society. A well socialized individual is obliged to explain the functioning and eventual malfunctioning of his world through the socially established knowledge (BERGER; LUCKMANN, 2003, p.92). There are a number of reasons to believe that the game metaphor is a relevant part of this socially established knowledge: again, a glance on United Nation’s statements could give a good hint about this fact.

The main objective of these interactive efforts are essentially *political*, or the *recognition of power*. Based on Michel Foucault’s assertions about the “order of the discourse” (1971), it could be possible to say that this recognition of power would allow one to state what is true, real, fair, rational or important – and this is what power essentially means in a sociolinguist perspective. In order to obtain this recognition, society’s members *manipulate* discourses. Some manipulating tools includes associations, comparisons and, of course, metaphors. The success of these discursive strategies depends on how society is going to receive these manipulations. Considering how games are deeply present in the international reality’s repertory, one very available manipulation is to explain international relations as a game;

to enlist their rules; and to complain about how these rules – conventions and treatises, for instance – have been violated or bypassed by some “dishonest” players that must be punished somehow.

How exactly discourses are shared, manipulated, and expressed? For sociolinguistics, the answer is in the *langue*, because there is nothing beyond society, and there is no society beyond *langue*. *Langue* plays two important roles. First, it allows communication; and second, it structures the way reality is organized and understood in human collective mind. So, understand how discourses work is a matter of understand how language works in its structural and communicational functions. An adequate explanation for both of them could be found on Ferdinand de Saussure’s *linguistic course*. Before went to the course, it must be added that the present approach is *textual*: texts are considered here as the way *langue* allows synchronizing different zones of everyday life, making it possible to build a reality filled with common meanings, considering the textual capacity of overcoming the “here and now” and linking together different realities (BERGER; LUCKMANN, 2003, p.59).

3.1 Games and linguistic

In brief terms, Saussure (1995) says that all languages share a common *structure* that is above grammatical and vocabulary particularities. This structure is called *sign*: a symbolic aggregation composed by something perceived in reality – the *signified*; and a symbol, a gesture, a draw, a sound or whatever used to refer to the signified – the *signifier*. Once together, signified and signifier builds the sign, whose meanings are *dialectically* constructed in contrast to other sign, in an apparently contradictory process of *relativity* that establishes a situation of *complementarily* and *rejection* between them.

Signs compose among themselves the *dyads* that build reality. Examples of them abound in international relations: national and international; war and peace; sovereignty and intervention; north and south; west and east. In the same way, the definition of “game” is obtained when it is compared to something considered as a “no-game”. Like in every dyad, there is an evident *value judgment* in this process: “game” is considered positive, while “no-game” – or *seriousness* – is defined as negative and undesirable (HUIZINGA, 2000, p.34).

Arbitrariness is also present in the sign: all efforts to characterize a “game” are not made of objectiveness or empirical observation, but from the discursive efforts to build social consensus towards a specific definition. It means that, when dealing with games as metaphors, internationalists are not going to face something like a natural or objective reality; instead, they are going to work on the consensus that gives meaning to this reality – and, by extension, its own “objective” existence.

As told, it could be difficult to define game’s exclusive characteristics. In the long run, it could mean that it is simply impossible to define what is “game” and what is “serious”: although it is somehow clear that they are different, there is no exact ways to know how this difference works, where it can be found, or even what exactly distinguish them. That’s why definitions may not go beyond the arbitrariness of the discourse: “game” is “game” simply because there is a socially relevant consensus over the matter. It does not mean, however, that games are perfectly isolated from something “real”, or “non-ludic”. Again, reality is game, and game is reality.

4. The characteristics of discourse

Huizinga’s concepts about games, once combined with the proposed sociolinguistic approach, are compatible to the main discursive characteristics pointed by Michel Foucault (1962): *heterogeneity* and *contradiction*. According to Foucault, discourses are heterogeneous because they are made from a myriad of different statements. More precisely, as put by Norman Fairclough (1996), discourses are composed by other discourses – *interdiscursivity* – and other texts – *intertextuality* – that gives them shape and meaning. Such eclecticism leads the discourse to the point of

extreme contradictions, because heterogeneity implies in joining together paradoxal claims. It means discourses must be analyzed precisely through their contradictions: paradoxes are not fails, but the very essence of the discourse (FOUCAULT, 1962).

Yet, as put by Claudio Lomnitz (2001), discourses also have mechanisms to build coherence. These mechanisms are called *deepness* and *silence*. Both of them work in synergy: discourses build their meanings by silencing their contradiction, what allows them to obtain deep consistence in their arguments. That's why it could be much more relevant to go beyond *what is said* and figure out *what is not said*. Implications of the discourse must not stop in what is explicit: internationalists are not only allowed but sometimes even morally obliged to identify the indirect implications of a discursive building. It can be done with a pertinent theoretical frame, together of some efforts of *evaluation* and *interpretation*.

Back to Huizinga's *homo ludens*, things finally get clear: as a linguistic sign, games make sense when compared with something considered as a "no-game"; nevertheless, the already mentioned difficulties to judge what is "game" and what is "serious" allow presuming that there is not such boundary: game is seriousness, and seriousness – or *reality* – is game. Metaphors probably are the sole responsible for the break up on the boundary between game and no-game: international relations is explained as a game and then organized as a game, in a contiguous process where metaphors do not explain or illustrate reality, but *are* reality.

Considering games' heterogeneity, it is not hard to figure out that their characteristics are possibly derived from "no-game" discourses. It means that games' main characteristics – *voluntary activity*, *lack of interest*, *limitation*, *tension* and *rules* – may have been extracted from other types of "serious" social interactions, up to the point of extreme contradictions. Here a number of possibilities could be imagined. For instance, "rules" may have been borrowed from laws; tension could be inspired by the thrill of hunting; and so forth. It does not mean discourses are faded to fail: as said, discourses must be analyzed through these contradictions, because there is nothing beyond them. However, like every discourse, analysts must always be aware that games strive to keep its coherence by silencing their paradoxes. It can be easily verified in General Patton's discourse.

5. Patton Comes to Play: War as Game

Now on Patton's discourse. Interestingly, the way the general builds the meaning of war is surprising akin to the features Huizinga attributes to games. In the beginning of his discourse, Patton starts his strategy by suggesting the *voluntary activity* of war. According to him, Americans were going to combat because there was no other thing they wanted to do. In other words, war is a voluntary activity, just like in Huizinga's game theory. Next, Americans were fighting because they love the thrill of sportive competition. Here a comparison is done between the *tension* of the game and the thrilling uncertainties of the war, making combat sounds somewhat playful.

Patton also establishes *limits* to the game by suggesting that only "real men" want to fight. This is a strategy that gives war an *uninterested* and *extraordinary* characteristic: far from politics or whatever, Americans fight to prove their manhood, or their skills as players. Finally, Patton affirms that Americans were fighting because they love the best American sportive champions, like boxer fighters, or All-American football players. For Patton, war is sportive competition above all: he speaks to the soldiers almost as a coach give instructions to a team.

Patton's discourse is deepened at the cost of relevant silences. First, it could be hard to find something like voluntary activity in war. Conscription is compulsory; a citizen who is enlisted to war and denies fighting may suffer legal and social penalties. Next, any comparison between the joyful tension of a game and the harsh tension of a war could be questionable. Of course there are possibilities of finding pleasure in the risks of battle. As told by a journalist, war could be pleasant – and addictive – as a drug. However, probably this sensation certainly is not the same one that makes a baby cry in pleasure, as told by Huizinga. By the way, Huizinga should have pointed out

another social consensus about games: they demand peace and agreement, like in the Olympic Games.

Furthermore, to say that war is for “real men” is to ignore the important role women also play in warring events. Feminist theories of international relations may agree that women have relevant participation in wars by making weapons, nursing, helping, caring, deciding, cheering, and of course fighting. Finally, comparing war to sports demands a morbid sense of humor. How to score in such a game? One possible answer could come from Patton’s own words: “I want you to remember that no bastard ever won a war by dying for his country. You won it by making the other poor dumb bastard die for his country” (PATTON, 2006, p.449). In other words: to kill is to score. Could it be possible to imagine a crowd paying for tickets and cheering in such a mortal game? Fortunately, it seems that scenes like this are still restricted to the most pessimistic sci-fi works.

Although somehow brilliant, Patton is not exactly an innovator: according to Huizinga, defining war as “games” probably is a habit as old as the existence of both words (HUIZINGA, 2000, p.67). In metaphorical terms, it could be easy to imagine comparisons between these events. Technical apparatus and fighting conditions may act as “rules”; conquests and lootings could be labeled “prizes”; war possibly makes much more sense when simplified to the idea of a “duel”; and so forth. By the way, it worth to check how Patton describes what an Army is: “an Army is a team. It lives, sleeps, eats, and fights as a team” (PATTON, 2006, p.451).

In sum, the main discursive strategy of Patton’s discourse – as well as the main source of its polemics, aside the bad words – is the way it deeps the comparison between war and game. The most morally questionable feature of Patton’s speech certainly is the way he states metaphorically that war is sport: as put ironically by a certain videogame main theme, “war has never been so much fun” as in Patton’s warring world. What consequences could have such a discursive construction? This is another task addressed to the internationalists.

6. Conclusion: Explanation, Description, Simulation

Like all discursive edifications, Patton’s speech builds its deepness at the cost of some silences that demands to be discursively analyzed. As seen, it was done here through a theoretical perspective that some discourse analysts like Tzvetan Todorov (1982) would call *exegesis*: the interpretation of a discourse based on ethical parameters. Of course this is not the only available way of performing discourse analyses. They may be done through a philosophical and even an aesthetical perspective. However, some may prefer to establish that political aims underlie all discursive strategies, as suggested by Norman Fairclough (1996). These are choices that deeply depend on the discourse analyst’s objectives and perspectives.

Not importing their specific objectives and interests, discourse analysts probably are going to face three ways of approach: *explanation*, *simulation*, and *description*. The main differences among them are the way they create reality, and their available sources of statements. Explanation occurs when games are used to explain certain events of the international relations. Examples may be found in articles, essays, or broader debate in media. Description is present in every effort of schematic abstraction of reality. Analysts may find it in international relation’s manuals, theories, economic models, historic researches, and so forth. Simulation tries to represent reality through models in order to understand it. They are present in war exercises, maps, and even video or board games.

Whatever in the form of explanation, simulation or description, games is always “for real”. Internationalists must have always in mind that metaphors are not a representation of reality: metaphors *are* reality. Languge has a constituent role in this process: it does not simulate, explain, or descript international relations, but *are in fact* international relations. Considering this, interesting ways of building reality can be found in the way the second Gulf War was described by media as the “video game wars”; in the essence of the war exercises performed by some Armies; in the metaphors that are worldwide present in literature. Besides war and security, attention must be given to the jurisdictional sphere: as said by Huizinga, the metaphor of game is also very present there. A special heed

must also be paid to commercial and economic affairs, since the metaphor of game has been effusively evoked to explain, describe and even simulate them.

References

- BERGER, Samuel; LUCKMANN, Peter. *A Construção Social da Realidade: tratado sobre a sociologia do conhecimento*. Petrópolis: Vozes, 2003. 23.ed.
- BISMARCK, Otto Von. *Bismark, The Man And the Statesman: being the reflections and reminiscences of Otto, prince von Bismark*. V.2. Nova Iorque: Harper, 1898.
- BRZEZIŃSKI, Zbigniew. *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. Nova Iorque: Basic Books, 1998.
- FAIRCLOUGH, Norman. *Analysing Discourse*. Londres: Routledge, 2004.
- FAIRCLOUGH, Norman. *Discourse and Social Change*. Londres: Routledge, 1996.
- FOUCAULT, Michel. *Les Mots et les Choses*. Paris: Éditions Gallimard, 1962.
- FOUCAULT, Michel. *L'Ordre du Discours*. Paris : Flammarion et Cie, 1971.
- HARD, Chyntia; PHILLIPS, Nelson. *Discourse Analysis: Investigating Processes of Social Constructions*. Londres: Sage Publications, 2002.
- HOPKIRK, Peter. *The Great Game: The Struggle for Empire in Central Asia*. Londres: Kodansha International, 1992.
- HUIZINGA, Johan. *Homo Ludens*. São Paulo: Perspectiva, 2000.
- KAYE, Sir John William. *History of the War in Afghanistan*. V.2. Londres: Richard Bentley, 1857.
- LOMNITZ, Claudio. *Deep Mexico, Silent Mexico: an anthropology of nationalism*. Minnesota: University of Minnesota, 2001.
- PATTON, General George S. *Speech to Third Army Troops*. In: WIDMER, Teddy. *American Speeches: Political Oratory from Abraham Lincoln to Bill Clinton*. Volume 1. Library of America: 2006.
- SAUSSURE, Ferdinand de. *Cours de Linguistique Générale*. Paris : Éditions Payous y Rivages, 1995.
- TODOROV, Tzvetan. *Symbolism and Interpretation*. Londres: Routledge, 1982.

Abstract

The paper discuss about the role of game metaphors in the international reality. It suggests for this a sociolinguist theoretical schema where metaphors are constructors of international relations. It briefly analyzes USA's general George Patton discourse with the suggested theoretical schema. Possible research development is also suggested.

Resumo

O artigo discute o papel das metáforas do jogo na realidade internacional. Sugere para isso um esquema teórico sociolinguístico, onde as metáforas são consideradas como construtoras das relações internacionais. O artigo analisa brevemente o discurso do general estadunidense George Patton com o esquema teórico sugerido. Possíveis desdobramentos também são sugeridos.

Keywords: international relations; game; discourse analysis

Palavras-chaves: relações internacionais; jogo; análise de discurso

Received January 16, 2012
Accepted February 02, 2012

Política externa brasileira de migrações – alteração no nível de importância conferido à defesa dos direitos dos brasileiros no exterior entre os anos 1990 e 2000

Brazilian foreign policy on migration – changing priorities in the attention given to Brazilian nationals abroad between the 1990s and 2000s

Lívia Castelo Branco Marcos Milanez*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 130, mar.-abr. 2012 [p. 21 a 30]

A apropriação do tema de migrações pelos estudos de política externa brasileira

Este trabalho aborda a recente apropriação, pelos estudos de política externa brasileira, do tema das migrações de brasileiros para o exterior, e afirma a importância do tema para a agenda atual dos estudos de relações internacionais no Brasil a fim de se reverem os fundamentos epistemológicos do estudo da PEB que, por motivos históricos e, não metodológicos, esclarecidos a seguir, ateu-se ao estudo estrito das relações entre Estados, deixando para um segundo plano, ou mesmo ignorando, relações entre os Estados e outros atores internacionais, como os próprios indivíduos em migração.

Espera-se que a proposta deste novo tema, qual seja, o da emigração de nacionais, alargue o escopo do estudo de política externa brasileira sem descaracterizá-lo, mas, outrossim, enriqueça-o, gerando uma agenda de estudos das possibilidades de capitalização das migrações para o alcance do conceitualmente controverso interesse nacional, o qual poderia ser definido não mais em função única do interesse de Estado, mas como interesse dos próprios nacionais residentes no exterior, os quais foram motivados a migrar por condições endógenas ao país, mas que, a despeito disso, mantêm sua identidade no exterior, formando comunidades vinculadas ao Brasil e que são importantes para a realidade socioeconômica não apenas das famílias e cidades de origem, mas para todo o Estado.

A relação entre política externa brasileira e migrações de nacionais reside, inicialmente, no fato de que o ponto focal da formulação da PEB, o Itamaraty, é, também, o responsável pela atenção aos particulares no exterior, por meio de seu braço consular. O que se pretende investigar neste trabalho é por que razão o mesmo agente, a chancelaria, conferiu, historicamente, mais atenção às relações entre Estados do que às relações internacionais envolvendo o Estado e outros atores, entre os quais, os próprios nacionais emigrados.

A hipótese para a prioridade dada às relações interestatais está na fundação da política externa brasileira, contingenciada por um período histórico, o século XIX, de protagonismo dos Estados no cenário internacional, o que determinou a própria definição da política externa em função do papel internacional do Estado (Oliveira, 2004). Para o século XXI, contudo, é reiterada a percepção dos analistas de que a diversificação de agentes internacionais

* Mestranda em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB (livia.milanez@gmail.com).

e a elevação à pauta de novos temas para a agenda internacional requerem uma ampliação de escopo dos estudos de política externa (Avant et al, 2010; Lake, 2010; Nye, 2010).

Especificamente no caso do Brasil, o estudo dos temas migratórios é, pelo menos até a década de 1990, mais voltado aos fluxos de ingresso de migrantes no país (Carneiro, 1950; Gattaz, 1996; Kreutz, 1991), embora já começassem a se tornar mais notáveis as publicações de referência sobre emigração (Patarra, 1996). No começo do século XXI, os estudos de emigração brasileira aumentaram em volume, como consequência da inversão do fluxo do migratório no Brasil (de país de imigrantes para país de emigrantes) a partir da década de 1980, valendo ressaltar, todavia, que estudos migratórios, em geral, não são tradicionais ou frequentes na academia de relações internacionais no Brasil, sendo mais encontrados nas academias de Sociologia, Geografia e Demografia (Melchior, 2008; Patarra, 2004 e 2006; Ripoll, 2008). Fora do Brasil, contudo, os estudos de políticas migratórias como tópico de política externa já estão na ordem do dia desde, pelo menos, a década de 1960, quando a formulação e os impactos das políticas migratórias dos Estados Unidos e da União Europeia começaram a ser investigados (Bennett, 1963; Beijer, 1961; Böhning, 1972).

Assim, tem-se que a pouca atenção aos temas migratórios deve-se, em primeiro lugar, à definição de política externa em função dos Estados e, em segundo lugar, ao fato de o Brasil, até a década de 1980, ter sido um país de imigração, a qual é controlada na seara dos Ministérios da Justiça e do Trabalho, não configurando, assim, agenda de política externa.

Apreende-se, por conseguinte, que os motivos para a pouca atenção da academia brasileira de relações internacionais ao tema das migrações derivam, primeiramente, do peso dos estudos de política externa brasileira na definição da agenda da disciplina, uma vez que estes estudos, por questões de fundação da PEB, centram-se nas interações entre os Estados e ignoram os nacionais. Em segundo lugar, a pouca atenção da academia de RI ao tema dos brasileiros emigrados deve-se ao fato de que a academia, usualmente, segue a chancelaria na definição dos temas de estudo, em vez de propor novos temas (Tickner e Wæver, 2009). Porém, como se vem observando que, notavelmente desde 2006, o Itamaraty tem elevado o nível de importância conferido à garantia dos direitos dos brasileiros no exterior, espera-se, a partir de agora, uma maior atenção dos acadêmicos de relações internacionais ao tema dos emigrados brasileiros, conforme será discutido a seguir.

O paradoxo de grandeza

Desde a definição das relações internacionais como um campo de estudos, a política externa é dividida entre *high politics* e *low politics*, embora seja difícil encontrar a origem dos dois termos, pois muitos acadêmicos remontam a Hobbes para esclarecer que os temas de *high politics* são aqueles atinentes à sobrevivência do Estado soberano e os de *low politics* referem-se aos demais temas.

O termo *high politics* refere-se, tradicionalmente, aos temas de segurança e de defesa nacional, estando relacionado ao paradigma realista, segundo o qual o principal interesse dos Estados no sistema anárquico internacional é garantir a própria sobrevivência, isto é, sua soberania, sua autoridade última e inapelável sobre os próprios domínios territoriais. A alta política esteve, durante muitos anos, associada à defesa de fronteiras e à boa administração dos recursos militares. Assim, sob a perspectiva realista clássica, o maior objetivo da política externa seria o de assegurar a sobrevivência do Estado, visto como ator unitário e sem contradições internas e cujo interesse principal seria garantir a própria permanência no espaço e no tempo internacionais.

Low politics, por outro lado, refere-se, na tradição realista, às políticas que não se ocupam diretamente da necessidade de sobrevivência do Estado. Dentro do paradigma realista de relações internacionais, a baixa política ocupa-se da economia, da promoção do comércio e da influência cultural de um Estado sobre os outros.

A política externa brasileira é tributária da tradição clássica do realismo nas relações internacionais e, após a Independência em 1822, se, por um lado, pautou-se no liberalismo comercial dos tratados desiguais para garantir

a sobrevivência do Brasil frente ao inconformismo português e às pressões britânicas, por outro, manteve atenção contínua ao estuário do Rio da Prata, zona fronteiriça que representava constante ameaça à integridade do Império e que concentra as maiores atenções da diplomacia nacional até nossos dias, ainda que se proclame a diversificação de parcerias do Brasil e tente-se reduzir a preocupação com o entorno sul-americano a questões comerciais vinculadas ao Mercosul. Portanto, pode-se afirmar que, mesmo envolvendo temas sensíveis sob a roupagem da economia e do comércio, persiste a preocupação, por parte da diplomacia brasileira, com o relacionamento interestatal, com a defesa da soberania e, logo, com a sobrevivência do Estado.

Desde a fundação da diplomacia brasileira no século XIX, são mantidas legações diplomáticas, ainda que esparsas e pouco estruturadas, nas regiões politicamente mais expressivas do globo – no sentido de serem as regiões de onde mais facilmente o Brasil poderia obter vantagens políticas e econômicas –, sendo que a concentração dessas repartições tem se mantido, nestes dois séculos, na Europa e nos Estados Unidos, indicando que a diplomacia brasileira possui uma postura conservadora – a despeito dos espasmos em que novos parceiros (sobretudo na área comercial) são apontados.

Verifica-se, assim, que a política externa brasileira conforma-se à caracterização de (Oliveira, 2004, p. 12) de ocupar-se prioritariamente dos assuntos entre Estados, o que implica o predomínio dos temas de direito internacional público sobre os de direito internacional privado e explica por que a estrutura do Ministério das Relações Exteriores historicamente prioriza a defesa do interesse nacional em detrimento dos interesses *de* nacionais.

O Conselheiro do Itamaraty Luiz Maria Pio Corrêa, em audiência, em maio de 2011, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, acerca da proteção das fronteiras nacionais, elucidou que o papel do Itamaraty é garantir a defesa da soberania nacional por meio da cooperação entre os Estados (Senado Federal, 2011). Tal colocação evidencia a definição tradicional – estatocêntrica – de política externa do Itamaraty, o que não deve ser valorado positiva ou negativamente, mas apenas elucidado para fins de compreensão da atuação da diplomacia brasileira sobre temas menos tradicionais de política exterior, como o tráfico de pessoas, drogas e demais ilícitos transnacionais não promovidos pelos Estados, mas que possuem impacto sobre sua sobrevivência, conforme a definição de segurança (“qualquer ameaça à sobrevivência do Estado”) oferecida pela escola de Copenhague (Buzan, Wæver e De Wilde, 1998).

Além da defesa de fronteiras, na área comercial, o MRE tem assistido as empresas brasileiras em seu ingresso em território estrangeiro, porém, a arena da promoção comercial não é tradicional na política externa brasileira, o que é evidenciado pela participação de atores mais novos e especializados nessa seara, como o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, por meio da carreira de Estado de Analista de Comércio Exterior criada em 1998 e em expansão. Tal divisão de tarefas entre um ator antigo e outro mais novo configura, mais uma vez, a concentração de esforços do Itamaraty nos temas de *high politics* tradicionais: defesa e segurança nacional. Pode-se dizer, assim, que o Itamaraty subordina, seja no caso dos direitos humanos ou da promoção comercial, sua atuação a uma leitura de longo prazo de um interesse nacional dissociado de interesses *de* nacionais, estes mais voltados ao curto prazo e a resultados imediatos.

O Itamaraty, portanto, prioriza historicamente os temas do direito internacional público – associado aos interesses dos Estados nacionais – em detrimento dos temas do direito internacional privado – associado aos interesses dos indivíduos – sendo, logo, uma instância do Estado brasileiro ocupada da *high politics*, e não da *low politics*. A diferença de prioridade dada aos temas de Estado em detrimento dos temas relacionados aos direitos de particulares é evidenciada pelos estatutos distintos a reger cada grupo de temas, o que significa que há dois planos distintos do direito internacional em atuação (Maia, 2009, p. 35).

Partindo-se, por conseguinte, da premissa segundo a qual o MRE prioriza os temas do direito internacional público em detrimento dos temas do direito internacional privado, e considerando-se que, nesta última seara, encontram-se os temas relacionados à defesa dos nacionais brasileiros no exterior, admite-se que há uma negligên-

cia histórica, por parte do Itamaraty, à questão consular, a qual, até recentemente, concentrava-se nas atividades cartoriais de registro e emissão de documentos para os brasileiros no exterior (Barros, 1996, p. 108; Firmeza, 2007 e Gradilone, 2009)¹.

A literatura especializada na política externa brasileira para migrações denomina paradoxo de grandeza a preocupação da diplomacia nacional em defender grandes temas – como a defesa de um assento permanente do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas – ao mesmo tempo em que se omite no atendimento de assuntos elementares, como as demandas de setores do próprio Itamaraty, bem como da sociedade brasileira, de aumento das dotações orçamentárias para as repartições consulares brasileiras no exterior (Rios-Neto e Amaral, 2009, p. 456). Pode-se, portanto, afirmar que o paradoxo de grandeza consiste no deslumbramento com a projeção internacional do Brasil e com o simultâneo esquecimento de temas básicos da PEB. No caso específico das políticas para brasileiros no exterior, pode-se afirmar, ainda, que admitir o status do Brasil de país com alto contingente migratório fere os brios de potência emergente por igualá-la a países de menor expressão econômica e caracterizados como países de alto contingente migratório (que possuem mais de um milhão de emigrados), como Peru, Bolívia, Filipinas, Marrocos, Indonésia, Turquia e México (Firmeza, 2007, p. 46; Maia, 2009, p. 33)².

Tem-se, destarte, uma justificativa histórica para a negligência, até pouco tempo atrás, do Itamaraty em relação aos temas consulares e, mais especificamente, para a defesa dos direitos dos brasileiros no exterior: a política externa brasileira é conservadora, concentra-se na *high politics* realista e esquece questões básicas de política externa brasileira (como a alocação de recursos para a área consular) devido, além da percepção histórica de que os temas de direito internacional privado são secundários, aos brios de potência emergente que pretende se diferenciar de países de menor projeção internacional e envergonha-se, assim, da característica compartilhada com muito desses países de ser um país com alto contingente de emigrados.

Com as reformas institucionais por que o órgão passou nos últimos anos, especialmente a partir de 2006, observa-se uma alteração no nível de prioridade conferido aos direitos dos brasileiros no exterior para além da simples atenção cartorial e atendimento em casos de emergência, com a institucionalização e legalização das comunidades brasileiras no exterior e criação de mecanismos de diálogo com o governo brasileiro por meio das periódicas Conferências Brasileiros no Mundo, patrocinadas pelo Itamaraty e que contam com a participação de emigrados, atores governamentais e pesquisadores de migrações (Presidência da República, 2010).

Por que uma política externa brasileira para emigrados?

Por que o Estado deveria assegurar o direito de indivíduos que decidem abandonar seu território sendo que, ao ingressarem em outro Estado, esses indivíduos precisam se sujeitar às leis do Estado receptor?

Deve-se considerar que as motivações para emigração encontram-se, em geral, no país de origem do migrante³ e que, salvo o caso específico dos apátridas, o indivíduo que migra não perde os vínculos de nacionalidade com o país de origem, sendo, assim, este o país para onde o indivíduo será prioritariamente redirecionado em caso de expulsão. Logo, uma política de atenção a emigrados é necessária porque contempla a análise das motivações para emigrar e pode, assim, subsidiar outras políticas que promoverão a melhoria da qualidade de vida no país de origem, reduzindo a necessidade de emigrar.

1 Nas palavras do Embaixador Oto Maia: “As relações consulares têm natureza diferente das diplomáticas, sendo cada uma delas regida por convenção própria, num reconhecimento dos diferentes planos do direito internacional em que se realizam.” (Maia, 2009, p. 35)

2 Segundo Maia, 2009, p. 33, em 2007, os postos consulares brasileiros estimavam que houvesse cerca de 3.135.000 brasileiros no exterior, dos quais apenas 1.460.000 (46% do total) seriam regulares no exterior. Notar que essa estimativa em muito destoa do levantamento de 2011 do IBGE, segundo o qual haveria apenas 500.000 nacionais no exterior. Ver <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/>> Acesso em 01/02/2012.

3 Ver *Migration Typologies*. <<http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/522>> Acesso em 15/01/2012.

Além de reduzir a necessidade de emigrar, uma política de emigração volta-se à redução dos fluxos migratórios irregulares, o que implica, principalmente, maior margem de atuação do Estado para assegurar os direitos de seus nacionais emigrados e promoção de uma imagem positiva do país de origem no exterior. Por fim, cuidar dos emigrados resulta em promoção dos interesses econômicos do país de origem, devido ao expressivo volume das remessas internacionais, bem como em promoção comercial (quando se trata da defesa de empresas do país de origem) e, ainda, cultural (devido à divulgação dos modos de vida do país de origem), o que também possui uma dimensão estratégica de *soft power* (Nye, 2004).

Os argumentos acima (promoção cultural e comercial, aumento de remessas, garantia de direitos humanos), justificadores de uma política externa brasileira para emigrados, ainda não são levantados pela corrente principal de estudos da política externa brasileira devido à pouca relevância relativa conferida ao tema das movimentações humanas, como se a análise das relações internacionais do país devesse se ater somente aos “grandes temas” – atuação em organizações internacionais governamentais e relações bilaterais – quando, na realidade, estimativas apontam para o crescente contingente de emigrados brasileiros desde a década de 1980, quando o país passou por grave crise econômica e as condições de mobilidade internacional já permitiam acesso a viagens internacionais a um grande número de brasileiros, ainda que em condições precárias.

A negligência do tema de emigrações deve-se, por um lado, à percepção, por parte dos formuladores de política externa brasileira, do Brasil como uma grande potência que, portanto, não teria grande contingente emigrado (característica de países pobres ou em crise) e, por outro lado, à negligência histórica do direito internacional privado em detrimento do direito internacional público na condução da política externa.

Apesar de a tradição geopolítica e realista preconizar que um dos itens de poder (*capabilities*) dos Estados é o seu contingente populacional, dá-se pouca atenção ao significado que essa população tem para o país de origem quando emigra. Assim, uma política externa para emigrados não integraria apenas a agenda de relações internacionais pós-moderna, podendo, também, propiciar uma revisão da agenda realista ao propor que os contingentes de emigrados podem constituir instrumento de poder (sobretudo de *soft power*) do país de origem.

Fora do Itamaraty, tradicional formulador da política externa brasileira, o governo brasileiro, no Legislativo, defende uma política emigratória baseada no peso econômico das remessas de brasileiros no exterior: a Justificação do PLS 47/2006, afirma que “[s]omente nos Estados Unidos (EUA), dados apontam para dois milhões de brasileiros. Ainda que não sejam dados absolutamente exatos, a verdade é que os dólares por eles enviados anualmente *poderiam* superar o valor das exportações do Brasil para aquela nação. Não se trata, portanto, apenas de fator social, mas também e, sobretudo, econômico” (PLS 47/2006, grifos nossos).

Migrações internacionais e política externa brasileira – breve histórico

A premissa deste trabalho é que os estudos de política externa brasileira, inseridos na disciplina de relações internacionais, apenas recentemente passaram a se ocupar da questão das migrações internacionais, o que significa um atraso em relação aos desenvolvimentos da disciplina de RI como um todo, a qual se ocupa do tema migrações desde sua fundação se se admite que as origens da disciplina estão no entreguerras, quando, devido ao expressivo deslocamento em massa de europeus orientais e dos Bálcãs – além dos europeus que emigraram para a América e outros continentes – já havia preocupação com o tema das migrações, conforme atesta a criação, em 1921, da Alta Comissão para Refugiados da Liga das Nações (Bouscaran, 1963; Migration Citizenship Education, 2012).

As razões para a negligência da PEB em relação ao tema das migrações relacionam-se à negligência governamental, a qual deriva do tradicionalismo e paradoxo de grandeza.

Quanto ao esquecimento do tema por parte da academia de RI, pode-se afirmar que os estudos de política externa brasileira não se concentram em definir agendas de política, mas, ao invés disso, concentram-se em analisar

e acompanhar o desenvolvimento da chancelaria: a produção acadêmica de relações internacionais no Brasil, apesar dos avanços, ainda aguarda os rumos da chancelaria antes de definir os temas de pesquisa. Os críticos da tendência de a academia seguir o governo afirmam que a produção acadêmica precisa ser autônoma em relação aos governos para, além de ser capaz de produzir análises isentas, ser capaz de produzir material que se antecipe aos governos e defina os rumos da política externa, em vez de ser definido por ela (Tickner e Wæver, 2009, pp. 328-341).

Assim, como os mais visíveis agentes do MRE historicamente desvalorizaram o tema emigratório, essa tendência foi seguida pela academia, o que começa a se reverter a partir das Conferências Brasileiros no Mundo em 2008, que consolidam a atenção governamental às comunidades brasileiras emigradas; apontam para a atuação entre diversos órgãos do governo na definição da política externa migratória – Ministério da Justiça, Ministério do Trabalho e Emprego, Banco Central, Ministério das Relações Exteriores entre outros (Gradilone, 2009, pp. 77-80) – e convocam os estudiosos a contribuir com análises do tema, embora as contribuições mais numerosas sejam de demógrafos, sociólogos e economistas, e não de especialistas em política externa brasileira (Funag, 2008).

A atenção do Itamaraty ao tema dos brasileiros emigrados começou na década de 1990, logo após o início das grandes emigrações da década de 1980, porém, somente nos anos 2000 o tema ganhou visibilidade com a criação da Subsecretaria-Geral de Comunidades Brasileiras no Exterior em 2007 (Decreto Nº 5979/2006), que também foi fruto da demanda do Legislativo por uma instância no Executivo que desse atenção aos emigrados nacionais (CPMI da Emigração Ilegal, de 2006).

Maia (2009, p. 37), encontra nas reformas organizacionais do Itamaraty desde a década de 1990 a crescente percepção da importância do tema dos brasileiros emigrados. O ex-Subsecretário-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior do Itamaraty cita a reforma organizacional de 1994 como marco inicial dessa mudança de percepção: nesse ano, o Departamento Consular e Jurídico do MRE passou a ser subordinado diretamente ao Secretário-Geral e, em 1995, foi lançado o Programa de Apoio aos Brasileiros no Exterior, com a criação do Núcleo de Assistência a Brasileiros – um *call center* em período integral.

Em 2004, o Departamento Consular e Jurídico (DCJ) saiu da subordinação do Secretário-Geral e passou a se subordinar diretamente à então criada Subsecretaria para os Assuntos de Cooperação Comercial e Cultural (SGEC), o que poderia ser visto como um retrocesso de importância do tema consular mas que, segundo a interpretação do ex-Subsecretário Oto Maia significou mudança de ênfase do Departamento Consular e Jurídico para que este passasse a se ocupar do tema das comunidades brasileiras no exterior (Maia, 2009, p. 37).

Em 2007, em uma terceira mudança organizacional envolvendo o DCJ, agora Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior, este passou a se subordinar à nova Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, a fim de responder a demanda do Poder de Legislativo de criação, no âmbito do Executivo, de uma Secretaria de Apoio a Brasileiros no Exterior (PLS Nº 47 de 2006 e CPMI, 2006). Observa-se, assim, a multiplicidade de atores envolvidos na definição de uma política para brasileiros no exterior, e tal política poderia ser uma política externa brasileira para emigrados na medida em que fosse apropriada pelo Itamaraty, o órgão formulador de política externa brasileira por excelência.

Ainda é necessária pesquisa para se explorar as motivações organizacionais para que o Departamento Consular e Jurídico tenha passado da subordinação direta ao Secretário-Geral em 1994 para a subordinação à Subsecretaria para os Assuntos de Cooperação Comercial e Cultural em 2004 e, em 2007, para a nova Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior. A alteração hierárquica pode não guardar relação com o grau de prioridade da atenção dos brasileiros no exterior, senão consistir de mudança organizacional de causalidade alheia a esse tema.

Ao mesmo tempo em que se observa a evolução institucional do Itamaraty na opção por estabelecer um departamento e, posteriormente, uma Subsecretaria especializada em atender aos brasileiros no exterior, também se observam, conforme mencionado, pressões internas oriundas de outras instâncias governamentais (Legislativo, Ministério da Justiça – com a evolução do Conselho Nacional de Imigrações para um diálogo em que ele se tornaria

um Conselho Nacional de Migrações, entre outros órgãos) e mesmo da sociedade (as comunidades brasileiras no exterior são organizadas mediante a eleição de representantes que realizam interlocução direta com o Itamaraty) no sentido de promoverem uma alteração de prioridade no tratamento dos temas consulares e, mais especificamente, na defesa dos direitos dos brasileiros emigrados, de modo que se pode afirmar que vários vetores internos contribuem para a conformação de uma política externa brasileira para emigrados.

No ambiente internacional, a iniciativa dos países com alto contingente migratório também pode ser apontada como variável independente condicionante da percepção diplomática quanto à necessidade de rever o grau de prioridade de atenção aos emigrados.

A década de 1990, década das Conferências Sociais da ONU, foi prolífica em conferências na área de migrações (Firmeza, 2007), mas, somente em 2003, o Secretário-Geral das Nações Unidas instituiu uma Comissão Global para Migrações Internacionais a partir de demanda de organizações internacionais governamentais e não governamentais para consolidar e avaliar estatísticas e cenários das migrações internacionais. Tal Comissão, extinta em dezembro de 2005, após publicação do Relatório *Migration in an interconnected world: New directions for action* – referência nos estudos de migração internacional –, teve papel consultivo e foi constituída por 19 especialistas em estudos migratórios, ou seja, tratou-se de instância eminentemente técnica e apolítica.

De modo permanente, tem-se a Organização Internacional para Migrações, da qual o Brasil se torna membro oficialmente em 2011, fundada em 1951 e cuja principal atribuição é *migration management*, e não a defesa de direitos humanos de comunidades emigradas, tema que está a cargo das chancelarias de nacionalidade correspondente à das referidas comunidades (Firmeza, 2007).

Assim, conclui-se que o tema das migrações está sendo gradativamente apropriado pela PEB devido ao aumento de sua prioridade na agenda de atuação do MRE. Em vez de atuar apenas posteriormente à ocorrência de casos graves envolvendo a necessidade de garantia de direitos dos brasileiros emigrados, o Itamaraty alterou o conceito de atendimento consular, que, tradicionalmente, atinha-se às funções notariais ou de auxílio a brasileiros em situações de emergência e já se ocupa das relações da chancelaria com as comunidades brasileiras no exterior (Presidência da República, 2010), fomentando estratégias de inserção dos nacionais no país receptor, bem como divulgando a imagem do Brasil no mundo, assegurando direitos trabalhistas e previdenciários e promovendo a integração dos filhos de brasileiros nascidos no exterior à cultura brasileira, por meio de concursos culturais, semanas folclóricas, “dias do brasileiro” e cursos de língua portuguesa, por exemplo (Ministério das Relações Exteriores, 2012).

Quanto à apropriação do tema pela academia de relações internacionais do Brasil, um indicativo claro da pouca preocupação com o assunto das comunidades brasileiras no exterior é a ausência de participação de acadêmicos de RI nas publicações sobre o tópico. Ressalva-se que, em outros países, já há consolidado interesse pelo tema de diásporas e comunidades de emigrados, conforme evidenciado pelos diversos grupos internacionais de estudos acerca do tema de migrações, como o grupo *Ethnicity, Nationalism and Migration* da *International Studies Association*, organização para a qual convergem os estudos de relações internacionais em todo o mundo com o fim de definir o escopo da disciplina de RI e seus paradigmas; tal organização é referência na promoção de debates sobre o estado da arte das produções acadêmicas da disciplina em todo o globo, embora isso não signifique que as academias locais devam se subordinar às diretrizes dessa organização.

Interesses de nacionais *versus* interesses nacionais – como a política externa de migrações pode se tornar política de barganha

A política migratória é utilizada como política de barganha sobretudo por parte dos países receptores, que frequentemente recorrem a políticas migratórias restritivas alegando motivos de segurança interna. A União Europeia é uma referência na promoção de políticas migratórias restritivas dos fluxos de imigrantes pouco qualificados,

que não necessariamente competem pelos mesmos empregos que os nacionais dos países europeus, mas que são barrados por motivos políticos (garantia de apoio eleitoral em períodos de crise) e étnicos (manutenção de uma Europa “europeia”) (Gamlen, 2011 e Mainwaring, 2010).

Tais políticas migratórias podem ser ditas políticas de barganha porque são quebradas quando os países que sofrem o bloqueio apresentam contrapartidas vantajosas ao acesso de seus nacionais aos países europeus. Assim, tem-se um exemplo de política de barganha na área migratória com o Estatuto de Igualdade entre Portugueses e Brasileiros, uma estratégia vantajosa para ambas as nacionalidades: para os portugueses, ao propiciar a garantia de direitos trabalhistas e maior estabilidade em território brasileiro; para os brasileiros, ao propiciar, principalmente, o acesso ao restante dos países europeus a partir da permanência facilitada em Portugal.

Para os países emissores, as políticas migratórias podem ultrapassar o *status* de políticas de defesa dos interesses *de* nacionais para o de promoção da defesa de interesses nacionais quando, por exemplo, as remessas dos emigrados são significativas.

Quando o país emissor apresenta um expressivo contingente de migrantes qualificados, observa-se não haver grandes barreiras ao ingresso em outros países; neste caso, torna-se necessária uma política migratória de incentivo ao retorno ou ao envio de remessas ao país de origem.

O México é referência em estratégias de incentivo de envio de remessas: são bem conhecidas as políticas 3 x 1, nas quais, para cada dólar enviado para o México, os governos municipais e estaduais contribuem, cada um, com um dólar que deve ser investido em melhorias nas cidades de origem dos emigrados, o que, além de aquecer as economias locais e promover externalidades positivas, também acaba funcionando como motivação para o retorno ao país de origem, uma vez que o emigrado deseja usufruir das melhorias em seu local de origem.

Outro exemplo de como as políticas migratórias ultrapassam a esfera dos interesses *de* nacionais e alcançam o status de defesa de interesse nacional são as políticas migratórias do Marrocos de 1963 ao século XXI. De lá para cá, o país barganhou com os Estados europeus o acesso de seus trabalhadores aos mercados da Europa; promoveu incentivos aos envios de remessa; foi alvo de políticas migratórias restritivas e implementou estratégias de empoderamento de suas comunidades de emigradas com o fim de pleitear no exterior a garantia de direitos trabalhistas e previdenciários (Iskander, 2010).

Os formuladores da política externa brasileira têm alterado suas percepções acerca da importância dos interesses de seus nacionais no exterior seja por observarem os exemplos de sucesso de políticas migratórias de outros países, seja pelas pressões de organizações internacionais não governamentais e interestatais ou, ainda, seja pela pressão de outros setores do próprio governo (Legislativo, Ministério da Justiça, Ministério do Trabalho e Emprego, Banco Central) na busca por maior coordenação acerca do tema.

Apesar da evolução de percepções, ainda há dificuldade em visualizar as vantagens que políticas migratórias de defesa de emigrados poderiam trazer para o Brasil como um todo, isso devido à visão tradicional de que o Brasil não seria um país de emigrantes e de que os fluxos de saída estariam se revertendo devido à crise europeia e ao crescimento econômico brasileiro neste começo de século XXI.

O grande desafio para o tema das migrações brasileiras é, assim, sua inserção privilegiada na agenda de política externa brasileira a partir da percepção de que o Brasil pode conciliar o perfil de país de alto contingente de emigrados com o perfil de grande potência. A conciliação dessas duas perspectivas – uma inovadora e outra tradicional – pode propiciar a garantia dos direitos trabalhistas, previdenciários e humanos de brasileiros nas mais diversas situações no exterior (de executivos de multinacionais brasileiras a presidiários), bem como propiciar a exportação de uma imagem brasileira assertiva e positiva no mundo.

Referências bibliográficas

- Avant et al. (eds.) *Who Governs the Globe?* Cambridge University Press, 2010, 456 p.
- Barros, Sebastião do R. “O Itamaraty e os brasileiros no exterior”. In *Política Externa*, vol. 5, nr. 3, dezembro de 1996, p. 108.
- Beijer, F.; Hofstede and Wentholt. *Characteristics of Overseas Migrants*. The Hague, 1961.
- Bennett, M. T. *American Immigration Policies*, Washington, D.C.: Public Affairs Press, 1963
- Böhning, W. R. *The Migration of Workers in the U.K. and the European Community*. Oxford University Press, 1972.
- Bouscaran, A. T. *International Migration since 1945*. New York: Praeger, 1963.
- Buzan, Barry; Wæver, Ole; De Wilde, Jaap. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder CO: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- Carneiro, J. Fernando. *Imigração e colonização no Brasil*. Rio de Janeiro: Universidade do Brasil, Faculdade Nacional de Filosofia, Cadeira de Geografia do Brasil, 1950.
- Firmeza, George Torquato. *Brasileiros no Exterior*. Brasília: FUNAG, 2007, 378 pp.
- Funag. *I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior – Brasileiros no Mundo (Textos acadêmicos)*. Brasília: FUNAG, 2008.
- Gamlen, Alan. *Creating and destroying diaspora strategies*. Oxford: International Migration Institute, University of Oxford, Apr. 2011.
- Gattaz, A.C. *Braços da Resistência: uma história oral da imigração espanhola*. São Paulo: Xamã, 1996.
- Gradilone, Eduardo. “Uma Política Governamental para as Comunidades Brasileiras no Exterior” In *I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior – Brasileiros no Mundo*. Brasília: Funag, 2009. Cap. 2 pp. 47-81.
- International Organization for Migration. Ver <<http://www.iom.int/jahia/jsp/index.jsp>> Acesso em 15/01/2012.
- Iskander, Natasha. *Creative State: Forty Years of Migration and Development Policy in Morocco and Mexico*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2010.
- Kreutz, L. *O professor paroquial: magistério e imigração alemã*. Porto Alegre: Ed. da Universidade /UFRGS; Florianópolis: Ed. da UFSC; Caxias do Sul: EDUCS, 1991.
- Lake, David A. “Rightful Rules: Authority, Order, and the Foundations of Global Governance”. In *International Studies Quarterly* (2010) 54, 587–613.
- Maia, Oto Agripino. “Brasileiros no Mundo: O ambiente mundial das migrações e a ação governamental brasileira de assistência a seus nacionais no exterior” In *I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior – Brasileiros no Mundo*. Brasília: Funag, 2009. Cap. 1 pp. 25-46.
- Mainwaring, Cetta. *Transforming interests on the EU’s Southern Periphery: Malta and Migration Policy*. Paper for ISA Conference – New Orleans. Oxford: University of Oxford, 2010.
- Melchior, L. *Redes Sociais e Migrações Laborais: Múltiplas territorialidades – A constituição da rede nipo-brasileira em Ourinhos (SP) e no Japão*. Tese de doutorado. Universidade Estadual Paulista, 2008.
- Migration Citizenship Education. Disponível em <<http://www.migrationeducation.org/33.2.html?&rid=42&cHash=f8441c563b2fc17d790f8d060a8deb2>> Acesso em 15/01/2012.
- Ministério das Relações Exteriores. “Brasileiros no Mundo - Concurso de Desenho Infantil”. Disponível em: <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/> Acesso em 08/02/2012.
- Ministério das Relações Exteriores. “Censo IBGE estima brasileiros no exterior em cerca de 500 mil” Disponível em: <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/> Acesso em 01/02/2012.
- Nye Jr., Joseph S. *The Future of Power*. Washington, DC: PublicAffairs. 2010, 320p.
- Nye Jr., Joseph S. *Soft Power: the means to success in world politics*. PublicAffairs, 2004, 192 p.
- Oliveira, Henrique Altemani de. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2005, 291 p.

- Patarra, N. L. . “Migrações Internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais”. In *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 20, n. 57, p. 7-24, 2006.
- Patarra, N. L.. “Migrações Internacionais, Globalização e Blocos de Integração- Brasil no Mercosul”. In: *I Congresso da Associação Latino-americana de População (ALAP)*. Anais do I Congresso da ALAP. Caxambu, 2004.
- Patarra, N. L.. *Emigração e Imigração Internacionais No Brasil Contemporâneo*. São Paulo: UNPFA, v. I. 2. ed. 1996. 207 p.
- Presidência da República. *Decreto Nº 7.214, de 15 de junho de 2010* – Estabelece princípios e diretrizes da política governamental para as comunidades brasileiras no exterior... Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7214.htm Acesso em 08/02/2012.
- Rios-Neto, Eduardo L. G. e Amaral, Ernesto F. “A Gestão Migratória e o Paradoxo da Grandeza” In *I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior – Brasileiros no Mundo*. Rio de Janeiro, 17 e 18 de julho de 2008. Brasília: Funag, 2009. Cap. 20 pp. 447-461.
- Ripoll, Erika Masanet. “O Brasil e a Espanha na dinâmica das migrações internacionais: um breve panorama da situação dos emigrantes brasileiros na Espanha”. In *Revista Bras. Est. Pop.*, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 151-165, jan./jun. 2008.
- Senado Federal. Portal de Notícias - Comissão de Relações Exteriores – PF pede mais pessoal e recursos (25/05/2011). Disponível em <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/noticia.asp?codEditoria=22&dataEdicaoVer=20110525&dataEdicaoAtual=20110527&nomeEditoria=Comiss%C3%B5es&codNoticia=106667> Acesso em 09/02/2012.
- Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito Mista da Emigração – Relatório de 2006. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/sf/comissoes/CPI/Emigracao/RelFinalCPMIEmigracao.pdf>> Acesso em 15/01/2012.
- Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado (PLS) Nº 47/2006. Parecer da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, de 03/11/2009*. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/68520.pdf>> Acesso em 15/01/2012.
- Tickner, Arlene; Wæver, Ole. “Conclusion - Worlding where the West once was” in *International Relations Scholarship Around the World*. Routledge, 2009, pp. 328-341.

Resumo

Este trabalho discorre sobre a mudança no nível de prioridade conferido pela política externa brasileira à defesa dos direitos de brasileiros emigrados; explica as motivações para a negligência histórica do tema de migrações pela PEB e demonstra que o Itamaraty vem revendo a prioridade conferida ao tema da emigração brasileira.

Abstract

This article: discusses the change in priority in the Brazilian foreign policy given to the defense of Brazilian migrants rights; explains the motivations for the historical neglect of these rights and demonstrates that the Foreign Office has been changing the priority given to Brazilian migrations in the last two decades.

Palavras-chave: política externa brasileira; migrações; brasileiros no exterior;

Key words: Brazilian foreign policy; migration; Brazilians abroad;

Recebido em 02/02/2012

Aprovado em 11/02/2012

A entrada da Federação Russa na Organização Mundial de Comércio

Russian Federation's Entry into the World Trade Organization

Rogério de Souza Farias*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 130, mar.-abr. 2012 [p. 31 a 35]

Em 1917, V. I. Lênin escreveu “O Estado e a revolução”. Nele, afirmou com grande convicção que “a expropriação dos capitalistas” resultaria inevitavelmente “em um enorme desenvolvimento das forças produtivas da sociedade humana”. O capitalismo “era a doença e teria de ser curado com a cirurgia da revolução” (Lenin: 1987, 344; Service: 2007, 67). A revolução na Rússia veio em outubro desse mesmo ano, inaugurando uma batalha entre dois sistemas econômicos – o capitalista e o socialista –, conflito esse global após a Segunda Guerra Mundial. Ela era, no fundo, um embate entre duas formas distintas de organização da economia e da sociedade, o planejamento estatal e o liberalismo econômico (Gaddis: 2005, 264-5).

Setenta anos depois de sua revolução, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) mergulhou em uma crise que levou à sua própria extinção. O sonho do socialismo real acabara. A entrada da Rússia na OMC é o derradeiro capítulo do doloroso processo de transição do país para uma economia de mercado. A aceitação dos princípios de liberalização comercial e não-discriminação, assim, encerra, mesmo que temporariamente, uma concepção alternativa de organização da economia global. Para o sistema multilateral de comércio, a entrada da Rússia simboliza a universalização de seus princípios e a promessa de que a via para a promoção do desenvolvimento econômico passa necessariamente por um mundo com reduzidas barreiras comerciais aos fluxos de mercadorias, pessoas e serviços.¹

É longa e complexa a relação da URSS e da Rússia com a OMC e seu antecessor – o Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT). Os soviéticos foram convidados para participar da Conferência Internacional de Comércio e Emprego em 1947, mas boicotaram o encontro.² Não atuaram, portanto, nas oito negociações multilaterais promovidas pelo GATT. Outros países do bloco socialista, contudo, acederam ao Arrajo ainda durante o período da Guerra Fria – Checoslováquia (1948), Iugoslávia (1966), Polônia (1967), Romênia (1971) e Hungria (1973).³

Em 1992, após o fim da Guerra Fria e a desintegração da URSS, um especialista afirmou que a entrada da Rússia no regime multilateral de comércio “era uma questão de tempo e não de princípio” (Damrosch: 1992, 29). Ele tinha razão para ser otimista.⁴ Em dezembro de 1989, a URSS conseguiu o status de observador no GATT.

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

1 Com a acessão do país, a organização agora cobre 97% do comércio internacional.

2 Em maio de 1947 o economista Alexander Gerschenkron já cogitava como seria a participação russa em negociações comerciais multilaterais (Gerschenkron: 1947).

3 A China foi parte contratante do GATT desde 1948, mas seu assento ficou vazio durante quarenta anos. Cuba já era parte contratante antes da Revolução de 1959.

4 Esse otimismo não era consensual. Para uma visão mais pessimista ver (Kennedy: 1987).

Na época, uma acessão ao Acordo era uma sinalização de que a liderança soviética estava pronta para realizar ajustes na sua economia. Os governos do ocidente capitalista estavam dispostos a facilitar essa transição, inclusive informando que não usariam o processo para impor uma abertura abrupta do comércio exterior soviético. Com uma série de crises econômicas na década de 1990, contudo, o processo foi paralisado, até ser oficialmente retomado em 1993.

Uma maratona

Foi uma maratona que durou dezoito anos. A Federação Russa (Rússia daqui em diante) iniciou seu processo de acessão em junho de 1993. Foi somente dois anos depois que foi criado um grupo de trabalho específico para iniciar as negociações. Desde então, foram trinta e uma exaustivas reuniões formais e centenas de informais para concluir o processo.

Para ser aceita, a Rússia teve de concluir 30 acordos bilaterais sobre acesso a mercados em serviços e 57 acordos de acesso a mercado em bens. Com isso, sua média de tarifa consolidada para todos os produtos será de 7,8% (em 2011 esse nível estava em 10%). Em agricultura, a média caiu de 13,2% para 10,8%. Não se deve julgar que os resultados são imediatos. A implementação dos acordos só terminará daqui a oito anos. Ainda não é possível, dessa forma, realizar uma avaliação mais precisa sobre a capacidade do país de executar seus compromissos, apesar de a OMC já ter disponibilizado 700 páginas de quatro documentos do processo de acessão.⁵

Tabela 1: Mudança tarifária após implementação do acordo. Fonte: OMC.

Produto	Tarifa atual aplicada (%)	Tarifa após implementação (%)
Lácteos	19,8	14,9
Cereais	15,1	10
Óleos	9,0	7,1
Químicos	6,5	5,2
Automóveis	15,5	12,0
Maquinário elétrico	8,4	6,2
Madeira e papel	13,4	8,0

Os desafios na OMC

Ao aceder à organização, a Rússia deverá implementar uma política comercial fundada na transparência e na não-discriminação. Esses objetivos não são convergentes com os fundamentos da economia do país nos últimos vinte anos. Especialmente após meados da década de 1990, a Rússia elevou consideravelmente sua intervenção na economia, principalmente no setor agrícola. O propósito era claramente a substituição de importação como forma de diminuir a dependência do exterior. Nos últimos anos, o governo também implementou restrições à exportação de grãos, diminuindo os incentivos para os agricultores atuarem de acordo com a sinalização do mercado.

Com a entrada na OMC, será muito difícil manter intacto esse regime comercial defensivo. O governo, ao conduzir o processo de compatibilização de suas normas internas com seus novos compromissos internacionais, deverá reduzir progressivamente as barreiras ao seu comércio exterior. Caberá aos seus parceiros comerciais

⁵ WT/ACC/RUS/70 é o relatório do grupo de trabalho sobre a acessão. Nele se apresenta um exaustivo exame da política comercial russa. Nos documentos WT/ACC/RUS/70/Add. 1 e WT/ACC/RUS/70/Add. 2 estão disponíveis as listas de compromissos específicos em bens e serviços. No documento WT/ACC/RUS/1/Rev.30 estão os termos de referência da acessão.

a vigilância de que esse processo será conduzido com transparência e objetividade. Para tanto, será importante a utilização de duas instâncias institucionais da OMC. A primeira é o Mecanismo de Exame de Política Comercial. Realizado periodicamente, tem três estágios distintos. Primeiro, um estudo minucioso da política comercial redigido pelo secretariado da OMC, no qual se poderá verificar o grau de cumprimento das obrigações decorrentes da acessão. Segundo, um relatório produzido pelo governo russo, o que possibilitará entendimento mais preciso das intenções das autoridades nacionais em política comercial. Por fim, haverá um debate em Genebra no qual, com base nos dois trabalhos, todos os membros da organização poderão interpelar as autoridades russas sobre problemas específicos.

Independentemente desse processo de esclarecimento, os membros da OMC poderão utilizar o Órgão de Solução de Controvérsia (OSC) da instituição no caso em que existir clara violação de compromissos. De 1995 a 2010 foram realizadas 419 reclamações no OSC. Um bom parâmetro para compreender a futura ação russa no órgão é o histórico da atuação da República Popular da China desde a sua entrada na OMC, em 2001. Desde então, o país acionou o órgão sete vezes como reclamante, enquanto sofreu vinte e uma reclamações. Esse número elevado de ações contra o país é uma demonstração das dificuldades de adaptação ao sistema multilateral de comércio de uma economia com grande ativismo estatal. A Rússia provavelmente terá dificuldades semelhantes, ainda que em menor nível.

E a agropecuária brasileira?

A Rússia é hoje um dos maiores importadores mundiais de carne e açúcar e tornou-se grande exportador de trigo após 2000. Os prospectos para o futuro, no entanto, não são positivos. O processo final de entrada na OMC coincidiu com uma seca que diminuiu em 12% a produção agropecuária em 2010, o que levou a um déficit comercial no setor de mais de 25 bilhões de dólares nesse ano. Nesse contexto, foi reforçada a política de subsídios ao setor. São mais de 1500 complexos produtivos hoje recebendo crédito subsidiado (600 na suinocultura).

A Rússia deixará de aplicar seus regulamentos aduaneiros de forma discricionária, usando as regras da OMC para todos seus procedimentos de regulação do comércio exterior. Os subsídios agrícolas serão congelados em 9 bilhões de dólares em 2012 e até 2018 serão reduzidos para 4,4 bilhões. O país também não poderá mais suspender a importação de produtos agropecuários, exceto em casos de sério risco à saúde humana e animal, sem que o país exportador tenha a chance de propor medidas corretivas.

Observando os resultados do ponto de vista da agropecuária brasileira, a entrada da Rússia na OMC não trouxe muitos benefícios no curto prazo. Uma melhora no acesso de produtos suínos demorará oito anos (o prazo mais longo de implementação). Além dos prazos, vários produtos estarão sujeitos a quotas tarifárias. Assim, as carnes bovinas exportadas dentro das quotas estarão sujeitas a uma tarifa média de 15%; as exportações acima dessa quota pagarão uma tarifa de 55%. No caso do frango, a tarifa mais que duplica se for exportada acima das quotas; para produtos suínos, só em janeiro de 2020 teremos uma tarifa de 25%. No caso do açúcar, conseguiu-se somente a promessa de que em 2012 o regime de tarifação do produto será revisto – algo que provavelmente ensejará poucos resultados positivos diante da turbulência política russa e de o país já ter alcançado o seu objetivo de aceder à OMC. Essa é uma situação lamentável, já que o açúcar branco sofre hoje uma taxa de 340 dólares por toneladas (o processado de beterraba de alguns vizinhos entra sem pagar esse imposto).

O quadro das coalizões e o fim da Rodada Doha

A Rodada Doha hoje está no seu décimo primeiro ano. Ela já é a iniciativa mais longa de liberalização comercial desde que em 1947 vinte e três países reuniram-se em Genebra para o primeiro ciclo de negociações do GATT. A entrada da Rússia na OMC, ainda que seja uma vitória da instituição, introduzirá mais uma variável negativa na já complicada rodada.

Por já ter se comprometido com um longo calendário de liberalização comercial, a Rússia tem pouco incentivos para aprofundar a abertura do seu mercado. Devemos esperar, portanto, que o país se comporte como mais um vetor de veto na difícil busca do consenso para avançar a agenda de liberalização da Rodada Doha.

Um dos aspectos mais característicos da OMC são as numerosas coalizões que atuam em seus encontros formais e informais. Desde o início da Rodada Doha foram criadas pelos menos doze, que se juntaram a outros grupos existentes na organização. Elas podem ter caráter regional, temático e ser tanto a favor como contra ao desenvolvimento da agenda de liberalização comercial. Elas são uma das principais vias de composição de forças no processo decisório e em muitos casos não contrapõe países desenvolvidos contra países em desenvolvimento. A entrada da Rússia influenciará a atual composição dessas forças, reforçando principalmente as de natureza defensiva. Pode-se prever que o governo russo se alinhará com os países do G-10, grupo que apóia a “multifuncionalidade” da agricultura, defendendo a necessidade de maiores níveis de proteção e apoio doméstico ao setor. A agenda da Rússia também será convergente com os países emergentes do G-33, que busca um mecanismo de salvaguarda especial para proteger certos produtos agrícolas da liberalização comercial. A coalizão em que o país deverá ser mais efetivo, contudo, será a dos “membros recém aceitos” (RAM, da sigla em inglês *recently-acceded-members*). Aqui a Rússia estará na companhia de Albânia, Armênia, China, Croácia, Equador, Panamá, Arábia Saudita e outros na busca de um tratamento especial e diferenciado em decorrência do alto nível de compromissos que tiveram de se comprometer para aceder à organização.

Fica claro, portanto, que se a entrada da Rússia por um lado fortalece a universalização da OMC, por outro pode introduzir variável prejudicial ao andamento da atual negociação. Do ponto de vista institucional, além de a organização ter de lidar com os impactos da crise econômica europeia no comércio internacional, com a fase final de implementação dos compromissos da acessão da China e com a manutenção de suas atividades cotidianas, ainda terá de enfrentar as dificuldades inerentes da acessão de um país com uma economia grande e complexa como a Rússia.

As dificuldades decorrentes desse processo serão aproveitadas não só pelos conhecidos detratores da agenda de liberalização comercial como pelo crescente grupo de acadêmicos, políticos e diplomatas que defende a tese de fracasso da rodada. Para a americana Susan Schwab, por exemplo, está mais do que na hora de desistir de “salvar” as negociações e concluir a iniciativa simplesmente com o que já está mais avançado na mesa de negociações (Schwab: 2011). Sua voz encontrará cada vez mais eco caso a entrada da Rússia na organização reforce a paralisia da diplomacia comercial.

A entrada da Rússia na OMC certamente caracteriza o fim da possibilidade de organização do mundo pelo socialismo. Ainda que não tenha abraçado o liberalismo comercial, há motivos de otimismo no aumento de disciplina à discricionariedade das autoridades russas na aplicação da política comercial do país. Não se deve esquecer, contudo, que agora estamos em uma situação em que se adicionou mais uma variável negativa à conclusão da Rodada Doha.

Referências Bibliográficas

- Damrosch, Lori Fidler. GATT membership in a changing world order: Taiwan, China, and the former Soviet Republics. *Columbia Business Law Review*, v. 19, n. 1, p.19-38. 1992.
- Gaddis, John Lewis. *The Cold War: a new history*. New York: The Penguin Press, 2005.
- Gerschenkron, Alexander. Russia and the International Trade Organization. *The American Economic Review*, v. 37, n. 2, p.624-42. 1947.
- Kennedy, Kevin C. The accession of the Soviet Union to GATT. *Journal of World Trade Law*, v. 21, n. 1, p.23-39. 1987.
- Lenin, V. I. *Essential works of Lenin*. New York: Dover, 1987.

Schwab, Susan C. After Doha. Why the negotiations are doomed and what we should do about it. *Foreign Affairs*, v. 90, n. 3, p.104-17. 2011.

Service, Robert. *Comrades! : a history of world communism*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2007.

Resumo

O artigo trata da entrada da Federação Russa na Organização Mundial do Comércio (OMC) e seu impacto na agricultura brasileira.

Abstract

The article examines the Russian Federation accession to the World Trade Organization (WTO) and its impacts to Brazilian agriculture.

Palavras chave: Rússia; Organização Mundial do Comércio; comércio exterior

Keywords: Russia; World Trade Organization; foreign trade

Recebido em 09/03/2012

Aprovado em 12/03/2012



Desenvolvimento e Cooperação Internacional: um olhar sobre os projetos do Brasil e Estados Unidos na MINUSTAH

Development and International Cooperation: a look at the projects of the United States and Brazil in MINUSTAH

Paulo Gustavo Correa*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 130, mar.-abr. 2012 [p. 36 a 43]

Cooperação Técnica Internacional

A instituição formal da Cooperação Técnica Internacional (CTI) completou sessenta anos e desde sua criação, através da resolução nº200 de 1948 da Assembléia Geral das Nações Unidas, passou por diversas fases e importância nas relações internacionais. O Brasil mudou seu perfil no que se refere à CTI a partir da década de 1970 ao passar de receptor a prestador de assistência a outros países em desenvolvimento, tornando a cooperação um instrumento de grande importância na política externa nacional por possibilitar o país ampliar seu espaço no sistema internacional.

O conceito de cooperação era formado pelo tripé transferência não-comercial de técnicas e conhecimento/desnível quanto ao desenvolvimento por receptor e prestador/ execução de projetos em conjunto envolvendo peritos, treinamento de pessoal, material bibliográfico, equipamentos, estudos e pesquisas (CERVO, p. 39, 1994). Estes elementos permitiam que a noção de cooperação fosse substituída pelo aspecto da ajuda e da assistência que se traduziria em uma prática de assistencialismo do Norte direcionado ao Sul.

A evolução do conceito de assistência para cooperação, ou seja, a passagem da ação da ajuda para a ação coordenada de dois ou mais Estados ou Organizações Internacionais que almejam atingir resultados desejados por todas as partes envolvidas, foi um processo de mais de duas décadas. Em 1978 na conferência mundial das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) foi instituída a chamada cooperação horizontal que fez do Brasil um grande prestador de assistência aos países em desenvolvimento.

O fim da Guerra Fria trouxe ao novo cenário internacional uma crise de paradigmas que afetou diretamente a CTI. De acordo com Miriam Gomes Saraiva essa crise abriu espaço para duas correntes diferentes: a inserção internacional do Brasil e a cooperação horizontal, mais especificamente a cooperação Sul-Sul. A autora afirma que,

A primeira, de caráter mais autonomista, manteve mais os elementos do paradigma globalista seguido até então. Defende uma projeção mais autônoma do Brasil na política internacional; tem preocupações de caráter político-estratégico dos problemas Norte/Sul; dá maior destaque à perspectiva brasileira de

* Mestre e Doutorando em Ciências Políticas pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCar e Professor no curso de Relações Internacionais das Faculdades Metropolitanas Unidas e do Centro Universitário Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC (paulogustavo@hotmail.com).

participar do Conselho de Segurança das Nações Unidas; e busca um papel de maior liderança brasileira na América do Sul. O destaque que dá para a cooperação com países do Sul é evidente. A segunda, sem abrir mão das reivindicações da primeira, procura dar maior importância ao apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência. Defende uma inserção internacional do país a partir de uma *soberania compartilhada* e da *autonomia pela participação* (onde valores globais devem ser defendidos por todos). Busca na América do Sul uma liderança mais discreta. Em função de seu apoio aos valores da ordem internacional atual, de caráter liberal, este grupo é identificado por analistas de política externa como “liberais” (p. 46, 2007).

A política externa brasileira ao longo dos anos 1990 buscou construir uma liderança na região, variando entre as duas visões acima citadas. Porém, no governo Lula intensificou-se a busca de um papel de destaque nas relações internacionais regionais, na qual a participação militar e civil na reconstrução do Haiti se inclui.

Projetos no Haiti

A reconstrução do Haiti a partir da crise de 2004 teve como ponto de partida a construção de um inventário, o “Quadro de Cooperação Interina” (ICF), financiado pelas Nações Unidas, Banco Mundial, Comissão Europeia e Banco Interamericano de Desenvolvimento, que tinha como objetivo nortear a ação internacional destacando os eixos estratégicos para reconstrução a haitiana.

O detalhamento do ICF foi elaborado em julho de 2004 após uma reunião em Porto Príncipe, de duzentos e cinquenta especialistas haitianos e internacionais. Apesar da posterior atuação do Brasil no Haiti a reunião não contou com a participação ativa de nenhum profissional brasileiro. Nela foram destacados quatro grandes eixos estratégicos apresentados a seguir e também os custos estimados da ação referentes ao biênio 2004-2006 (UN, 2008):

Fortalecimento da Governança Política e Promoção do Diálogo Nacional

- Segurança, polícia e desmobilização, desarmamento e reintegração
- Justiça, instituições penitenciárias e direitos humanos
- Processo eleitoral
- Diálogo nacional

Fortalecimento da Governança Econômica e Desenvolvimento Institucional

- Governança econômica
- Fortalecimento institucional
- Desenvolvimento regional, urbano e local e descentralização

Promoção da Recuperação Econômica

- Estabilidade macroeconômica
- Eletricidade
- Desenvolvimento do setor privado e de pequenas e médias empresas
- Rápida criação de empregos e micro-finanças
- Agricultura
- Estradas e transportes
- Proteção ambiental

Melhoramento do Acesso aos Serviços Básicos

- Ajuda humanitária de emergência e reabilitação pós-desastre
- Água e saneamento
- Saúde e nutrição
- Educação, juventude e esportes
- Cultura, imprensa e comunicações
- Segurança alimentar
- Urbanização de favelas
- Manejo de resíduos sólidos
- Redes de segurança e proteção social

Uma vez que os setores mais carentes para a reconstrução do Haiti haviam sido mapeados, restava buscar os financiadores para os US\$ 924 milhões que faltavam do orçamento inicial da ICF, de US\$ 1,37 bilhão. Para tal, ainda em julho de 2004 foi realizada a Conferência dos Doadores de Washington e o Brasil se comprometeu a ajudar não propriamente com recursos líquidos mas com cooperação técnica, que seria detalhada por uma missão multidisciplinar brasileira enviada ao Haiti e que se basearia nas áreas macro identificadas pelo ICF.

O documento se propôs a ser a base de um programa de desenvolvimento nacional que trabalharia nas necessidades prioritárias de curto e longo prazo do Haiti. Sua elaboração contou com pouca participação de haitianos e suas diretrizes estavam mais ligadas às recomendações das organizações internacionais que financiariam a reconstrução do que a uma proposta mais particular aos problemas haitianos.

De acordo com uma declaração conjunta produzida por diversas organizações da sociedade civil haitiana, a “Haitian Civil Society Organization’s Declaration on the Interim Cooperation Framework Process”, o ICF deu grande atenção ao processo de privatização de empresas estatais como forma de fortalecimento da governança econômica e pouca ênfase ao fortalecimento da estrutura e da capacidade do estado haitiano. A declaração também aponta que a elaboração do ICF não contou com uma consulta transparente e com participação representativa de haitianos, constituindo-se em “um instrumento que reforça as estruturas e formas de poder existentes” (GRASSROOT, 2008).

Em outro documento, o “Haiti Interim Cooperation Framework: what needs to change”, elaborado pela Coordination Europe-Haiti (CoE-H)¹ em julho de 2006, pouco antes da II Conferência de Doadores, foi denunciada a falta de investimentos previstos no ICF em setores essenciais para reconstrução haitiana como o da agricultura, da proteção ambiental e da criação rápida de empregos que receberam 74%, 53% e 87% respectivamente – menos recursos do que o previsto pelo ICF. O documento também ressalta a falta de transparência no seu processo de elaboração que priorizou a consulta aos setores privados haitianos em detrimento da sociedade civil como um todo.

Privatização, participação inexpressiva da sociedade haitiana em um programa para a recuperação do país são características também encontradas no “Emergency Economic Recovery Program” elaborado pelo Banco Mundial, um dos financiadores do ICF, executado à época da UNIMH em 1995. De acordo com o relatório feito pela RAND sobre a atuação dos Estados Unidos nas intervenções no Haiti em 1994/95, “um objetivo chave dos esforços dos doadores era privatizar serviços públicos, as quais haviam sido terrivelmente mal administradas” (tradução nossa, p.81).

Entendemos que o ICF se constituiu mais como um quadro de cooperação financeira do que de cooperação técnica. No entanto, esse foi o ponto de partida para os trabalhos no Haiti em 2004, inclusive os projetos brasileiros. Sua elaboração não contou com a participação do Brasil e pouco contou com especialistas representativos da

¹ Coordination Europe-Haiti (CoE-H) é uma rede de solidariedade européia e de organizações não-governamentais (ONGs) que trabalham diretamente com ONGs haitianas e movimentos sociais locais. COE-H incorpora 60 organizações em países europeus e trabalha junto com a Coordination Haiti-Europe (CoH-E), organização formada por ONGs haitianas, européias e União Européia.

sociedade haitiana e seu conteúdo esteve mais próximo à cartilha das Instituições Financeiras Internacionais (IFIs), como o Banco Mundial e o BID, para reconstrução de países assolados por conflitos internos, e não necessariamente próximo às peculiaridades dos problemas haitianos.

Projetos estadunidenses

Em plena Guerra Fria, o governo dos Estados Unidos da América (EUA) sob administração de John F. Kennedy entendia que a assistência prestada a outros países teria como finalidade estimular o crescimento econômico do terceiro mundo e dessa forma ser capaz de conter a ameaça comunista e promover a democracia.

Até mesmo o Secretário de Defesa dos EUA durante os anos 1961-1968, Robert Mac Namara, mencionou em seu texto “A Essência da Segurança” (1968) o tema “desenvolvimento”. De acordo com o ex-Secretário, os Estados Unidos poderiam colaborar com treinamento e equipamento para forças militares nativas em projetos que colaborassem com o desenvolvimento econômico e social das populações locais.

É dentro desse contexto que em 1961 o congresso estadunidense aprovou a “Lei de Assistência Externa” (*Foreign Assistance Act of 1961* – FAA) que deu origem à Agência para o Desenvolvimento Internacional (AID) que somente a partir de 1985 passou a ser denominada *United States Agency for International Development* (USAID).

Desde sua criação, a Agência passou por reformulações que repensavam a forma e finalidade da assistência prestada. A promoção da democracia esteve presente em sua agenda, principalmente a partir da Lei de Ajuda Externa de 1968, mas se intensificou a partir da dissolução do bloco soviético no início da década de 1990. Os programas da USAID no período pós Guerra-Fria contemplaram a política externa dos Estados Unidos que visava promover a democracia e o livre mercado.

O Plano Estratégico da USAID de 1997, atualizado em 2000, acrescentou outras metas além da democracia e o desenvolvimento econômico. Educação, meio ambiente, saúde e assistência humanitária são temas que se tornaram constantes na agenda da Agência. Apesar de ter sua existência algumas vezes questionada, a USAID está presente em mais de noventa países, inclusive no Haiti desde a década de 1980.

Para entendermos o perfil dos projetos que os Estados Unidos desenvolveram no Haiti, elegemos trabalhar com o *USAID Fiscal Year 1997 Congressional Presentation*, documento apresentado ao congresso anualmente referente ao orçamento da USAID em atividades de assistência humanitária, por este conter a descrição dos projetos iniciados em 1995 até 1997, anos que abrangem as intervenções militares estadunidenses no Haiti *Uphold Democracy* e UNMIH.

Os projetos destinados ao Haiti basearam-se no *Emergency Economic Recovery Program*, documento elaborado sob o comando do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 1995, e tinham como objetivos principais: a construção da democracia; o estímulo ao crescimento econômico baseado na economia mundial; a proteção ambiental; o controle populacional e a proteção à saúde e prestação de ajuda humanitária.

Os projetos desenvolvidos pela USAID no período de 1995 e 1997 focalizaram suas ações e orçamento em quatro áreas: promoção de instituições mais efetivas e responsáveis e comunidades fortalecidas (US\$ 18.810.000); promoção do aumento de empregos e renda no setor privado (US\$ 16.050.000); melhorias na saúde e educação e a diminuição do tamanho das famílias (US\$ 35.480.000) e a melhora da produtividade agrícola e do setor ambiental (US\$ 9.660.000). O cumprimento destas metas tinha como claro objetivo a contenção do fluxo migratório de haitianos rumo aos Estados Unidos. De acordo com a própria USAID:

O Programa da USAID diretamente apóia os interesses nacionais dos Estados Unidos como identificado no Mission Performance Plan (MPP), promovendo desenvolvimento econômico e redução de pobreza que irá melhorar a qualidade de vida no Haiti e ajudar a consolidar a democracia do país, dessa forma melhorar as condições que contribuem para a imigração ilegal para os Estados Unidos (USAID: 2000, tradução nossa)

Projetos Brasileiros

Após a promulgação do Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre os Governos do Brasil e Haiti em novembro de 2004 deu-se início a prestação de cooperação àquele país. Em 2005, a ação brasileira limitou-se a atividades pontuais como visitas técnicas e intercâmbio de conhecimentos específicos. No ano seguinte iniciaram-se projetos mais abrangentes e de curta duração em diversas áreas.

Entre projetos em execução, aprovados e concluídos, somam-se vinte quatro da ABC no Haiti desde o início da MINUSTAH. Destes, em apenas onze há possibilidade do Brasil ter apresentado elementos diferenciais, pois do montante de projetos alguns tiveram como única participação brasileira os seus financiamentos e outros foram missões de prospecção, identificação e avaliação de novos trabalhos, portanto, não apresentaram elementos pertinentes para nossa avaliação.

Dos onze projetos concluídos até 2008 que não eram missões de prospecção, capacitação ou apenas financiamento, seis eram ligados à área de segurança agrícola e de segurança alimentar. Os demais variaram seus temas em áreas como: manejo de resíduo sólido; erradicação do trabalho infantil; construção de cisternas e combate a violência contra as mulheres no Haiti².

Uma característica marcante nos projetos da ABC no Haiti é o desenvolvimento dos trabalhos através de parcerias com instituições brasileiras, haitianas e internacionais. Foram mobilizados alguns ministérios brasileiros – Trabalho e Emprego, Saúde e Integração Regional – a Empresa Brasileira de Agropecuária (EMBRAPA) e universidades: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e Universidade Federal de Santa Maria. As parcerias haitianas foram majoritariamente provenientes de ministérios desse país (Assuntos Sociais e do Trabalho, Saúde, Agricultura, Recursos Naturais e Desenvolvimento Rural). A respeito das parcerias com instituições internacionais, destacamos as modalidades de cooperação Sul– Sul e a triangular.

Em junho de 2003 foi assinada a Declaração de Brasília que formalizou o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS). O intuito do Fórum foi de atuar em temas da agenda internacional que sejam de interesse mútuo. Entre os temas, o combate a fome teve grande destaque, dando origem ao Fundo de combate à pobreza e à fome.

O Fundo financiou o projeto de coleta de lixo na favela de Carrefour no Haiti que teve como principal objetivo fortalecer a paz no Haiti pelo oferecimento de alternativas e oportunidades de desenvolvimento sustentável. Foi considerado pelos governos dos países que compõem o IBAS como um exemplo de cooperação entre países em desenvolvimento e recebeu em dezembro de 2006 um prêmio da Organização das Nações Unidas na categoria Parceria Sul– Sul (South-South Partnership Awards).

A forma de cooperação triangular, ou triangulação, é definida pela ABC como uma modalidade de Cooperação técnica na qual dois países, ou um país e uma organização, implementam ações conjuntas com o objetivo de prover capacitação profissional, fortalecimento institucional e intercâmbio técnico para um terceiro (ABC, 2008). Essa modalidade foi interessante para o Brasil desenvolver alguns projetos sem ter que dispor de todos os recursos líquidos necessários. A Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (ACDI), a Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI), o Fundo de Populações das Nações Unidas (UNFPA), a OXFAM Internacional e o Banco Mundial (BIRD) foram alguns dos parceiros do Brasil em projetos no Haiti que entraram principalmente com as verbas necessárias.

Outra característica que apontamos nos projetos da ABC no Haiti é que uma das referências para sua elaboração foi a própria política pública desenvolvida pelo governo Lula. Uma das bandeiras levantadas por esse governo desde seu início em 2003 foi o combate à fome no Brasil e no mundo. Esse tema tornou-se bastante pre-

² Os detalhes dos projetos da Agência Brasileira de Cooperação no Haiti podem ser observados nos dados fornecidos pela ABC em http://www.abc.gov.br/projetos/cf_haiti.asp.

sente nas políticas públicas nacionais com a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a aprovação de leis como a Lei Orgânica de Segurança Alimentar. A grande repercussão internacional das propostas de erradicação da fome influenciou as diretrizes da Cooperação Internacional prestada pelo Brasil. Dessa forma, segurança alimentar e nutricional, direito à alimentação, agricultura familiar foram temas da política nacional utilizados na CI, presentes direta ou indiretamente em seis projetos no Haiti e passam a ser o ponto focal da cooperação como tentativa de otimizá-la.

Com a assinatura de alguns documentos em 2008, o Brasil fez mudanças na sua política de cooperação com o Haiti a fim de elaborar projetos menos abrangentes com relação ao seu escopo mas de prazos mais longos³. A área agrícola e de segurança alimentar passaram a ser os focos da atuação brasileira. E isso é um elemento que podemos ressaltar como diferencial na forma de abordar o problema haitiano, uma vez que o ponto focal tem seus objetivos voltados exclusivamente para o desenvolvimento social e econômico do país sem trazer nenhum tipo de benefício direto ao Brasil.

O volume de dinheiro empregado pelo Brasil é pouco expressivo quando pensamos na dimensão do problema haitiano e também quando o comparamos com o montante empregado pelos Estados Unidos no Haiti nos últimos quatro anos (ver figura 1). Desde a Conferência de Doadores para o Haiti realizada em Washington em julho de 2004, o governo brasileiro se comprometeu com a cooperação técnica e não exatamente com recursos líquidos. O investimento total dos projetos executados pelo Brasil no Haiti entre os anos de 2004 e 2008 foi de US\$ 7.013.118,90⁴. Porém, esse valor inclui o aporte do Brasil (US\$ 3.826.227,90) e de parceiros externos (US\$ 3.186.891,00). A contribuição brasileira inclui recursos financeiros para a realização de treinamentos, compra de equipamentos e insumos, aquisição de passagens e pagamento de diárias, bem como horas técnicas dos especialistas brasileiros envolvidos nas atividades de cooperação.

Contudo, ao compararmos a cooperação prestada pelo Brasil a outros países, percebemos que o Haiti se destacou na agenda de cooperação brasileira. A tabela 1 descreve o número de países e o volume de dinheiro empregado pelo Brasil em cooperação no continente africano. O montante destinado entre 2004 e 2008 a todo o continente africano é apenas 15% maior que a quantia destinada ao Haiti no mesmo período.

Tabela 1: Ações de cooperação técnica com países da África (valores executados)

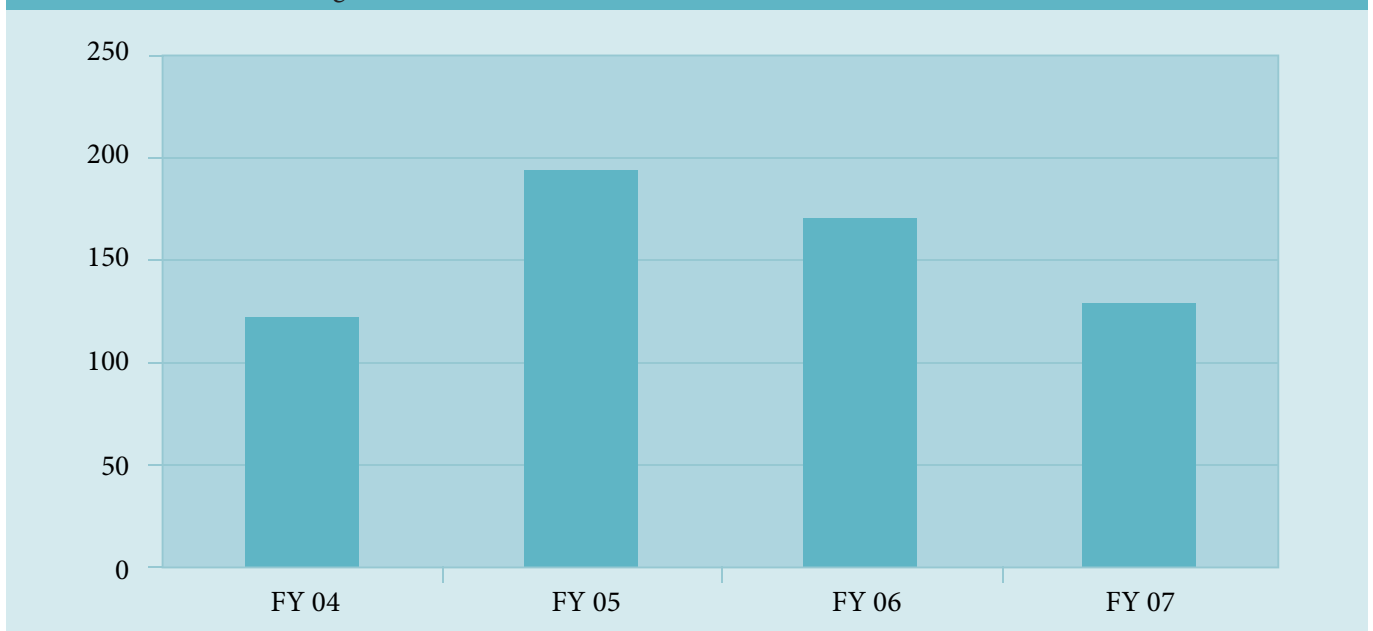
Ano	Montante em US\$	Nº de países atendidos na África
2004	198.601,99	07
2005	525.732,23	11
2006	2.239.310,87	16
2007	1.424.810,23	21
Total	4.388.455,4	

Fonte: Agência Brasileira de Cooperação

3 “Protocolo de Intenções entre o Governo da República Federativa do Brasil, o Governo da República do Haiti e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) sobre Cooperação Técnica no Setor Agrícola; Compromisso de Cooperação entre os Governos do Brasil e do Haiti para a Elaboração e a Implementação do Programa Estratégico de Cooperação Técnica para o Triênio 2008-2010 nas Áreas de Segurança Alimentar e de Agricultura; Protocolo de Intenções entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Haiti sobre Cooperação Técnica no Setor Educacional.”

4 Dados fornecidos pela ABC.

Figura 1: Assistência da USAID ao Haiti em milhões de dólares



Fonte: http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/country/haiti/

Conclusões

A cooperação brasileira prestada ao Haiti se propôs ser o “braço civil” na reconstrução do país. As outras intervenções concentravam esforços na questão da segurança e não se comprometiam com a reconstrução do tecido social haitiano. O diferencial do governo brasileiro era trabalhar os problemas relacionados à segurança junto à reconciliação política e o desenvolvimento e é justamente nesse último elemento que os projetos estariam inseridos.

Ao estudarmos os objetivos das agências responsáveis pela cooperação do Brasil e Estados Unidos, ABC e USAID, percebemos concepções diferentes de cooperação. A USAID apóia direta e abertamente os interesses nacionais dos Estados Unidos, a característica e os objetivos dos projetos estão diretamente ligados a esse propósito. Seu conceito de cooperação está próximo ao de quando a cooperação internacional foi instituída formalmente em 1948 pela ONU, ou seja, a relação entre receptor e prestador de cooperação se assemelha e se confunde com assistencialismo. Com relação ao Brasil, existe uma priorização da chamada Cooperação Sul– Sul. O objetivo principal do governo é o adensamento das relações entre o Brasil com os países em desenvolvimento, que reflete em sua projeção internacional e também na característica da cooperação prestada, dos projetos elaborados. Uma vez que esses projetos não são executados com o objetivo de responder diretamente aos interesses nacionais do prestador, eles têm maior potencial de ser mais representativos no desenvolvimento do país receptor.

Até o presente momento, a cooperação prestada pelo Brasil ao Haiti pode ter um maior significado no plano da experiência de cooperação entre países em desenvolvimento e de cooperação triangular Sul– Sul. Entretanto, no que diz respeito a respostas que os projetos do Brasil podem ter em relação ao problema haitiano, o impacto é ainda muito pouco significativo, principalmente com um volume modesto de investimento. Dessa forma, o braço forte e atuante do Brasil na reconstrução do Haiti não é o civil, e segurança mais uma vez foi a prioridade.

Referências Bibliográficas

- ABC. *Projetos Haiti*. Disponível em: http://www.abc.gov.br/projetos/cf_haiti.asp. Acesso em 3 de agosto de 2008.
- AMORIM, C. L. N. *Audiência do Ministro das Relações Exteriores*, em Sessão Conjunta das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, 02/12/2004.

- AMORIM, C. L. N. *Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores*, por ocasião da abertura do “Seminário de Alto Nível sobre Operações de Manutenção da Paz” 05/02/2007.
- AMORIM, C. L. N. *Entrevista diplomática*. In.: Caros Amigos, ed. 142, p. 28-31, fevereiro de 2009.
- CERVO, A. L. . (1994) *Socializando O Desenvolvimento: Uma Historia da Cooperação Técnica Internacional do Brasil*. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília., v. 37, n. 1, p. 37-63.
- COORDINATION EUROPE-HAITI (CoE-H). *Haiti Interim Cooperation Framework: what needs to change*. Disponível em: <<http://www.alterpresse.org/spip.php?article4940>>. Acesso em 05 de out. de 2008.
- DOBBINS, James Dobbins...[et al.] (2003) *America's Role in Nation-building: from Germany to Iraq*, Rand, <<http://www.rand.org/publications/MR/MR1753/> > Acesso em 12 dezembro de 2004.
- DOBBINS, James...[et al.] (2005) *Un's Role in Nation-building: from Congo to Iraq*, Rand. <http://www.rand.org/pubs/monographs/2005/RAND_MG304.sum.pdf > Acesso em 03 de fevereiro de 2004.
- EMERGENCY ECONOMIC RECOVERY PROGRAM. Disponível em: <<http://hartford-hwp.com/archives/43a/050.html>>. Acesso em 01 de outubro de 2008.
- GRASSROOT. *Haitian Civil Society Organizatin's Declaration On the Interim Cooperation Framework Process*. Disponível em : <<http://www.grassrootsonline.org/node/723>>. Acesso em 01 de out. de 2008.
- MINUSTAH, *United nations Stabilization in Haiti*. Disponível em: <<http://www.um.org/deps/dpko/missions/minustah/>>.
- SARAIVA, M. G. (2007) *As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007*. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 50, p. 42-59.
- USAID. *Fiscal Year 1997 Congressional Presentation*. Disponível em: <http://www.usaid.gov/pubs/cp97/countries/ht.htm>. Acesso em 01 de outubro de 2008.
- USAID. *Fiscal Year 2000 Congressional Presentation*. Disponível em <http://www.usaid.gov/pubs/cp2000/lac/haiti.html>. Acesso em 10 de outubro de 2008.
- USAID. *Haiti Strategy Statement FY 2007-2009*. Disponível em: www.hedprogram.org/Portals/0/RFA%20docs/Haiti/Haitistrategy.doc. Acesso em 01 novembro de 2008.

Resumo

O presente texto submete à crítica a proposta brasileira de criação de um novo paradigma de cooperação internacional a partir da sua atuação na MINUSTAH. Comparamos alguns aspectos dos projetos brasileiros no Haiti com os projetos estadunidenses. Foram analisados documentos da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e *United States Agency for International Development* (USAID).

Abstract

This paper submits to critique the Brazilian proposal to create a new paradigm for international cooperation from its role in MINUSTAH. We compare some aspects of Brazilian projects in Haiti with U.S. projects. We analyzed documents of the Brazilian Cooperation Agency (ABC) and United States Agency for International Development (USAID).

Palavras-Chave: Haiti; Brasil; Estados unidos; MINUSTAH; Cooperação Internacional

Keywords: Haiti; Brazil; United States; MINUSTAH; International Cooperation

Recebido em 28/02/2012

Aprovado em 13/03/2012

Arábia Saudita e Segurança Regional após as Revoltas no Mundo Árabe

Saudi Arabia and Regional Security after the Riots in the Arab World

Marco Cepik*

Pedro Borba**

Pedro Brancher***

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 130, mar.-abr. 2012 [p. 44 a 49]

A Arábia Saudita desempenha um papel fundamental na segurança regional do Oriente Médio. Com a maior produção de petróleo do mundo, uma capacidade militar convencional significativa e seu papel de guardião dos santuários e preceitos islâmicos, o reino saudita é um pólo de poder regional e uma peça relevante da política mundial. Nesse artigo analisamos os desafios impostos à política externa e de defesa saudita após as convulsões políticas no mundo árabe e no Oriente Médio em 2011, com atenção especial à crescente contestação doméstica contra monarquia e às relações entre a Arábia Saudita e o Irã.

Na primeira seção avaliamos os principais condicionantes da política de defesa saudita. No âmbito internacional, a política externa saudita é marcada pela parceria informal consolidada com as potências norte-atlânticas, nomeadamente os Estados Unidos e a Grã-Bretanha. Contudo, na medida em que essa aliança mostra sinais de enfraquecimento, a Arábia Saudita está buscando uma maior autonomia, por meio de uma política regional mais assertiva e pela busca de novos parceiros inter-regionais. Internamente, o Estado saudita enfrenta problemas socioeconômicos, violência entre diferentes grupos religiosos e pressões por uma maior liberalização política. Como se verá, o substrato dessa tensão doméstica é a gradual transformação da sociedade saudita e a disputa em torno dos marcos políticos, religiosos e morais em que a modernização do país deve ocorrer.

Na segunda seção consideramos especificamente as políticas de segurança e de defesa saudita, assim como a situação de suas Forças Armadas e suas capacidades estratégicas.

Na terceira seção analisamos as relações entre a Arábia Saudita e o Irã, sob a perspectiva das recentes revoltas no mundo árabe. A rivalidade entre Arábia Saudita e o Irã situa-se no contexto histórico de riva-

* Professor associado de Política Comparada e Segurança Internacional na Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, onde exerce a função de coordenador adjunto do Programa de Estudos Estratégicos Internacionais – PPG EEI e de diretor do Centro de Estudos Internacionais de Governo – CEGOV (mcepik@gmail.com).

** Mestrando em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – IESP-UERJ (pedro.santos.borba@gmail.com).

*** Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS e bolsista do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais – NERINT/UFRGS (pedro.txai@gmail.com).

lidade entre as vertentes sunitas e xiitas do mundo islâmico. Além disso, o desenvolvimento do programa nuclear iraniano, a consolidação do vizinho como potência regional e o aumento de sua influência tanto no Iraque quanto na Síria são percebidos como ameaças à posição da Arábia Saudita. Nesse contexto, os sauditas temem que a esfera de influência iraniana possa aumentar caso as recentes sublevações de populações xiitas na região ganhem força. O envio de cerca de mil soldados ao Bahrein para conter os levantes xiitas, que são maioria nesse país, e salvar o regime sunita do rei Hamad bin Isa al-Khalifa demonstra o comprometimento do Estado saudita nessa disputa. Ademais, a própria Arábia Saudita abriga uma minoria xiita que compõem cerca de 10% da população e está concentrada no nordeste do país (onde se localizam as maiores reservas de petróleo) que, na esteira das revoltas que emergiram em 2011 no mundo árabe, estão protestando por melhores condições de vida na província Sharqiyah e sendo continuamente reprimidos.

Avaliando a conjuntura doméstica e internacional da Arábia Saudita

A formação do atual Estado saudita finalizou-se em 1932, quando a Casa dos Saud conseguiu unificar boa parte da península arábica. A partir de então, o conservadorismo proveniente da doutrina religiosa wahhabita, as peregrinações muçulmanas a Meca e Medina, a ajuda conservadora prestada a todos os Estados islâmicos e a aliança com as forças armadas estadunidenses, fizeram da Arábia Saudita o centro do Islã sunita, unindo fé integral e modernismo (ROCHE, 2011).

A parceria estratégica com os Estados Unidos é uma das pedras angulares da política externa saudita. Como afirma Silvia Feraboli, “a própria sobrevivência do reino saudita está na sua colaboração com o ocidente e é por isso que a Arábia Saudita se comporta como uma grande aliada dos Estados Unidos desde sua formação, em 1932” (FERABOLLI, 2005, p.176). Em troca da garantia da estabilidade nos preços do petróleo, o regime saudita recebe proteção e o apoio militar das potências ocidentais.¹ Durante a guerra fria, essa parceria se desdobrou em um esforço comum contra o comunismo (no Afeganistão) e o radicalismo religioso (no Irã), e, com a Guerra do Golfo, o território saudita se tornou a principal base de apoio para as forças armadas norte-americanas no Golfo Pérsico (PRADOS, 2007). No entanto, após os ataques de 11 de setembro, as relações entre os dois países esfriam, com o parlamento dos EUA acusando Riad de pouca combatividade em relação aos grupos terroristas, e as críticas às violações dos direitos humanos no país ganhando força. Já do lado saudita, a negligência do governo George Bush em fazer avançar o processo de paz entre árabes e israelenses, assim como a invasão do Iraque causaram ceticismo em relação à aliança com os americanos. Contudo, a partir de 2004 os dois países se reaproximam, não só pelo esforço antiterrorista saudita e pelas reformas políticas promovidas por Abdullah, mas também pela perspectiva de retirada das tropas americanas do Iraque, e do papel estabilizador que os EUA querem que a Arábia Saudita desempenhe nesse país.

Apesar disso, após o breve distanciamento pós 11/09, os sauditas estão buscando reduzir sua dependência dos EUA, realizando uma política regional mais ativa e construindo novas parcerias inter-regionais, principalmente com os chineses. Em 2004, o ministro do petróleo saudita visitou a China, e, dois anos depois, os dois países assinaram cinco acordos bilaterais, entre eles um marco para a expansão de cooperação energética, cujo projeto principal é a expansão da refinaria chinesa de Qingdao com investimento saudita (JANES, 2009).

No âmbito regional, historicamente a política externa saudita orientou-se para uma preocupação bastante secular de manutenção do *status quo* através do equilíbrio de poder. A partir da elevação dos preços do petróleo em 2003, a diplomacia regional saudita se tornou mais assertiva, buscando a resolução do conflito árabe-israelense, a extinção do programa nuclear iraniano e o combate aos grupos terroristas. Ademais, os sauditas também desempenham um

1 Em setembro de 2010, de acordo com o Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), a Arábia Saudita comprou 64 bilhões de dólares em equipamentos militares dos Estados Unidos.

papel notável em organizações regionais como a Liga dos Estados Árabes (Liga Árabe), o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) e a Organização da Conferência Islâmica.

Internamente, apesar da sua dinâmica produção de petróleo, a Arábia Saudita sofre com o aumento demográfico, com a pobreza e com altas taxas de desemprego. A situação é ainda pior quando analisamos as condições da juventude saudita. A pirâmide etária saudita revela uma notável concentração de jovens (60% está abaixo dos 24 anos), sendo que a taxa de desemprego entre eles alcança os 28,24%. No caso das mulheres, que sofrem restrições de caráter religioso, essa taxa alcança os 45,8%. Para impedir que essas mazelas sociais estimulem a revolta social, como ocorreu no Egito e na Tunísia, o rei Abdullah anunciou uma expansão notável do gasto público em habitação (US\$ 10,7bi) e do orçamento para seguridade social (US\$ 260mi). Além disso, permitiu as mulheres sauditas participarem de eleições municipais, e prometeu reduzir suas restrições de emprego. No entanto, parece improvável que essas reformas pontuais resolvam as graves carências sociais que sofre a população saudita, e enquanto o regime mostrar-se incapaz de atender essas demandas é possível que a contestação interna aumente ainda mais, colocando em questão a estabilidade do domínio da família Saud.

Política de segurança defesa saudita

A política de segurança e defesa da Arábia Saudita está orientada pela garantia de integridade territorial em um contexto regional complicado, reconhecendo seu território como extenso e pouco povoado e seu contingente militar como relativamente reduzido para os padrões da região. Além disso, a presença das mesquitas sagradas garante um componente simbólico à defesa do território, aprofundado pelo fato de a Arábia Saudita não ter sido subjugada pelas potências coloniais européias cristãs. Essa suposta inviolabilidade do território saudita tem se operacionalizado, diante dos escassos recursos humanos, com a aquisição continuada de equipamento militar de alta tecnologia através das receitas do petróleo.

Em relação ao aparelhamento e contingente de cada força, as Forças Armadas sauditas têm uma situação bem heterogênea. O Exército sofre de um processo de deterioração progressiva, com uma força mal-equipada de 75 mil ativos – bastante inferior à iraniana (350 mil), à iraquiana (160 mil) e à israelense (120 mil). Esse contingente é claramente insuficiente para assegurar a cobertura de todo o território saudita (que possui precárias conexões por terra), impossibilitando a adoção de tecnologias mais sofisticadas. Por outro lado, a Força Aérea saudita é seguramente a mais bem preparada do Golfo Pérsico. O contingente dessa força é de 34 mil ativos com equipamento de alta tecnologia, que garante capacidade de resposta imediata em todas as fronteiras do país.

A modernização da Força Aérea saudita foi acicatada pelas deficiências evidenciadas na Guerra do Golfo, em que os sauditas padeceram de sobre-dependência do suporte técnico estrangeiro, dificuldades de coordenação e comunicação, incompetência da inteligência e inabilidade de planejar operações em larga escala. Além do novo equipamento e de treinamento, essa força ganhou uma doutrina menos limitada, em que passa a assumir um leque maior de missões conforme se consolida como pilar da defesa saudita.

Além disso, a Marinha saudita está entre as mais desenvolvidas da região, com instalações modernas e um bom sistema de comando e controle. Tradicionalmente, a Marinha havia sido a menos financiada das forças, mas a crescente percepção de ameaça marítima, como os novos submarinos iranianos (classe Kilo) tem fomentado sua modernização acelerada. Outro impulso importante para a modernização naval é a dependência de rotas marítimas para a exportação de petróleo, o que motivou o desenvolvimento de uma marinha de guerra através, por exemplo, de três fragatas francesas La Fayette entregues a partir de 2002.

Do ponto de vista da segurança interna, o instrumento central da monarquia é a Guarda Nacional, herdeira dos exércitos tribais mobilizados por Abdulaziz Ibn Saud no início do século. As principais atribuições da Guarda Nacional seriam o combate a grupos terroristas e ao tráfico de drogas e armamentos,

no entanto, sob a insígnia do CCG e com a aquiescência de Washington, ela foi utilizada na repressão de minorias xiitas no Bahrein em 2011. Ademais, a Arábia Saudita também conta com uma polícia específica para a cogência das obrigações religiosas, os *Mutawwa*, que fiscaliza a abstinência de álcool, o jejum durante o Ramadã e outros deveres dos fiéis.

Em termos de capacidades estratégicas, os sauditas recorreram aos chineses em 1988 para aquisição de 50 Mísseis Balísticos de Alcance Intermediário (IRBM), após a recusa dos EUA em transferir esses recursos. Posteriormente, acredita-se que os mísseis sauditas foram evoluídos dos originais CSS-2 para os Dong-Feng 3 (DF-3A, atualmente em substituição por ICMB's na China) – o que significou um aumento do alcance para 2.400 km com 2.500kg de carga e um probabilidade média de erro circular de 1km (JANES, 2009). O raio de ação dos IRBM's sauditas cobre Israel, Iraque, Turquia e Irã. (cf. *Saudi Arabia's Ballistic Missile Force*, em geimint.blogspot.com).

Arábia Saudita e Irã após as revoltas de 2011

As revoltas ocorridas no mundo árabe em 2011 foram item prioritário na agenda securitária saudita. Garantir a estabilidade do reino prevenindo que as sublevações sociais alcancem com mais força a Arábia Saudita e impedir que os levantes das populações xiitas, principalmente no Bahrein, sejam bem sucedidos foram os objetivos que pautaram a política externa e de segurança da Arábia Saudita nos últimos meses.

As relações com o Irã são marcadas por desconfianças mútuas e tentativas de cooperação. Desde a revolução iraniana, o único período de relativa estabilidade das relações bilaterais foi entre 1997 e 2005, com o governo moderado de Khatami em Teerã. A eleição de Ahmadinejad em 2005 colocou de novo à tona as diferenças ideológicas com Riad, suscitando tensões a respeito das pretensões nucleares iranianas e sobre as ações encobertas iranianas em outros países da região, especialmente o Iraque. Em paralelo, os governos de Riad e Teerã mantiveram um padrão de cooperação em determinadas matérias, como o controle do crime organizado e do tráfico de opiáceos produzidos no Irã e transportados pela Arábia Saudita. Apesar de suas diferenças, os dois governos mantêm canais de diálogo próprios para debater as relações bilaterais, como ocorreu em maio de 2010 durante a cúpula da Organização da Conferência Islâmica. A principal motivação dos sauditas para negociar com os iranianos é o temor de uma escalada do conflito entre EUA e Irã, que poderia desembocar em mais um teatro de guerra e em maior presença estrangeira no Oriente Médio.

No entanto, nos últimos meses, a relação entre os dois países se deteriorou consideravelmente. Por um lado, os sauditas acusam o Irã de apoiar as revoltas xiitas na província oriental do reino, no Bahrein e no Iraque. Por outro, o ceticismo sobre uma aproximação com o vizinho aumentou em Teerã após divulgação de um diálogo em que o rei Abdullah pede ao embaixador estadunidense em Riad que os EUA destruam o programa nuclear iraniano.

Quanto às sublevações ocorridas nos demais países do mundo árabe, Riad adota posições bastante pragmáticas, em certos casos dando suporte aos rebeldes e em outros ajudando a reprimir os protestos. Em relação à guerra civil na Líbia, a Arábia Saudita agiu de acordo com os interesses das potências ocidentais, afirmando que a OPEP iria garantir o abastecimento normal de petróleo durante a crise, e, dando suporte à resolução da ONU que autorizava a zona de exclusão aérea no território líbio. A crise na Síria toma uma complexidade maior, visto que, a Síria e o Irã possuem uma estável aliança de longa data. Os iranianos deram suporte à Síria durante a crise no Líbano e na repressão a levantes da população sunita. Nos recentes protestos, os sauditas, os turcos e os americanos mostraram-se hostis ao governo do Presidente Bashar al Assad, deixando o Irã como o único aliado do atual regime. Desse modo, caso Assad consiga permanecer no poder, perceberá a maioria de seus vizinhos como ameaças e, inevitavelmente, se aproximará ainda mais de Teerã. Já no Bahrein, que possui metade de sua produção petrolífera *offshore* operada pelos sauditas e onde os protestos são protagonizados pela população xiita, a Arábia Saudita deu total apoio ao

regime da família reinante sunita Al Khalifa, enviando cerca de mil soldados e 150 tanques blindados para auxiliar a controlar as sublevações.

A “Primavera Árabe” está transformando a balança de poder no Oriente Médio e inflamou a rivalidade histórica entre Arábia Saudita e Irã, pois ambos temem as conseqüências que as revoltas podem causar, tanto em sua área de influência quanto no interior de seus regimes (EL PAÍS, 12/10/2011). O maior temor de Riad é que, com a retirada das tropas norte-americanas do Iraque e o fortalecimento das revoltas xiitas no Golfo Pérsico, Teerã se fortaleça de tal maneira que altere definitivamente o equilíbrio de poder na região, o que, aliado aos problemas socioeconômicos, ameaçaria a própria legitimidade interna do regime saudita.

Considerações Finais

A retirada das tropas norte-americanas do Iraque e as revoltas nos demais países do Oriente Médio tendem a tornar mais competitivas as relações entre Irã e Arábia Saudita, com os dois países disputando para assegurar sua área de influência na região. Nesse contexto, o recente redirecionamento da grande estratégia norte-americana em direção ao Pacífico reduz relativamente a centralidade da parceria com sauditas, sugerindo que a credibilidade dos EUA como garantidor externo do regime saudita é declinante.

No entanto, após as revoltas deflagradas no início de 2011, os líderes da Casa Saud estão cientes de que não mais poderão menosprezar a força das mobilizações populares e supor que ela permanecerá estática e submetida (ASIA TIMES, 2011). Atualmente, o ponto central para a segurança da monarquia é, mais do que conter a ameaça iraniana, que ela ainda possua a capacidade, mesmo com a diminuição do apoio norte-americano, de criar o consenso em torno de seu projeto de modernização conservadora, que compatibilize a ortodoxia religiosa com uma crescente abertura política, a estabilidade doméstica com a retração do aparelho repressivo e, como mediação entre essas tensões, a consecução de reformas socioeconômicas inclusivas. Caso contrário, pode-se assistir ao fortalecimento contestação antimonárquica, seja em seu viés liberal ou nacionalista pan-árabe, com conseqüências difíceis de conjecturar para o país e para a região.

Referências

- CEPIK, Marco & BORBA, Pedro. *Arábia Saudita: segurança, política externa e relações bilaterais com o Brasil*. Nota técnica produzida no âmbito do convênio APEX-UFRGS, junho/2011.
- FERABOLLI, Silvia. *A (Des) Construção da Grande Nação Árabe: condicionantes sistêmicos, regionais e estatais para a ausência de integração política no mundo árabe*. Dissertação de mestrado – UFRGS, Porto Alegre, 2005.
- JANE’S (2009). *Saudi Arabia: country profile*. Disponível em: www.janes.com
- KHANNA, P. *O Segundo Mundo: impérios e influência na nova ordem global*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.
- LA PRIMAVERA ÁRABE INFLAMA LA RIVALIDAD HISTORICA IRANO-SAUDÍ. El País, 12 de outubro de 2011. Disponível em: http://internacional.elpais.com/internacional/2011/10/12/actualidad/1318445522_494054.html
- NADER, et al. *Saudi-Iranian Relations Since the Fall of Saddam: Rivalry, Cooperation and Implications for U.S Policy*. Santa Monica: Rand Corporation, 2009.
- PILLA, Bruno. *Da grande parceria à emergência de tensões: as relações entre os Estados Unidos e a Arábia Saudita (1945-2007)*. Monografia de Bacharelado do curso de Relações Internacionais, FCE/UFRGS, 2008.
- PRADOS, Alfred. *Saudi Arabia: current issues and US relations*. Washington: Congress Research Service, 2006.
- ROCHE, A. (2011). *A Primavera do mundo árabe sunita: o Islã árabe sunita entre o Wahhabismo conservador e o espírito crítico, entre a política do petróleo e a independência econômica*. Conjuntura Austral, 2(7), pp. 3-1.

RAGE AGAINST THE HOUSE OF SAUD. Asia Times, 10 de março de 2011. Disponível em: http://www.atimes.com/atimes/Middle_East/MC10Ak01.html

SAUDI ARABIA'S BALLISTIC MISSILE FORCE. Disponível em geimint.blogspot.com, acesso em 05 de março de 2012.

SIPRI – STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. Disponível em: www.sipri.org

UK TRAINING SAUDI FORCES USED TO CRUSH ARAB SPRING. The Guardian, 28 de maio de 2011. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/may/28/uk-training-saudi-troops>

PAULO, Visentini. *Oriente Médio e Afeganistão: um século de conflitos*. Porto Alegre: Leitura XXI, 2002.

XIITAS SAUDITAS PROTESTAM NOVAMENTE POR MELHORES CONDIÇÕES. Rasheed's World, 31 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.rasheedsworld.com/br/2011/10/xiitas-sauditas-protestam-novamente-por-melhores-condicoes/>

RAGE AGAINST THE HOUSE OF SAUD. Asia Times, 10 de março de 2011. Disponível em: http://www.atimes.com/atimes/Middle_East/MC10Ak01.html

Resumo

O presente artigo analisa os principais desafios a política externa e de segurança da Arábia Saudita. Levando em conta as recentes revoltas ocorridas no mundo árabe, percebe-se que além da projeção iraniana, a ameaça de sublevações internas também se torna um item prioritário na agenda securitária saudita.

Abstract

This article analyzes the main challenges of Saudi Arabia's foreign and security policy. Considering the recent unrests in the Arab world, it is clear that, beyond de Iranian projection, the threat of internal riots also becomes a priority item on the Saudi security agenda.

Palavras-chave: Segurança Regional; Arábia Saudita; Irã

Keywords: Regional Security; Saudi Arabia; Iran

Recebido em 15/03/2012

Aprovado em 29/03/2012



Resenha

*A Missão Paranhos ao Prata (1864-1865): diplomacia e política na eclosão da Guerra do Paraguai**

Tomaz Espósito Neto*

Após os festejos dos 20 anos do Mercosul, autoridades, intelectuais e a opinião pública debatem o futuro da região. No entanto, poucos são os estudos, em especial na área das relações internacionais, sobre a história do Cone Sul. A comunidade acadêmica parece ignorar importantes acontecimentos e períodos da política externa brasileira, como o período regencial ou a República velha.

Felizmente, César de Oliveira Lima Barrio, diplomata e doutorando em história pela Universidade de Brasília, é uma exceção. Em seu livro *A Missão Paranhos ao Prata (1864-1865): diplomacia e política na eclosão da Guerra do Paraguai*, Barrio descreve detalhadamente a atuação política de Paranhos nos países da Bacia do Rio da Prata (1864-1865). Para tanto, o autor apresenta as principais diretrizes e as ações da diplomacia brasileira nos momentos que antecederam a deflagração do maior conflito interestatal na América do Sul: a Guerra do Paraguai (1864 – 1870).

Barrio, como bom discípulo de Francisco Doratioto, realizou um cuidadoso trabalho de pesquisa em diversos arquivos, como o Arquivo Histórico do Itamaraty e o Arquivo Nacional, entre outros. O uso extensivo das fontes primárias valoriza ainda mais a obra, ao revelar detalhes desconhecidos pelo grande público, como, por exemplo, o “choque” de egos entre o Almirante Tamandaré e o Visconde de Rio Branco acerca da condução política na guerra civil do Uruguai (BARRIO, 2010, p.83). Além da pesquisa de alta qualidade, o livro oferece um texto claro e bem escrito, tornando a leitura agradável e enriquecedora.

A obra está dividida em quatro capítulos, além da introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo apresenta uma exposição dos condicionantes da diplomacia imperial por meio da análise de três eixos: a atuação das “forças profundas”, tal como descritas por Durosselle e Renovin (1967), na região platina; as características estruturais do subsistema do Prata; e os paradigmas da política externa brasileira do período para a região.

O segundo capítulo relata as etapas da intervenção brasileira no Uruguai, explica a principal causa do envio da Missão Paranhos e trata da eclosão da Guerra do Paraguai. O autor expõe as forças políticas, internas e externas, responsáveis pelo engajamento brasileiro no Uruguai, e descreve a Missão Saraiva, que teve consequências negativas para as relações entre Rio de Janeiro e Montevidéu, já que conduziu brasileiros e uruguaios à guerra.

A Missão Paranhos no Prata é analisada no capítulo terceiro, desde as primeiras tratativas de Paranhos com o governo argentino até as negociações para a pacificação do Uruguai. O autor detalha os múltiplos aspectos da intervenção militar brasileira no Uruguai, em especial a busca do apoio argentino à causa brasileira.

* BARRIO, César de Oliveira Lima. *A Missão Paranhos ao Prata (1864-1865): diplomacia e política na eclosão da Guerra do Paraguai*. Brasília: FUNAG, 2010. ISBN 978.85.7631.210-9.

** Professor Assistente do Curso de Relações Internacionais da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados – FADIR/UFGD. Doutorando em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. (tomazeneto@gmail.com)

Paranhos iniciou, nesse contexto, suas negociações com Mitre e Elizalde. O Governo argentino demonstrou-se favorável à intervenção brasileira, mas resguardou sua posição de neutralidade [...] O Governo argentino estava, portanto, disposto a oferecer ao Brasil sua cooperação moral e diplomática, mas não contribuiria com seu concurso material exceto em caso de alguma “intervenção estranha aos Estados do Prata” [...] (BARRIO, 2010, p. 80).

Como demonstra Barrio, a situação tornou-se muito mais complexa quando o Paraguai fechou os rios da região para navegação e capturou o navio “*Marquês de Olinda*”, iniciando o maior conflito interestatal da América do Sul: a Guerra do Paraguai (1864-1870).

A posição do Governo Imperial foi clara: o Brasil considerava os atos do Paraguai “verdadeira declaração de guerra” e de “apanhar a luva que nos foi grosseiramente atirada” [...] A ruptura paraguaia gerava novas complicações para a diplomacia brasileira. Ao mesmo tempo em que a guerra contra o Paraguai tornava necessária a resolução rápida da questão oriental [...] (BARRIO, 2010, p. 81).

O autor descreve também um fato pouco conhecido: as divergências entre Paranhos e o Almirante Tamandaré sobre a condução política da guerra, situação que causou uma série de estorvos.

Tornava-se cada vez mais patente uma dificuldade pessoal inesperada: Tamandaré não reconhecia a posição de Paranhos. Isso dificultou a relação entre os dois líderes e prejudicou a atuação diplomática do plenipotenciário, que se via desprovido de informações importantes e desautorizado na direção política das ações do Império do Prata [...] (BARRIO, 2010, p. 83).

No quarto capítulo, Barrio descreve os resultados e as repercussões da Missão Paranhos, dando especial atenção ao desfecho da guerra civil no Uruguai. O autor passa a analisar a polêmica exoneração de Paranhos – cuja principal causa foi a desavença política interna no Gabinete Imperial – e seus reflexos na política interna e externa do Brasil.

Em suas considerações finais, Barrio advoga com muito ardor e propriedade em prol da ação de Paranhos no Uruguai. Defende, por fim, a necessidade de uma “salutar” distância entre a política interna e externa no Brasil.

A Missão Paranhos foi a ação de maior consistência em toda intervenção no Uruguai. Diferentemente do que ocorreu na Missão Saraiva, Paranhos não agiu à revelia das instruções do Governo Imperial, mas procurou ele mesmo moldá-las para unir meios e fins dentro do paradigma intervencionista. O encerramento da Missão, foi, entretanto, o momento mais contraditório em toda a política imperial: tendo concretizado todos os fins da intervenção, o plenipotenciário brasileiro foi exonerado [...] Essa incongruência tem uma única explicação: a sobreposição da segunda imagem à terceira, o sacrifício da política externa em benefício do tabuleiro da política interna (BARRIO, 2010, p. 142).

Em tempos em que se discute o “engajamento”, a “assertividade” e a “ideologização” da política externa brasileira nos dois últimos governos, a leitura e o debate desse livro são altamente recomendados, pois o seu conteúdo não apenas contempla os interessados na história diplomática brasileira, mas serve também como um alerta válido aos dias atuais:

É natural que a política interna influencie a política externa, mas não a ponto de distorcê-la. Quando isso ocorre, a política externa desvincula-se do Estado para transformar-se em mero instrumento de Governo e perde toda a sua congruência (BARRIO, 2010, p. 143).

Referências Bibliográficas

BARRIO, César de Oliveira Lima. *A Missão Paranhos ao Prata (1864-1865): diplomacia e política na eclosão da Guerra do Paraguai*. Brasília: FUNAG, 2010.

RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Introdução à história das relações internacionais*. São Paulo: Difusão Européia, 1967.

Recebido em 03/03/2012

Aprovado em 16/03/2012



Resenha

*NAFTA and the Politics of Labor Transnationalism**

Katiúscia Moreno Galhera ESPÓSITO**

A “Governança”¹ ainda é um tema controverso e relativamente desconhecido nos círculos acadêmicos, apesar de sua jornada² no campo das Relações Internacionais (RI): a (não) eficácia e os frágeis mecanismos de *enforcement* são apenas duas das principais críticas direcionadas à governança.

O livro *NAFTA and the Politics of Labor Transnationalism* (não traduzido para o português), de Tamara Kay, segue direção frontalmente contrária às perspectivas pessimistas relacionadas ao tema. Kay é professora associada do departamento de sociologia na Universidade de Harvard e codiretora da *Transnational Studies Initiative*, na mesma instituição. Sua trajetória de pesquisa enfoca, principalmente, a resposta e adaptação de movimentos laborais, ambientalistas e sem fins lucrativos à integração econômica (HARVARD, 2011).

A autora pesquisa em seu livro a transnacionalização sindical ocorrida durante o NAFTA (*North American Free Trade Agreement*). Sua metodologia parte da análise dos jornais dos sindicatos entre 1985 e 2000, passa pelo levantamento dos dez maiores sindicatos dos Estados Unidos em 1991 (considerando-se o número de filiados) e pelas interpretações das entrevistas com líderes sindicais atuantes no período, para posterior inferência quantitativa e qualitativa. O resultado é uma obra rica em detalhes e com um robusto modelo teórico: para a autora, as oportunidades políticas fora do âmbito do Estado são criadas pelas instituições internacionais³, que propiciam o reconhecimento de direitos às partes interessadas, possibilitando sua adjudicação em nível transnacional (p.16).

O livro está dividido em três partes, além da introdução, que apresenta um panorama do que será abordado na primeira parte: *The emergence of transnationalism*. Aqui a autora descreve as relações entre os sindicatos dos três países (Estados Unidos, México e Canadá) antes do acordo de livre-comércio e destaca a oportunidade de transnacionalização de atores, direitos trabalhistas e interesses transnacionais provida pelo NAFTA. A segunda

* KAY, Tamara. *NAFTA and the Politics of Labor Transnationalism*. 1a. edição, Nova Iorque: Cambridge University Press, 2011, 310 páginas. ISBN 978-0-521-13295-4.

** Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” da Universidade Estadual Paulista, Universidade Estadual de Campinas e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – UNESP, UNICAMP, PUC-SP. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. (kgalhera@yahoo.com.br).

1 De acordo com Fred Halliday, “Governance in its simplest sense refers to the art of governing, to ensuring that it is morally defensible and efficient. It does not imply that there should be only one institution, but rather, in the present context, refers to a set of interlocking but separate bodies which share a common purpose. Thus it covers the activities of states, but also those of inter-governmental organizations, most notably the UN, and the role of non-governmental organizations (NGOs) and transnational movements: all of these combine, not least through influencing each other, to produce the system of global governance. The argument is not whether such a system is desirable or not: we already have a many-layered global governance system, and indeed one of the central issues is to overcome, through reform, the defaults of a system that has been up and running for several decades. The question is how to make this governance system more effective, more just, and more responsive to the changing international situation”.

2 O livro de James N. Rosenau e Ernst-Otto Czempiel, *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*, considerado uma das principais obras que versam sobre o tema, data de 1992.

3 No caso dos trabalhadores do NAFTA, a instituição em questão é a NAALC (*North American Agreement on Labor Cooperation*).

parte, *Variations in Transnationalism*, aponta erros e acertos dos sindicatos no processo de transnacionalização. Por fim, na terceira e última parte, *Global Governance and Labor Transnationalism*, Kay argumenta que a emergência de atores, interesses e identidades transnacionais se tornou possível graças aos espaços legais propiciados pelo NAFTA. Apesar de outras variáveis a princípio evidentes (como a abertura econômica), a direção ideológica dos sindicatos e das centrais sindicais foi o fator determinante para a transnacionalização destes movimentos. Além disso, argumenta a autora, “whereas nation-states have the power to define and grant the rights of national ‘citizens’, global governance institutions define and recognize the rights of transnational or social actors and their organizations”. Tamara conclui que, no âmbito da governança, “power is not absent but rather constituted differently” (p. 259).

A proposta do livro parece, a princípio, ingênua – como poderiam os trabalhadores obter benesses em acordos de livre comércio se estes são reconhecida e historicamente maléfica para o operariado? Contudo, Kay está livre da “Síndrome de Poliana”: a autora ressalta que o NAFTA não trouxe melhoria de salários ou condições de trabalho para a maioria dos operários da América do Norte; por outro lado, destaca a possibilidade de identidades norte-americanas e respostas futuras mais proativas por parte do sindicalismo.

O livro de Tamara Kay, além de oxigenar o debate sobre a governança com estudos de caso detalhados, nos brinda com um vigoroso modelo de políticas transnacionais. Recomenda-se sua leitura, portanto, para todos os interessados em movimentos sociais, transnacionalização sindical, acordos de livre-comércio, governança e tópicos correlatos.

Referências bibliográficas

- ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst Otto (orgs). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. 1ª. ed, Brasília: Ed. UnB, 2000.
- HALLIDAY, Fred. Global Governance: Prospects and Problems. In: HELD, David; MCGREW, Anthony. *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*. 2ª. ed, Cambridge: Polity Press, 2002.
- HARVARD. *Tamara Kay*. Disponível em:
<<http://www.wjh.harvard.edu/soc/faculty/kay/>>. Acesso em 10/03/2011, às 22h39m.

